
ESTUDIOS INTERNACIONALES

Estudios sobre la reestructuración de ALALC

Obra editada bajo la dirección de

*Raymundo Barros Charlin
y Pilar Armanet Armanet*

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

EDITORIAL UNIVERSITARIA



ESTUDIOS SOBRE LA REESTRUCTURACION
DE ALALC

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Colección dirigida por el

INSTITUTO
DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

El INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA
UNIVERSIDAD DE CHILE

es un centro de enseñanza superior
e investigaciones en el ámbito
de las relaciones internacionales
en sus aspectos políticos, jurídicos,
económicos, sociales e históricos.
Imparte docencia de pre y postgrado
en la Universidad de Chile y
coopera con otras instituciones
académicas

Dirección: Calle Condell N° 249, Santiago 9, Chile
Dirección Postal: Casilla 14187. Sucursal 21. Santiago, Chile.
Dirección cablegráfica: INTERACADEMIC. Santiago, Chile
Teléfonos: 42940 - 258249

ESTUDIOS SOBRE LA REESTRUCTURACION DE ALALC

Obra editada bajo la dirección de

RAYMUNDO BARROS CHARLIN y
PILAR ARMANET ARMANET



INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

EDITORIAL UNIVERSITARIA
SANTIAGO DE CHILE

La publicación de esta obra forma parte de las actividades contempladas en el Convenio de Cooperación entre el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Instituto para la Integración de América Latina.

Las opiniones vertidas en esta obra representan únicamente el pensamiento de cada autor y no comprometen al Instituto para la Integración de América Latina ni al Instituto de Estudios Internacionales

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

© Universidad de Chile, 1980

Inscripción N° 50.976

Derechos exclusivos reservados para todos los países

Instituto de Estudios Internacionales

Universidad de Chile

Instituto para la Integración de América Latina

Texto compuesto con *Photon Baskerville*
e impreso en los talleres de la Editorial Universitaria
San Francisco 454, Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

INDICE

Introducción. <i>Raymundo Barros Charlín</i>	9
Multilateralidad y no Discriminación en la Integración Económica. <i>Gonzalo Valdés Budge</i>	21
La cláusula de la nación más favorecida en un nuevo sistema de ALALC. <i>Rodrigo Díaz Albónico</i>	32
Las acciones parciales de integración y su compatibilización con el proceso de ALALC. <i>Francisco Orrego Vicuña</i>	43
La dimensión externa de ALALC. <i>Pilar Armanet Armanet</i>	60
Reforma Institucional de ALALC. <i>Alberto Rioseco V.</i>	70
Anexo sobre seminario de la reestructuración de ALALC en INTAL	90

COLABORARON EN ESTE VOLUMEN

RAYMUNDO BARROS CHARLÍN. Abogado, ex Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Jefe de la División Jurídica de INTAL.

GONZALO VALDÉS BUDGE, Abogado, Licenciado en Economía, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Ex Gerente de Organismos Internacionales del Banco Central de Chile. Gerente del Banco Industrial y de Comercio Exterior.

RODRIGO DÍAZ ALBÓNICO. Abogado, Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Profesor de Derecho Internacional Público. Doctor en Derecho de la Universidad de Strasbourg. Director del Curso de Magister en Relaciones Internacionales.

FRANCISCO ORREGO VICUÑA. Abogado, Director del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

PILAR ARMANET ARMANET. Abogado, Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

ALBERTO RIOSECO VÁSQUEZ. Abogado, Profesor de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales.

INTRODUCCION

1. En desarrollo de sucesivos Convenios de Cooperación suscritos entre el Instituto para la Integración de América Latina y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, le ha correspondido a este último editar diversas publicaciones concernientes al tema de la integración y de la cooperación en América Latina.

Dichas obras constituyen un aporte importante en momentos en que son escasos los centros de pensamiento que reflexionan sobre la validez y las nuevas dimensiones posibles de configurar un quehacer regional readequado a las actuales circunstancias políticas, sociales y económicas.

Es así como en el año 1978 se publicó la Colección Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana que comprende los siguientes títulos:

Vol. I: Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de ALALC y del Pacto Andino;

Vol. II: La agricultura en la integración latinoamericana;

Vol. III: La industria en la integración latinoamericana;

Vol. IV: El momento actual de la cooperación y la integración económica en América Latina.

Los profesores Rodrigo Díaz Albónico, José Garrido Rojas y el autor de estas líneas introductorias, fueron los editores de los volúmenes mencionados.

A fines de 1977, ambos institutos, con el patrocinio de la Corporación de Estudios Internacionales organizaron en Jahuél, Chile, un Seminario Internacional sobre el tema de la "cooperación e integración regional" con asistencia de altos ejecutivos de los organismos regionales vinculados a esas materias, como es el caso de la CEPAL, del propio INTAL; de la Secretaría de ALALC en Montevideo; de la Junta del Acuerdo de Cartagena y de la Secretaría del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Participaron, asimismo, en dicho evento, importantes representantes de la comunidad empresarial y académica de Chile.

En 1979, a raíz de un nuevo Convenio perfeccionado por los Institutos mencionados, se publicó una obra sobre "Prácticas restrictivas y discriminatorias en el comercio internacional" donde se da especial énfasis a la necesidad de liberalizar el comercio intralatinoamericano privilegiándolo con la eliminación de las trabas de toda naturaleza que lo obstaculizan y proporcionando elementos de juicio realistas para configurar una competencia comercial leal en el área.

También durante 1979, en la Serie de Publicaciones Especiales N° 32 del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, se publicó la obra del profesor Alberto Rioseco V. sobre "El Proceso del retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena" la cual contiene todos los antecedentes que deben considerarse para estudiar el hecho político aludido.

Destacamos la labor mencionada en torno a la integración y cooperación regional por cuanto no es solamente en la obra que se presenta a continuación donde se refleja la inquietud preferente dada al tema de la reestructuración de ALALC y a ciertas materias estrechamente vinculadas a ese hecho. Se trata, entonces, de una atención sistemática otorgada a aquel problema vital para la región y a la cual se han incorporado, mediante los trabajos que oportunamente se les solicitó, a importantes expertos de los sectores público, privado y universitario de Chile.

2. Es conveniente precisar el *momento jurídico* que vive la ALALC y las urgentes *definiciones políticas* de que ha de ser objeto antes del término del año en curso. Una incursión en ese tema servirá, asimismo, para poner de relieve la razón de las materias elegidas para ser desarrolladas en esta publicación.

El 31 de diciembre de 1980 expira el período previsto por el artículo 2 del Tratado de Montevideo, prorrogado por el Protocolo de Caracas, para el perfeccionamiento de una *zona de libre comercio*.

Recordemos que en 1969, ante la imposibilidad de constituir el segundo tramo de la lista común, las Partes Contratantes negociaron el Protocolo de Caracas y un determinado Plan de Acción para el período 1970-1980. Mediante este último instrumento, se establecería un Programa de Estudios y Actividades orientadas a una negociación de ajuste de los distintos mecanismos y compromisos. Esa "negociación de ajuste" se denominó *Negociaciones Colectivas* y se llevó a cabo durante 1974-1975. Aun cuando es cierto que no condujo a resultados positivos, sirvió para medir, instrumento por instrumento, los escasos niveles de consenso existentes entre los países.

En aquellas negociaciones colectivas desarrolladas al amparo de los artículos 3 y 4 del Protocolo de Caracas y 61 del Tratado de Montevideo, las Partes tuvieron muy en cuenta la filosofía original de ALALC y se limitaron a proponer ajustes a la estructura inicial y a tratar de introducir mecanismos excepcionales y transitorios respetando la concepción primitiva del Tratado.

Después de casi tres años de estancamiento en las negociaciones colectivas y ante la evidente cercanía de la fecha de las grandes definiciones, las Partes Contratantes aprobaron la Resolución 370 (xviii).

Tal como se señala en un documento emanado de la Secretaría de ALALC de agosto de 1979: "En cumplimiento del programa previsto en la Resolución 370 (xviii), el Comité Ejecutivo Permanente desarrolló en los meses de junio y julio de 1979, un ciclo de Seminarios en los cuales se realizó un

completo diagnóstico de los diversos aspectos de la problemática de la Asociación. Los documentos de base referentes a dicho diagnóstico y los análisis efectuados, coinciden en que las dificultades registradas hasta el presente no se han debido única o principalmente a las características de los mecanismos que se diseñaron y emplearon, o a problemas que puedan solucionarse con ajustes en la estructura actual, sino que en lo sustancial responden a causas más profundas que han llevado a una disfuncionalidad generalizada de la estructura de la Asociación. En estos términos, perseverar en los esfuerzos de integración significa una revisión de la estructura de la ALALC y de los principios básicos que la inspiraron”.

Por su parte, la Resolución 410 del Comité Ejecutivo Permanente aprobada en diciembre de 1979, convoca a las Partes Contratantes a dos reuniones de carácter negociador (segunda quincena de marzo y primera quincena de mayo de 1980, respectivamente), y a una Conferencia Extraordinaria de alto nivel gubernamental (segunda quincena de junio de 1980). En la última semana de julio de 1980 culminará el proceso de reestructuración de ALALC cuando el Consejo de Ministros apruebe y suscriba los instrumentos jurídicos del nuevo esquema de integración regional, en base a los acuerdos alcanzados en la Conferencia Extraordinaria precitada.

Si se observan los temas previstos a ser tratados en las sucesivas reuniones aludidas vemos que coinciden, fundamentalmente, con los desarrollados en la presente publicación.

3. El primer tema analizado en la obra concierne a la proyección de ALALC como un marco de preferencias arancelarias. El autor, Gonzalo Valdés Budge, después de recordar los elementos comerciales básicos de ALALC señala que: “la negociación de preferencias arancelarias discriminatorias es, sin embargo, desde un punto de vista económico más fácil que la negociación de preferencias bajo la cláusula de la nación más favorecida”. No por ello deja de reconocer el señor Valdés las dificultades inherentes a este último sistema.

Si nos atenemos a distintas manifestaciones de voluntad, expresadas por los países en diferentes épocas, vemos que la idea del establecimiento de un margen de preferencia latinoamericano que permita elevar el intercambio comercial recíproco a los más altos niveles posibles, jamás ha estado ausente del debate integracionista.

Ya en octubre de 1958 los embajadores latinoamericanos acreditados ante el Brasil firmaban una Declaración Conjunta destacando la intención de estructurar un sistema de preferencias tarifarias regionales.

En abril de 1959 se reunían en Santiago de Chile, convocados por la CEPAL, un grupo de consultores en política comercial que aprobaron un anteproyecto de acuerdo de zona de libre comercio para ser sometido a la consideración de los gobiernos latinoamericanos.

El hecho de que, en ese entonces cuatro países de la región eran miembros del GATT y que dicha institución no preveía, dentro de las excepciones

a la cláusula de la nación más favorecida, la simple creación de una zona de preferencias arancelarias, fue factor determinante para que se recomendase la fórmula de integración de una zona de libre comercio contenida en el artículo XXIV del GATT.

En el marco de las "negociaciones colectivas" que llevaron a cabo infructuosamente los países de ALALC y que recordáramos recién, se presentó un Proyecto bastante completo, en diciembre de 1974, sobre el establecimiento de un margen regional de preferencias arancelarias. En él se señala que las partes se otorgarán recíprocamente un margen de preferencia para todos los productos originarios del territorio de los países de ALALC. Dicho margen será discriminatorio, variando su proporción según el nivel de desarrollo de los países. Para los productos ya negociados e incorporados en las denominadas "listas nacionales" se contempla un mecanismo que implica reconocer en el futuro el denominado "patrimonio histórico" de ALALC. Mediante "listas negativas" los países podían excluir productos del margen en cuestión. Es interesante destacar que el establecimiento de aquella preferencia arancelaria regional implicaría un abastecimiento prioritario del mercado zonal en condiciones normales de competencia. O sea, a la simple preferencia de mero carácter arancelario se le añadirían preferencias económicas. En el proyecto aludido, que nos permitimos recordar por ser el más completo presentado hasta la fecha sobre la materia, los países debían eliminar las restricciones de cualquier naturaleza que obstaculizaran el comercio de los productos amparados por el margen.

En el hecho, por lo demás, al no haberse podido perfeccionar la zona de libre comercio establecida en el Tratado de Montevideo, la ALALC se ha convertido en un mecanismo parcial de preferencias arancelarias para las concesiones que se han incorporado en su Programa de Liberación.

Esto es: en las Listas Nacionales, en las Lista Especiales, en los Acuerdos de Complementación.

Hay un hecho jurídico importante que en la actualidad conviene tener presente en relación a la posibilidad de que los países en desarrollo estructuren marcos de preferencias regionales que no revistan, necesariamente, la categoría de una zona de libre comercio o de una unión aduanera. Me refiero a la recientemente aprobada *cláusula de habilitación* del GATT. En efecto, en las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Tokio se aprobó como un elemento del establecimiento del trato diferenciado para los países en desarrollo la posibilidad de que éstos puedan concederse mutuamente, sin que opere la cláusula de más favor, preferencias arancelarias y, "en las condiciones que puedan establecerse, no arancelarias" en el marco de acuerdos comerciales regionales o generales.

Concretamente en el seno de ALALC como parte de los trabajos generados al amparo de la ya mencionada Resolución 370 (XVIII), se creó un grupo de expertos gubernamentales que analizan la posibilidad de encarar una "acción multilateral de interrelación económica, basada en un sistema

preferencial para el comercio intrazonal". Por lo demás, de acuerdo a las materias sobre las cuales deberán pronunciarse los países, en ejecución de la Resolución 410 del Comité Ejecutivo Permanente, figura específicamente el estudio del establecimiento del margen que nos preocupa.

Entre los estudios que prevee INTAL para el periodo 1980-1981 el análisis de los elementos económicos y jurídicos involucrados en un mecanismo de esa naturaleza ocupará una atención preferente.

Tal como señala Gonzalo Valdés, "lo más novedoso en esta proposición, aparte de introducir una buena dosis de realismo, es la de intentar, a nivel de ALALC, un estímulo a las negociaciones comerciales similar al que introdujo, a nivel del GATT la rueda Kennedy, al reemplazar el sistema de negociación item por item por una reducción porcentual de todo el universo arancelario".

El análisis que nos ofrece Valdés Budge constituye un valioso apoyo a la proposición del establecimiento de un margen regional de preferencias arancelarias y económicas en el marco de ALALC.

4. El segundo de los trabajos presentados en esta publicación se refiere a la *cláusula de la nación más favorecida en un nuevo sistema de ALALC* y su autor es el profesor Rodrigo Díaz Albónico.

Si partimos de la base, como algunos sostienen con un pesimismo realista, que el establecimiento de un margen de preferencias regionales será el *único* mecanismo de aplicación generalizada y obligatoria en el ámbito de ALALC reestructurada, el juego irrestricto e incondicional de la cláusula de la nación más favorecida *respecto a las relaciones frente a terceros países*, ha de desempeñar un papel importantísimo. Sería obviamente incongruente que las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo pudieran pactar con países ajenos al sistema, mayores preferencias arancelarias o económicas de cualquier naturaleza que las otorgadas en ALALC, sin que, a lo menos, éstas pudieren extenderse automáticamente.

Lo mismo puede decirse en relación a la no aplicación de restricciones de todo orden.

De allí la gran importancia del trabajo de Díaz Albónico en el sentido de poner énfasis en una aplicación incondicional, automática y expedita de la cláusula en lo que respecta a ventajas concedidas a terceros países.

Con todo, no creemos que baste simplemente con pactar la cláusula de la nación más favorecida para esperar que ésta pueda operar sin dificultades. Es de presumir que puedan presentarse argumentos en el sentido que ésta no procede por cuanto no se trata de un producto verdaderamente originario como señala el profesor Díaz, o que se trata de una mercadería que presenta características distintas que no le confieren la misma individualidad. Un organismo regional, por cierto, debiera estar

en condiciones de dirimir estas eventuales dificultades dentro de criterios absolutamente técnicos.

También conviene tener presente, aun cuando pueda parecer obvio, que ninguna Parte Contratante del Tratado de Montevideo puede, con un país ajeno a la ALALC, pactar la cláusula de la nación más favorecida y extenderle a este último las ventajas negociadas en ALALC. De hecho ocurre en estos casos, que se pacta la cláusula, con excepción de las ventajas otorgadas al amparo del Tratado de Montevideo, como acaba de suceder en un Convenio Comercial suscrito entre las Repúblicas de Argentina y Costa Rica.

Con relación al juego de la cláusula de la nación más favorecida en las relaciones internas *entre los países de ALALC* el profesor Díaz Albónico señala, con razón, que ella “no es parte del programa de liberación ni de los instrumentos auxiliares del mismo (acuerdos de complementación industrial y acuerdos subregionales), refiriéndose más bien dicha cláusula a toda ventaja comercial en relación a productos no incorporados al programa entre las Partes Contratantes o en relación con el comercio entre ellas y terceros estados”.

A propósito de la multilateralidad básica que inspira el Tratado de Montevideo y que debe preservarse, como asimismo cuando se refiere a las nuevas perspectivas que puede ofrecer el principio de la “reciprocidad de beneficios”, el autor formula comentarios realistas que permiten ubicar la aplicación de la cláusula de más favor en su exacta dimensión. Se trata de consideraciones doctrinarias que debieran tenerse presente en las futuras negociaciones encaminadas a la reestructuración de ALALC.

En cuanto a las relaciones comerciales bilaterales entre algún país de ALALC y otro estado latinoamericano ajeno a ella, no creemos necesario “suspender” la aplicación de la cláusula, sino pensar más bien en mecanismos “conjuntos” de solidaridad y coordinación que son los más interesantes para los países centroamericanos o del Caribe.

5. En el trabajo del profesor Díaz Albónico se adelanta la idea de que las acciones parciales de integración deben conciliarse con el esquema fundamentalmente multilateral de ALALC. Por su parte, el profesor Francisco Orrego Vicuña analiza directamente, en el tercer trabajo contenido en la publicación que se ofrece, el tema de las *acciones parciales de integración y su compatibilización con el proceso de ALALC*.

Recuerda el profesor Orrego que “el multilateralismo del Tratado de Montevideo fue total, basado en el juego irrestricto de la cláusula de la nación más favorecida y que sólo admitía excepciones más bien puntuales: todo ejercicio que fuera diferente de este esquema o se apartara del mismo, llegó a ser considerado un anatema, especialmente cuando tenía forma bilateral. Las únicas instituciones que con el correr de los años lograron exceptuarse de este rígido marco, fueron los Acuerdos de Complementación en virtud de la Resolución 99, los Acuerdos subregionales y el caso muy particular de la Resolución 354 relativa al Uruguay”. A con-

tinuación, el autor señala algunos porcentajes que contraponen la esencia multilateral del Tratado con la realidad comercial. En virtud de los porcentajes que menciona, sólo tres países del área mantendrían niveles significativos de intercambio con más de tres países de la región. Es el caso de Colombia, Perú y Venezuela. Los demás comerciarían en forma realmente significativa con sólo dos o tres países. El análisis convendría retrotraerlo al panorama comercial anterior a la vigencia del Tratado de Montevideo. Con todo, es un argumento cuya realidad no puede discutirse después de veinte años de ejercicio multilateral.

Pero el planteamiento del profesor Orrego es categórico al no considerar "ni deseable ni conveniente regresar al bilateralismo de la década de 1950". Recalca que el desafío que se les presenta a las Partes Contratantes consiste en facilitar la realización de un conjunto de acciones parciales que no alteren en definitiva "la vigencia y el rol de un esquema multilateral de ALALC". Se citan en el trabajo en comentario algunas opiniones discordantes que sobre el particular han emitido Salazar Santos, Lluch Soler y el Embajador Schupp.

Al parecer la enumeración más sistemática y completa de aquel conjunto de acciones parciales a que se refiere el autor es la realizada por Alfredo Echegaray y que el profesor Orrego transcribe. Las diversas categorías allí mencionadas se refieren a: convenios comerciales, convenios de cooperación económica, convenios financieros, asociaciones de productores y cooperación técnica.

Cualquiera que sea la tipología que se pretende utilizar, mi experiencia personal reciente al dirigir un trabajo sobre las distintas expresiones del bilateralismo ocurridas entre los países latinoamericanos durante 1979, me permite afirmar que habiéndose suscrito alrededor de 40 convenios, ninguna de ellos consideran ventajas sobre las cuales podría hacerse aplicable la cláusula de la nación más favorecida. Normalmente se refieren a convenios de abastecimiento a mediano plazo; a la constitución de zonas francas; a cuestiones de infraestructura física, que son las más numerosas y que incluyen, preferentemente, aspectos concernientes a infraestructura vial, de vías férreas y proyectos hidroeléctricos.

Como ya es habitual, suelen proliferar los entendimientos bilaterales en los sectores relativos a los transportes, turismo y salubridad. Últimamente la cooperación científica y técnica en materia de energía nuclear ha sido, asimismo, objeto de varios convenios de igual naturaleza.

Obviamente, las posibles acciones parciales que pueden desarrollar los países no se limitan a los convenios bilaterales. Los convenios de mayor envergadura integracionista que pueden concertarse parcialmente son los acuerdos subregionales, cuyas cláusulas de contenido obligatorio actualmente vigentes, no hacen fácil el perfeccionamiento de otros acuerdos de esa naturaleza distintos al Pacto Andino, el cual "convergería" como una unidad económica ante cualquier entendimiento cuantitativamente más amplio.

Lo que interesa destacar en el problema de la convergencia son algu-

nos elementos fundamentales que, de una manera u otra, se analizan en el documentado trabajo del profesor Orrego:

a) La determinación clara, al momento de la reestructuración de ALALC, de los objetivos comunes definitivos del proceso al cual deberán “converger” las acciones parciales. Por de pronto, el único mecanismo global común, general y obligatorio que parece factible estructurar desde ya, es el de un “margen de preferencia regional...”. Ello no obsta a que se señale un plazo para configurar, en el futuro, determinada forma de integración; sea una unión aduanera o un mercado común regional.

b) La precisión del contenido y el alcance de cada acción parcial, estructurándolas adecuadamente.

c) La determinación del organismo regional que calificará la compatibilidad de las acciones parciales con los objetivos ulteriores previstos y que promoverá negociaciones periódicas para evaluar la marcha de tales acciones y sugerir modalidades o criterios de multilateralización.

d) La estructura de ciertos instrumentos que pueden resultar de apoyo a la convergencia como es el caso de los convenios de pagos de alcance global; de acuerdos de complementación abiertos a la adhesión de todos los países y multisectoriales; de medidas solitarias conjuntas en favor de los países de menor desarrollo económico, etc.

e) El establecimiento, “ab initio” de instrumentos comunes globales que funcionen simultáneamente con el perfeccionamiento del margen de preferencia regional, como es el caso del otorgamiento de preferencias económicas genéricas discriminatorias en favor de actividades del área; de facilidades concedidas a la circulación del capital regional; de la constitución de empresas conjuntas; de la adopción de actitudes comunes frente a terceros países u organismos internacionales; de la concertación de convenios de abastecimiento regional prioritario, etc.

Como acertadamente señala Francisco Orrego, al momento de una “reestructuración equilibrada”: “es necesario introducir elementos de flexibilidad en la estructura de ALALC que permitan su adecuación a las realidades en que las Partes Contratantes deseen operar, pero sin que ello se traduzca en un regreso al bilateralismo ni en una balcanización del proceso de integración. Por otra parte —continúa— “es necesario preservar un sistema multilateral básico, pero que no sea obstáculo al logro del objetivo anterior. El encuentro de este punto de equilibrio es la clave para el éxito de la reestructuración, pues él es el que permitirá satisfacer las dos corrientes centrales de pensamiento”.

6. El cuarto trabajo que se presenta en la obra en comentario corresponde a un análisis relativo a *la dimensión externa de ALALC*, de Pilar Armanet.

La verdad es que ALALC en sus propósitos *internos* no ha podido cumplir uno de sus objetivos primarios cual es el establecimiento de una zona de libre comercio y sólo ha logrado algunos éxitos instrumentales parciales,

en aspectos aduaneros, de transportes y de compensación de saldos y créditos recíprocos. En lo que se refiere a su proyección *externa*, el resultado es, virtualmente, nulo.

Las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo en diciembre de 1966 aprobaron la Resolución 167 (CM-I-III-E) sobre los "medios para facilitar la adopción de actitudes comunes ante terceros países y organismo internacionales, en asuntos económicos y financieros". A tal efecto, se encomendó al Comité Ejecutivo Permanente el establecimiento de un "procedimiento sistemático de reuniones de consulta" entre las Partes, con el objeto de promover la coordinación de las políticas comerciales y financieras que habrán de postular en los diversos foros internacionales. Incluso se llegó a encomendar al Comité mencionado "el estudio de las bases para una política comercial conjunta". Ni las bases ni el procedimiento han sido aprobados por los países.

Por su parte, el Capítulo VII de la Resolución 152 (vi) señala claramente las modalidades a que han de ajustarse las relaciones con organismos e instituciones internacionales. La conducción de dichos vínculos competen al Comité Ejecutivo Permanente.

La permanente inactividad de ALALC en el propósito de ejercer una proyección externa que se mostraba imperiosa, produjo, entre otras razones, un hecho político importante que desembocó en octubre de 1975 en la firma del denominado Convenio Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Con la creación del SELA, las once Partes Contratantes del Tratado de Montevideo con los demás "estados soberanos latinoamericanos" que suscriban y ratifiquen dicho Convenio, cuentan con un "sistema permanente de cooperación económica y social interregional, de consulta y coordinación de las posiciones de América Latina, tanto en los organismos internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países".

El SELA constituye, en síntesis, un marco que, al parecer, los países estiman el más adecuado para emprender acciones concertadas y solidarias que acrecienten el malogrado poder de negociación de la región.

Con el funcionamiento del SELA desaparece, entonces, en buena medida, la inquietud por dotar a ALALC de mecanismos de proyección externa; a menos que se trate de acciones concertadas o conjuntas en actividades muy específicas. Sería el caso, por ejemplo, de la adopción de medidas solidarias en favor de los países de menor desarrollo económico relativo ante ciertos organismos internacionales; o de negociación conjunta de tecnología o crédito para programas o proyectos de interés común.

Contrasta fuertemente la falta de proyección externa de ALALC con la gradual estructuración del Grupo Andino como bloque político que incursiona, desde estos últimos meses, en los más variados campos del quehacer internacional. El análisis de este último aspecto, pese a su incuestionable interés, escapa a los propósitos de la obra en comentario.

7. El profesor Alberto Rioseco analiza *la reforma institucional de ALALC*.

Tal como plantea el profesor Rioseco, es obvio que el esquema institucional va a depender de la forma de integración y/o de cooperación económica que se resuelva adoptar en definitiva en el marco de ALALC.

Como señala el autor al empezar su trabajo: "partimos de la base de que uno de los factores fundamentales para el buen éxito de un proceso de integración es la existencia de un sistema institucional y jurídico que corresponda perfectamente al proyecto de integración que se desea llevar a cabo, a sus finalidades y objetivos, alcance, ámbito y modalidades".

Rioseco divide en cuatro partes su trabajo. En la primera de ellas, analiza las modalidades institucionales primitivas del Tratado y la evolución de las mismas en los veinte años de existencia que nos ofrece ALALC. La segunda parte, está dedicada a precisar los elementos institucionales que regirían si se diese el hecho de la reestructuración en la forma presumida por el autor. En la tercera parte de su trabajo, destaca el profesor Rioseco los principales elementos que constituyen, a su juicio, el patrimonio histórico de ALALC. Al efecto, menciona que se trata de un proceso de integración basado en el derecho y que el propio Tratado se encarga de determinar cual es el ordenamiento jurídico sustantivo y adjetivo de la Asociación.

Con mucha razón el autor contrapone la naturaleza jurídica de ALALC, el contenido y alcance de sus normas sustantivas y procesales, con el perfil jurídico precario del GATT basado en el empirismo anglosajón.

A continuación recuerda el señor Rioseco la característica de "tratado-marco" que ofrece el instrumento que dio origen a ALALC; lo que le hace ser evolutivo y dinámico. Esta característica, precisamente, es la que debiera estar sustentada sobre bases institucionales sólidas. Resulta inconcebible el gradual desarrollo de un "tratado-marco" a través de un esquema institucional clásico, cuyas rigideces no pueden compadecerse con la dinámica integracionista que se debiera ir provocando mediante la intervención de un órgano de corte comunitario, apto para detectar iniciativas que vayan perfeccionando un "bien común regional" que, por esencia, escapa a la acción de los entes puramente intergubernamentales.

También considera el autor que se han incorporado al patrimonio histórico de ALALC otras formas de contratación internacional que contribuyen a agilizar y a profundizar el proceso de integración sin alterar el régimen legal del Tratado de Montevideo, como es el caso del Protocolo sobre el Tránsito de Personas; el Convenio Multilateral de Saldos y Créditos Recíprocos y otros.

Dentro del orden de ideas que preocupan al autor, resulta importante en el futuro precisar adecuadamente las fuentes del derecho emanado de ALALC; la jerarquía de las mismas y el momento preciso en que deberán entrar en vigencia. A partir de la aprobación del Protocolo que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, los aspectos anteriormente señalados recibieron una expresión adecuada para los países del Pacto Andino, especialmente el último de dichos aspectos. En efecto, el

artículo 3° del Protocolo aludido señala que las Decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior.

Cuando su texto así lo disponga, las decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicara la fecha de su entrada en vigor en cada país miembro.

La inquietud del profesor Rioseco en lo que respecta a crear en ALALC un ordenamiento jurídico claro y cierto no se contradice con las escasas posibilidades políticas de convertir a ALALC en un esquema de integración económica de envergadura. Por el contrario, por mínimos que sean los vínculos económicos con que resuelvan ligarse las partes contratantes, éstos deben tener un grado sólido de estabilidad jurídica. La flexibilidad es una virtud cuando se refiere al tipo de instrumento económico elegido, pero no a la posibilidad de dejar sin cumplir el compromiso adquirido, que es lo que, lamentablemente, ha ocurrido en el marco de ALALC, donde se ha confundido la "flexibilidad" con la "inestabilidad", con el consiguiente desprestigio del sistema.

Nos parece muy apropiado el hecho que el trabajo del profesor Rioseco no se haya circunscrito al análisis del esquema institucional de ALALC sino que también, y con propiedad, nos haya recordado los presupuestos jurídicos mínimos que han de servir de soporte al proceso.

En cuanto al Capítulo IV del trabajo de Rioseco que se refiere a la organización institucional que propone para el futuro, cabe hacer los siguientes comentarios: a) coincide con la mayor parte de los analistas de este problema en el sentido que debe haber un órgano máximo político de nivel ministerial que se reúna en lapsos fijos a lo menos dos veces por año (en nuestra opinión) y que determine la política superior de la Asociación. No tiene por qué tratarse, necesariamente de reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores.

b) Lo mismo puede decirse en relación a la existencia de un Comité cuyas "funciones fundamentales serían las de un órgano ejecutivo de carácter permanente. Por delegación del Consejo, tendría también funciones normativas". Tal como dice el autor en comentario: "como en el esquema futuro de la ALALC no se eliminarán las negociaciones entre las Partes Contratantes sino que, a nuestro entender, se extenderán a los más diversos campos, es necesario que este órgano se convierta en el foro permanente para la realización de dichas negociaciones"

c) El profesor Rioseco coincide también con muchos analistas del problema institucional de ALALC que opinan que debe dársele a la Secretaría características de órgano de "proposición", sin que sean necesariamente vinculantes dichas proposiciones con las decisiones que adopte el Comité o el Consejo, en su caso. Ellas tendrán valor en la medida que sean convincentes por su calidad técnica y oportunidad política.

Pensamos que los particulares que se vean afectados por medidas restrictivas al intercambio; por alteraciones o por anulaciones de márgenes de preferencia o que invoquen la cláusula de la nación más favorecida puedan recurrir directamente a una oficina especializada de la Secretaría que, previo informe técnico del caso, emitirá un dictamen motivando al Comité sobre el particular.

Son muchas las situaciones en que los gobiernos, por consideraciones ajenas al problema expuesto, no formulan en el seno del Comité los reclamos pertinentes que les plantean los particulares afectados. Con el mecanismo técnico propuesto, en cambio, el Comité tendrá ocasión de conocer las dificultades que plantea el proceso en los puntos mencionados, conservando, la soberanía para pronunciarse sobre el particular ciñéndose o no al dictamen técnico.

En relación a la organización de la Secretaría, el Embajador de Argentina ante ALALC ha propuesto que, según el destino de ALALC, ésta pueda organizarse sobre la base de departamentos especializados en función de los diferentes mecanismos de liberación del intercambio. Francisco Orrego menciona esta sugerencia en su trabajo ya analizado.

De más está decir que cualquiera que sea la forma que adopte ALALC a raíz de su reestructuración, el esquema institucional que opere en el futuro no podrá ser el actualmente vigente.

Otro aspecto de la cuestión institucional que nos parece interesante y que no se menciona en los estudios existentes sobre la materia, es la necesidad de que las sugerencias de los empresarios, emanadas normalmente de Reuniones Sectoriales o de otros foros, tendientes a promover Acuerdos de Complementación por sectores industriales específicos, puedan llegar directamente a la Secretaría y de allí al Comité. Hasta la fecha, sólo depende de la buena voluntad de los gobiernos que se materialicen tales proposiciones. En estos aspectos cabe visualizar un rol determinante a la Secretaría, tanto en la promoción sistemática de reuniones, como en la tarea de velar por el perfeccionamiento de tales acuerdos empeñándose en lograr el consenso necesario.

8. Finalmente podemos señalar que se ha estimado de interés insertar, como Anexo de la presente publicación, el Informe Final del Seminario realizado en INTAL sobre el tema de la reestructuración de ALALC entre los días 6 a 8 de septiembre de 1979 debido a la experiencia y versación que tienen sus participantes.

RAYMUNDO BARROS CHARLÍN

MULTILATERALIDAD Y NO DISCRIMINACION EN LA INTEGRACION ECONOMICA

*Gonzalo Valdés Budge**

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es el de proporcionar una interpretación económica de la naturaleza de las negociaciones arancelarias dentro de la ALALC y de los argumentos y posiciones que pueden presentarse en el debate en torno a los principales elementos del acuerdo vigente y a las propuestas para su reestructuración, que dicen relación con el programa de liberación del intercambio.

El análisis efectuado está basado en la teoría económica de las negociaciones comerciales y de la formación de uniones aduaneras formulada por H.G. Johnson¹ y puede considerarse como un intento de aplicación de dicha teoría a la situación de la ALALC. El punto de partida de la teoría es la constatación de que los conceptos tradicionales de la teoría del comercio internacional no proporcionan una explicación lógica de la práctica de las negociaciones comerciales entre países. Introduce por tanto un concepto de "preferencia por la producción industrial" que involucra el tratamiento de la producción industrial como un bien de consumo colectivo que los países pretenden lograr a través de su política comercial, concepto que es luego utilizado para analizar las conductas observadas. Ajena a este análisis es toda consideración sobre la racionalidad de esta preferencia por la producción industrial.

Por lo tanto, los beneficios o perjuicios del proteccionismo industrial, tema sobre el cual existe vasta literatura económica, no son abordados en este trabajo.

El análisis se limita a los aspectos arancelarios, considerando aquellos elementos del acuerdo actual o de las propuestas formuladas que tienen más directa incidencia sobre el programa de liberación, a saber, el tratamiento de la nación más favorecida, el marco multilateral de las negociaciones, el no incremento de los gravámenes vigentes y el tratamiento arancelario a productos provenientes de terceros países.

CONSIDERACIONES GENERALES

El incentivo primordial para la creación de la ALALC, expresado en el primer considerando del preámbulo del acuerdo que la constituye, radica

*Gerente del Banco Industrial y de Comercio Exterior. Ex Gerente de Organismos Internacionales del Banco Central de Chile.

¹H.G. Johnson, *An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions*, en Robson P. (ed.) *International Economic Integration*, pp. 99-142, Penguin Books, 1972.

en la convicción de que la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, puede acelerar el proceso de desarrollo económico de los países miembros.

El análisis económico de los procesos de integración menciona diferentes factores como posibles fuentes de beneficios que justifiquen esta convicción, como son:

1. Aprovechamiento de economías de escala.
2. Mayor eficiencia en el uso de los factores productivos derivados de la competencia a escala regional.
3. Aumentos de producción derivados del desplazamiento de los productores de más alto costo dentro de la región por productores regionales de más bajo costo.
4. Aumentos de producción derivados del desplazamiento de los productores de más bajo costo de fuera de la región por productores regionales de costo superior.
5. Aumentos en la demanda de los consumidores por productos regionales derivados de los cambios en los precios relativos.

Los factores mencionados en los puntos 3 y 4 constituyen la base de la teoría económica de la integración desarrollada a partir de los años cincuenta y corresponden a los conceptos de "creación de comercio" y "desviación de comercio" originados por Viner².

A partir de estos conceptos se estructura un análisis teórico más receloso de la conveniencia de los acuerdos de integración, especialmente de parte de los economistas partidarios del libre comercio internacional quienes, hasta Viner, en general consideran dichos acuerdos con buenos ojos, pensando quizás que cualquiera rebaja arancelaria era mejor que ninguna. El enfoque sugerido por Viner es de que los movimientos de integración son beneficiosos para sus miembros y para el mundo en su conjunto sólo si el efecto predominante resultante de su establecimiento es la creación y no la desviación de comercio.

Este análisis hace surgir también una pregunta paradójica: ¿Para qué crear una zona de libre comercio o unión aduanera si un país puede obtener, por rebajas unilaterales de sus aranceles, todas las ventajas de la creación de comercio y evitar los perjuicios derivados de la desviación de comercio?

La interrogante desde un punto de vista teórico mantiene aún hoy su validez, aunque la incorporación de elementos dinámicos y factores estructurales aporta un principio de respuesta.

²J. Viner, *The Customs Unions Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, 1950, pp. 41 y siguientes.

Sin embargo, dentro de un esquema de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, la interrogante planteada por Viner pierde toda validez. En efecto, dicho esquema supone una preferencia colectiva por todo aumento de la producción industrial y deriva, en consecuencia, un beneficio económico de cualquiera expansión de estas actividades resultante de los procesos de integración. De esta manera, la desviación de comercio, lejos de ser un perjuicio derivado de la integración, pasa a constituirse en otro beneficio para los países miembros, el cual, sumado al proveniente de la creación de comercio, justifica la existencia de áreas de libre comercio o uniones aduaneras. Más aún, un razonamiento estrictamente proteccionista lleva a la conclusión de que la desviación de comercio es el único beneficio económico de la integración para los países asociados, ya que en la creación de comercio, el aumento en la producción de un país de la región se compensa con la pérdida de producción experimentada por otro país de la misma región.

En este sentido, es indudable que el predominio de políticas económicas que buscaban la sustitución de importaciones contribuyó al entusiasmo por los movimientos en pro de la integración en la época de la creación de la ALALC y en los años siguientes.

Asimismo, una actitud excesivamente proteccionista, al considerar como único beneficio a la desviación de comercio, explica el estancamiento posterior de los procesos de integración, una vez agotadas las posibilidades de concesiones arancelarias "fáciles" que permiten lograr esta desviación y antes de entrar a la etapa de concesiones "difíciles" que supone la creación de comercio.

Por otra parte, lo anterior también sugiere que el planteamiento de esquemas económicos alternativos de desarrollo hacia afuera y de mayor apertura al comercio internacional, contribuye a debilitar la prioridad asignada a la integración regional dentro de los objetivos de las políticas económicas nacionales. Ello porque, dentro de estos esquemas de desarrollo, la desviación de comercio es percibida como un costo efectivo de la integración, ya que el desplazamiento del proveedor extrarregional por el producto (más caro) proveniente de la región, que implica un deterioro de los términos de intercambio, no se ve compensada por la preferencia colectiva por el aumento de la producción industrial propia del esquema más proteccionista.

Reconociendo que las dos tendencias mencionadas (aperturismo y proteccionismo) de las políticas nacionales de desarrollo están presentes en mayor o menor grado en el seno de la ALALC (y también dentro de cada país), la tarea presente es explicitar las razones que cada uno puede tener para participar o no en el programa de liberación y el establecimiento de mecanismos para el logro de objetivos mínimos que no importen el predominio de una u otra tendencia. Para ello es conveniente detenerse en el análisis de los principales elementos del acuerdo que tienen incidencia en el intercambio.

LOS ELEMENTOS BÁSICOS DE LA ALALC

Un punto de partida en la reflexión, lo constituye el hecho de que el hablar de fracaso o estancamiento de la ALALC es un lugar común. Sin embargo, las cifras sobre incremento del intercambio comercial en la región, desde su creación, pueden ser consideradas como positivas, tanto en volumen como en diversificación de productos.

¿Cómo se explica esto?

Lo que sucede es que se suele identificar la ALALC con el programa de liberación del intercambio, visiblemente estancado, y considerar por lo tanto como su (pobre) "patrimonio histórico", el conjunto de negociaciones incluidas en las listas nacionales, listas especiales y acuerdos de complementación vigentes.

Con ello, se corre el riesgo de olvidar que el acuerdo importa también otros elementos cuya presencia puede ser necesario destacar si se quiere proyectar un crecimiento del intercambio regional al menos igual al observado desde su firma.

Entre estos elementos que, en conjunto con el programa de liberación arancelaria, configuran el área de libre comercio, pueden mencionarse los siguientes:

1. Sin perjuicio de las medidas en favor de países de menor desarrollo relativo, el comercio intrarregional se realiza sobre bases no discriminatorias.
2. Las condiciones del intercambio, incluida la imposición de restricciones transitorias o de emergencia y las medidas de carácter fiscal, monetario o cambiario que incidan sobre las importaciones, deben ser comunicadas y discutidas en un marco multilateral.
3. Las partes se comprometen a que las modificaciones en los gravámenes a las importaciones no podrán significar un nivel de gravámenes menos favorable que el vigente antes de la modificación.
4. Las partes contratantes determinan, de común acuerdo, normas de origen de las mercaderías que impidan que los productos no originarios del área se beneficien de las rebajas acordadas, conservando cada país el derecho de fijar sus aranceles para los productos provenientes de fuera del área.

El Tratado contempla también diversas disposiciones relativas a complementación económica y desarrollo agrícola, una declaración limitando y desaprobando los subsidios a la exportación y otra declaración propiciando la armonización de políticas con miras a crear condiciones favorables al establecimiento de un mercado común.

En mayor o menor medida los elementos mencionados, conjuntamente con lo que ha sido posible lograr en materia de liberación del comercio, han sustentado el crecimiento del intercambio en la región desde la creación de la ALALC. Por su naturaleza, el aporte de cada uno de ellos a este

crecimiento no es susceptible de cuantificación, pero puede estimarse en general como positivo. De ahí que en esta etapa de la Asociación, en que es necesario lograr el máximo de comercio posible entre los países de la región, sea aconsejable y prudente un examen cuidadoso de su validez, sin perjuicio de perfeccionar mecanismos o incorporar elementos nuevos que permitan dinamizar el proceso.

TRATAMIENTO DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA

El elemento de no discriminación en el comercio intrarregional —los gravámenes a la importación aplicados por una parte contratante a los productos originarios de otro país de la región son iguales, cualquiera sea el país de origen— contemplado en el acuerdo a través del tratamiento de la nación más favorecida del Capítulo IV, tiene importancia en la mecánica de la liberación del intercambio.

Excepciones a la no discriminación pueden admitirse por la vía de los convenios para facilitar el tráfico fronterizo (artículo 19) de los acuerdos de complementación (artículo 16), de las ventajas no extensivas de carácter transitorio en favor de países de menor desarrollo relativo (artículo 32, letra "a") y de los acuerdos subregionales (resoluciones 202 y 222 de la Conferencia).

Todas estas excepciones (salvo quizás la primera de ellas) tienen en común el hecho de requerir para su implementación de algún tipo de consenso de todas las partes contratantes en cuanto a su compatibilidad con los objetivos multilaterales, lo que reafirma la importancia asignada al principio de la no discriminación.

Es este un elemento de la ALALC a menudo planteado en las actuales reflexiones en torno a su reestructuración. Se ha afirmado que la vigencia de la cláusula de la nación más favorecida, con las excepciones mencionadas, no otorga al acuerdo suficiente flexibilidad para la realización de acciones parciales de integración y se propone que esta cláusula debe tener carácter condicional, siendo reemplazada como principio rector de las relaciones entre las partes por otro como podría serlo el de la reciprocidad de beneficios³.

Este tema sólo puede abordarse parcialmente aquí en cuanto a su incidencia sobre el programa de liberación, pero obviamente tiene las repercusiones de la vieja discusión entre multilateralismo y bilateralismo en el comercio internacional. El riesgo implícito en el abandono de la cláusula de la nación más favorecida, como lo hacen notar los propios proponentes, es el de la excesiva fragmentación del proceso, lo que hace necesario definir los mecanismos a través de los cuales se multilateralizarán las preferencias no extensivas de los acuerdos de integración parcial.

³La reestructuración de la ALALC, Seminario INTAL, Informe Final Rev. 1, p. 9, octubre 1979.

La experiencia de la propia ALALC en esta materia no parece muy satisfactoria⁴ y la experiencia histórica parece indicar que este tipo de preferencias no extensivas tiende a otorgarse entre aliados políticos estrechos, al margen o con sacrificio de consideraciones económicas, lo que en definitiva tiende a acentuar el proteccionismo en el intercambio.

La negociación de preferencias arancelarias discriminatorias es, sin embargo, desde un punto de vista económico más fácil que la negociación de preferencias bajo la cláusula de la nación más favorecida.

Partiendo de una situación de no discriminación, es posible ofrecer una preferencia discriminatoria sin reducir la producción nacional por el mero expediente de reemplazar producciones provenientes de otros países de ALALC. Suponiendo que los países X, Y y Z son miembros de la ALALC y que X importa desde Y una cierta cantidad del producto w, X está en condiciones de ofrecer a Z una preferencia arancelaria que permita a Z reemplazar a Y como proveedor del producto w (lógicamente que X espera obtener algo a cambio de esto).

En otros términos, la negociación discriminatoria de preferencias arancelarias permite la desviación de comercio al interior de la región (lo que mirado desde el punto de vista de algunos países, puede aparecer como positivo, siendo neutro o negativo desde el punto de vista de la región; en el ejemplo propuesto, es probable que Y reaccione aplicando un arancel discriminatorio a algún producto proveniente de X).

También es probable que la decisión de otorgar una preferencia discriminatoria sea más fácil en el caso de existir producción nacional del producto en cuestión. Siguiendo con el ejemplo, suponiendo que X quiere reducir lo menos posible su propia producción de w, una rebaja arancelaria discriminatoria en favor de Z es preferible a una rebaja extensiva también a Y y a los otros países de la región. Además, toda disminución de producción que sufre con la rebaja preferencial será reemplazada por producción proveniente del país al cual se otorga la preferencia (Z en el ejemplo), con lo cual X estará en mejor pie para obtener de Z una preferencia equivalente.

Lógicamente que todo este proceso tiene un costo económico adicional: el exceso en el costo de producción existente en el país beneficiario de la preferencia con respecto al costo del producto en otros países de la región (en el ejemplo, mayor precio de w en Z con respecto al precio de Y). Este costo adicional tiende a incrementarse para sucesivas rebajas arancelarias preferenciales, tanto porque el exceso de costo de la unidad marginal puede aumentar como porque el mayor precio se paga sobre un volumen mayor de productos.

Hay que hacer notar que este costo adicional sólo es percibido como tal por los países que consideran la desviación de comercio como un costo real del proceso de integración. Se ve también cómo la cláusula de la nación más favorecida actúa al interior del acuerdo como una medida de

⁴ *Bases para la reestructuración de la ALALC*, M. Arocena, INTAL, p. 14, agosto 1979.

protección para aquellos países miembros que se ven perjudicados por los acuerdos preferenciales.

En todo caso, del análisis anterior se desprende que las negociaciones para rebajas preferenciales de tarifas no eliminan las dificultades de fondo encontradas en los programas de liberación bajo la cláusula de la nación más favorecida. Es probable que luego de una etapa inicial en que se aprovechen las posibilidades de nuevas desviaciones de comercio, el proceso tienda a estancarse bastante antes de que las preferencias no extensivas alcancen el universo de productos o a un porcentaje significativo de los aranceles negociados.

En cuanto a su forma, lo probable es que este tipo de negociaciones se desenvuelvan por partidas o grupos de partidas arancelarias. También podrían involucrar reducciones porcentuales de aranceles aplicables a todo el universo arancelario.

Tanto en uno como en otro caso, la evaluación de los beneficios recíprocos puede resultar extremadamente compleja, especialmente frente a una proliferación de este tipo de acuerdos. Esto puede hacer ilusoria una multilateralización de sus efectos a través de la incorporación a los acuerdos preferenciales de otras partes contratantes, dadas las dificultades que plantea la determinación de una adecuada compensación. Ello hace preferible que el efecto multilateral derive del carácter transitorio que se asigne a los acuerdos preferenciales, permitiendo que una vez transcurrido el período prefijado, las preferencias negociadas se hagan extensivas a las otras partes contratantes.

EL MARCO MULTILATERAL, EL PROGRAMA DE LIBERACIÓN DEL INTERCAMBIO Y LA ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS

En los párrafos anteriores se hicieron algunos comentarios sobre las posibilidades que ofrece la negociación de rebajas arancelarias discriminatorias para la liberación del intercambio. A continuación, se presentan las alternativas que ofrece el programa de liberación sobre bases no discriminatorias contempladas en el acuerdo vigente, como también otras consideraciones en torno al marco multilateral de la ALALC.

El programa de liberación del intercambio de la ALALC, tal como está concebido en el acuerdo tiene tres características fundamentales. En primer lugar, se trata de un programa para la liberación de lo esencial del comercio recíproco, lo que en la práctica significa la eliminación del 100% de los gravámenes sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier parte contratante. En segundo lugar, es un programa gradual en base a plazos fijos establecidos en el acuerdo. En tercer lugar, se trata de un mecanismo de negociación producto por producto, sobre bases bilaterales, que se extendían a las demás partes

contratantes en virtud de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

Para el análisis económico, nada hay que obligue a una zona de libre comercio a llevar a cero los aranceles para el comercio recíproco. Los beneficios y costos de la integración dependen de otros factores y están igualmente presentes con una rebaja del 100% del arancel vigente, como con una rebaja del 50% o del 10%.

La explicación de la primera característica mencionada del programa de liberación se encuentra en las disposiciones del Artículo xxiv del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) vigente a la suscripción del Tratado de Montevideo que exigían que los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas fueran eliminados para lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de la zona de libre comercio. Esto es válido también para la segunda característica, ya que el mismo artículo requería la fijación de un "plazo razonable" para el establecimiento de la zona de libre comercio. Sin embargo, con las modificaciones que se han producido en las normas que regulan el comercio internacional, estas disposiciones del artículo xxiv del GATT han perdido aplicación práctica⁵.

La tercera característica (negociación producto por producto sobre base inicial bilateral) reproduce dentro de la ALALC lo que constituía la práctica de las negociaciones comerciales bajo el GATT. De acuerdo con el protocolo sobre normas y procedimientos para las negociaciones de la ALALC, cada país prepara una nómina de los productos para los cuales solicitan concesiones y, un mes y medio más tarde, la nómina preliminar de los artículos sobre los cuales están dispuestos a ofrecer concesiones. La apreciación de estas concesiones se hace en forma multilateral, lo que teóricamente facilita los acuerdos (por ejemplo, si X y Z tienen interés en una concesión de parte del país Y, entre ambos pueden ofrecer lo suficiente a cambio a Y, cuando cualquiera de los dos aislado no podría), aunque en la práctica el proceso ha resultado ineficaz.

Teniendo presentes las características anteriores, la alternativa que se ha propuesto en los estudios sobre reestructuración de la ALALC para el programa de liberación, es la de un margen de preferencia consistente en una reducción porcentual en favor de la zona del tratamiento arancelario general (inicialmente limitado a una rebaja menor de los aranceles vigentes en cada país), que no establezca plazos fijos para su ampliación y que abarque en lo posible el conjunto del universo arancelario.

Lo más novedoso de esta proposición, aparte de introducir una buena dosis de realismo, es la de intentar, a nivel de ALALC, un estímulo a las negociaciones comerciales similar al que introdujo, a nivel del GATT, la rue-

⁵ *Bases para la reestructuración de la ALALC*. M. Arocena, INTAL, p. 14, agosto 1979.

da Kennedy, al reemplazar el sistema de negociación ítem por ítem por una reducción porcentual de todo el universo arancelario (esta es la regla general: la no desgravación opera por la vía de listas de excepciones).

El análisis que se ha venido haciendo en este trabajo sirve de apoyo a esta proposición. Los conceptos de creación y desviación de comercio demuestran que existe una considerable diferencia práctica entre un acuerdo para reducir todos los aranceles en un 50% y otro para reducir aranceles en un 50% del universo arancelario. En el primer caso, la negociación ítem por ítem queda excluida y, por lo tanto, las rebajas arancelarias que implican creación de comercio se dan conjuntamente con aquellas resultantes en desviación de comercio, sin que sea posible separarlas. Si esta rebaja inicial es de poca significación (10% o 20% del arancel vigente), se facilita además la obtención de un consenso entre países que ven de manera distinta los beneficios de la integración.

Por el contrario, las desventajas de una negociación ítem por ítem son evidentes y ya han sido mencionadas. Las presiones y disensiones respecto de una concesión se multiplican dentro de cada país y entre ellos y el proceso tiende a estancarse una vez que las concesiones "fáciles" que importan desviación de comercio, se han otorgado.

En lo que respecta al tratamiento especial a los países de menor desarrollo relativo, la propuesta podría contemplar, ya sea un margen mayor de preferencia zonal en su favor o una exención para estos países de la obligación de otorgar preferencia a los otros países de la zona (es decir, no invocar reciprocidad en la preferencia zonal que los demás países les otorgan) o una combinación de ambas. En todo caso, es claro que estas medidas parciales deben ir acompañadas de otras más positivas que escapan al ámbito arancelario.

Para terminar con lo relativo al marco multilateral en la determinación de las condiciones del intercambio regional, habría que reiterar que también tiene aplicación para las medidas de carácter fiscal, monetario o cambiario que incidan sobre las importaciones. Si bien estas políticas no son susceptibles de generar tratamientos preferenciales, es indudable que tienen una fuerte incidencia en el grado de apertura de las economías al comercio internacional. El ejemplo más claro de ello lo proporciona la política cambiaria: los efectos de una devaluación (revaluación) son similares a los de un aumento (rebaja) en el nivel arancelario general, desde el punto de vista de los precios relativos de los bienes comerciables y no comerciables internacionalmente. A su vez, la política cambiaria tiene una relación estrecha, aunque más compleja, con la política monetaria y la política fiscal. De ahí la importancia que debe asignarse a la armonización y evaluación de estas distintas políticas nacionales dentro del marco multilateral de la ALALC y la posibilidad de avanzar en estas tareas no obstante las diferencias que puedan existir en la apreciación de los beneficios de la integración.

SITUACIÓN DE LAS CONCESIONES OTORGADAS

Al margen de las consideraciones jurídicas que puedan ser aplicables, se estima que cualquiera reestructuración de la ALALC debe hacerse bajo el principio de que toda modificación a los gravámenes ya negociados que resulte de ella, debe ser en el sentido de una mayor liberación del comercio. Esto es, la reestructuración de la ALALC no debiera implicar un nivel de gravámenes menos favorable que el vigente en la actualidad.

En el esquema propuesto, esto significa que las listas nacionales, las listas especiales y los acuerdos de complementación negociados mantienen su vigencia. Al acordarse la preferencia zonal y para los productos que estén incluidos a la vez en esta preferencia y en una lista nacional o acuerdo de complementación, deberá aplicarse aquel gravamen que resulte menor. Paulatinamente y en la medida en que crezca el margen de preferencia zonal, los gravámenes negociados en listas nacionales irán perdiendo aplicación.

De esta forma se evita una renegociación de lo existente en la que inevitablemente surgirán posiciones divergentes en la apreciación de los beneficios concedidos.

NORMAS DE ORIGEN Y ARANCELES PARA LOS PRODUCTOS
PROVENIENTES DE FUERA DEL ÁREA

El área de libre comercio y antes que ella, una preferencia zonal, constituye una primera etapa en la integración económica, que a diferencia de una unión aduanera, no involucra uniformidad en el grado de discriminación respecto de países no miembros. Cada parte contratante conserva el derecho de fijar sus aranceles para los productos no regionales y éstos son excluidos de la liberación del intercambio en virtud de las normas de origen de las mercaderías.

Los efectos sobre la producción y el consumo de una unión aduanera o de una zona de libre comercio o de una preferencia zonal son similares, sólo que en el primer caso son consecuencia de la aplicación de un arancel externo común, en tanto que en los restantes son el resultado de la aplicación de las normas de origen.

En consecuencia, no parece necesario, desde un punto de vista económico, introducir modificaciones en esta característica del acuerdo vigente.

Tampoco es oportuna o conveniente una modificación si se considera el actual estancamiento del programa de liberación y la necesidad de facilitar un consenso en torno a objetivos mínimos para la reestructuración de la ALALC. Considerando el establecimiento de una preferencia zonal como un objetivo mínimo del programa de liberación, su negociación se ve facilitada si los países no se ven obligados a comprometer conjuntamente con dicha preferencia, el tratamiento que otorgarán a ter-

ceros países. De esta manera cada país conserva su independencia para fijar la base sobre la cual operarán a su respecto los efectos de creación y desviación de comercio y se evita la necesidad de establecer un consenso entre las distintas posiciones que puedan existir sobre la materia.

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de los principales elementos del programa de liberación existente o propuesto explica las distintas posiciones que se plantean respecto de su aplicabilidad en una reestructuración del Acuerdo. Es probable que los países con una fuerte preferencia colectiva por la producción industrial apoyen un condicionamiento de la cláusula de la nación más favorecida que facilite acciones bilaterales o parciales de integración, las que pueden contar con el apoyo de otros países en la medida que se contemplen normas claras que permitan su multilateralización. Las posibilidades que ofrece la negociación de preferencias discriminatorias para la liberación del intercambio son sin embargo limitadas. En cuanto a las alternativas de desgravación multilateral, la eliminación de la meta de suprimir la totalidad de los gravámenes a la importación facilita la formación de un consenso. Lo mismo ocurre con la eliminación de los plazos fijos establecidos al respecto. La supresión de las negociaciones ítem por ítem y su reemplazo por una rebaja general aunque sea moderada, puede ser una importante contribución para terminar con el estancamiento derivado de la diferente apreciación de los beneficios y costos derivados de las concesiones. Cualquiera sean los logros que se obtengan en ello, la asociación puede avanzar en la armonización de políticas entre los países miembros. La búsqueda de un consenso se ve facilitada por la falta de necesidad de definir, en este momento, un tratamiento arancelario común para los productos provenientes de terceros países y la posibilidad de evitar una renegociación de las concesiones vigentes.

Una reestructuración de la ALALC en torno a las ideas propuestas, si bien aparece como poco ambiciosa, adecua las disposiciones del Tratado a la realidad observada e impide un posible deterioro de las actuales condiciones del intercambio. Una profundización mayor del proceso de integración requiere necesariamente un mayor grado de consenso en la apreciación de los beneficios y costos que de él derivan.

LA CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA EN UN NUEVO SISTEMA DE ALALC

*Rodrigo Díaz Albónico**

Los trabajos preparatorios que condujeron a la suscripción del tratado de Montevideo el 18 de febrero de 1960, demuestran que fue intención de las partes el reemplazar los innumerables acuerdos bilaterales de comercio y pagos vigentes a la época, por un sistema multilateral.

Este aspecto de multilateralidad, inserto en el tratado regional, fue analizado y concebido como esencial al instrumento de Montevideo manifestándose en la aplicación en forma ilimitada e incondicional de la cláusula de la nación más favorecida.

El espíritu que caracterizó los primeros años de ALALC, que llevó a caracterizar al Tratado de Montevideo como un acuerdo multilateral de comercio, debió compatibilizarse con requerimientos políticos que en mayor o menor medida significaron atenuar el régimen general multilateral proyectado.

Son significativos los casos referentes a los acuerdos de complementación y a los acuerdos subregionales. A estas hipótesis es necesario agregar en forma reciente las "acciones parciales", término equívoco, que implica varias posibilidades como acuerdos intersectoriales y multisectoriales, convenios por países o grupos de países, o por último transacciones bilaterales, etc.¹

Si se observa el actual estado de la cooperación regional no cabe la menor duda del interés por parte de los miembros de ALALC de mantener los acuerdos subregionales, de no prescindir de los acuerdos de complementación defendiendo su carácter no extensivo salvo adecuada compensación y de proseguir, en fin, con las acciones parciales. Si tal es el interés mayoritario en la región cualquiera restructuración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio deberá compatibilizar un régimen multilateral con una pluralidad de acciones parciales.

Como lo señalaba un estudio de la secretaría de ALALC², "ésto quiere decir que salvaguardando los elementos esenciales de la acción colectiva, el sistema debe estar dotado de la flexibilidad necesaria para acompañar el dinamismo propio del proceso...".

Esta afirmación es particularmente aplicable a la cláusula de la na-

*Profesor de Derecho Internacional. Director del Programa de Magister en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

¹Véase en esta publicación el trabajo del profesor Francisco Orrego Vicuña, "Las acciones parciales de integración y su compatibilización con el proceso de ALALC".

²Secretaría ALALC, *La cláusula de la nación más favorecida en el sistema de la ALALC*, Sec./PA/2, junio 1973.

ción más favorecida, la cual manteniéndose como uno de los elementos centrales del proceso, deberá optar en general por una reciprocidad de beneficios en las relaciones entre las partes y por una incondicionalidad de los mismos, respecto a toda ventaja que otorgue un país de ALALC a un tercer país.

Estas ideas y otras, como el mejoramiento en la flexibilidad de mecanismos operativos, afianzará la necesaria concurrencia entre una pluralidad de acciones parciales existentes con un sistema común y un informe que afecta, salvo excepciones, a todos los países miembros de igual manera.

Estas modificaciones alcanzan, como ya lo hemos señalado, a la cláusula de la nación más favorecida, siendo conveniente antes de sugerir sus posibles enmiendas analizar brevemente su situación en el Tratado de Montevideo.

I. LA SITUACIÓN DE LA CLÁUSULA EN EL TRATADO DE MONTEVIDEO

La inclusión o incorporación de la cláusula de la nación más favorecida en el Tratado de Montevideo (artículo 18), obedeció entre otras cosas al interés de obtener la autorización por parte del GATT para la constitución de una zona latinoamericana de libre comercio. Es explicable entonces la similitud de redacción entre la disposición ya individualizada y aquella que contiene el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

Es necesario señalar además que según los redactores del tratado regional, la cláusula de más favor debía jugar un papel similar al asignado a la misma en el seno del GATT. Así debía multilateralizar las concesiones originariamente bilaterales, debía impedir que una parte contratante tuviese una situación de preferencia en el territorio de otra o que una parte contratante otorgase preferencias a terceros países perjudicando así a los suscriptores del tratado.

Bajo tales perspectivas la aplicación de la cláusula aparecía como incondicional e ilimitada en relación a bienes o productos de cada parte contratante en el territorio de las otras.

El fundamento de esta inserción multilateral de la cláusula correspondía a un principio básico de la cooperación en materia comercial, muy en boga en la época, cual era la no discriminación, única forma de evitar distorsiones en el mercado mundial o regional.

Establecida la cláusula de la nación más favorecida en el tratado de Montevideo surgieron varias dudas acerca de su campo de aplicación, o si se quiere, de la función real que ella cumple en todo el sistema de ALALC. Partiendo de una interpretación contextual y funcional del tratado, el señor Félix Peña considera que la cláusula de más favor serviría como un complemento al programa de liberación, asegurando un trato no discriminatorio en los intercambios comerciales que se celebren al

margen del programa de liberación o con terceros países³. En otros términos la cláusula de la nación más favorecida no es parte del programa de liberación ni de los instrumentos auxiliares del mismo (acuerdos de complementación industrial y acuerdos subregionales), refiriéndose más bien dicha cláusula a toda ventaja comercial en relación a productos no incorporados al programa entre las partes contratantes o en relación con el comercio entre las partes contratantes y terceros Estados.

Tal interpretación se basaba particularmente en acciones de la Conferencia de las Partes Contratantes al aprobar las resoluciones 99 (iv) y 222 (vii).

La resolución 99 (iv), después de la experiencia adquirida en las resoluciones 15 (i) y 48 (ii) que reglamentaban la concertación de los acuerdos de complementación, estableció en su artículo 21 que "las partes contratantes convienen expresamente que aquellas que no participan de un Acuerdo de complementación, sólo se beneficiarán de las franquicias recíprocamente pactadas entre las partes que intervengan en el Acuerdo, mediante el otorgamiento de acuerdos de compensación"⁴.

Mediante este instrumento se subordinaron los efectos del artículo 18 del Tratado de Montevideo a los del principio de reciprocidad, exigiendo en el caso de Acuerdos de complementación, negociaciones entre las partes en dicho acuerdo y los otros Estados a fin de otorgar una adecuada compensación.

En cuanto a la segunda resolución N° 222 (vii) ésta establece las normas a las que deberán someterse los acuerdos subregionales, pues no existirá disposición en el Tratado de Montevideo que regulase esta materia. En el artículo 7 de esta resolución se dispone que las "desgravaciones pactadas en un acuerdo subregional no se harán extensivas a las partes contratantes no participantes en el acuerdo subregional ni crearán para ellas obligaciones especiales".

"La solución que se dio al problema —escribe el señor Peña— de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida a las ventajas arancelarias pactadas dentro del marco de un acuerdo subregional es similar a la adoptada en el caso de los acuerdos de complementación por la resolución 99"⁵.

Al igual que en la hipótesis de los acuerdos de complementación, la resolución 222 no constituiría una excepción a la aplicabilidad de la cláusula.

Sólo serían excepciones a esta última el régimen instituido en el Capítulo VIII del Tratado de Montevideo, que faculta el otorgamiento

³ Peña (F), "La cláusula de la nación más favorecida en el sistema jurídico de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio", en Orrego (F), *Derecho Internacional Económico*, México, 1974 Fondo de Cultura Económico, tomo 1, pp. 153-166.

⁴ Véanse también los artículos 22, 23, 24 y 25 que reglamentan estas adhesiones.

⁵ Cf. Peña (F), *La cláusula de la nación...* op. cit., p. 160.

de concesiones no extensivas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo⁶ y aquel otro en virtud del cual se exime del tratamiento de la nación más favorecida a las disposiciones que se aprueben a fin de facilitar el tráfico fronterizo, según lo consignado en el artículo 19⁷.

De alguna manera, aún cuando la situación es distinta, habría que incluir en la primera excepción ya descrita, el régimen especial de que goza Uruguay (Resolución 204), no obstante que, según ciertos estudios, tal régimen se debe más al propósito de facilitar el logro de una reciprocidad razonable que a la simple calificación de ese país como de menor desarrollo económico relativo⁸.

Todas estas hipótesis en donde existe un abandono de la cláusula de la nación más favorecida, por lo menos en su carácter automático e incondicional, se sustentan en la realidad de las dificultades con que se topan este tipo de procesos que engloban países de diferentes niveles de desarrollo.

La divergencia en el dinamismo ha conducido a parcializar las acciones que sin absjurar de una "razonable solidaridad" en el trato con terceros, ha perseguido al interior de la zona la obtención de una "mayor reciprocidad" en los beneficios.

Esta acentuación del segundo principio sobre aquel de la multilateralidad incondicional modificó "sustancialmente la interpretación original del artículo 18"⁹, y es probable que estas tendencias a una mayor parcialización sean elementos determinantes del futuro sistema.

Este estudio parte de la idea, recogiendo en ello múltiples trabajos sobre la materia¹⁰, que la inserción de la cláusula en el Tratado de Montevideo mantiene su validez y no puede ser considerada como un obstáculo a una realista integración en el decenio de los 80.

II. REFLEXIONES SOBRE EL PAPEL QUE DEBE JUGAR LA CLÁUSULA

Este conjunto de reflexiones merecen una explicación previa. Afirmamos que los vínculos jurídicos y las obligaciones contractuales que mantienen o que se impongan los miembros de ALALC en este proceso de

⁶Sobre el particular es interesante el trabajo de Paolillo (F), "La cláusula de la nación más favorecida y los países menos desarrollados en la ALALC y en el Pacto Andino", en Orrego (F), *Derecho Internacional Económico*. . . op. cit., pp. 167-205.

⁷Al respecto se puede consultar el trabajo de Pfirter de Armas (F), "La cláusula de la nación más favorecida y la excepción del tráfico fronterizo en el tratado de Montevideo", en Orrego (F), *Derecho Internacional Económico*. . . op. cit., pp. 206-213.

⁸Cf. Secretaría ALALC, *La cláusula de la nación más favorecida*. . . op. cit.

⁹Idem, p. 2.

¹⁰Se han tomado particularmente en cuenta dos informes: el informe preparado por Martín Aracena, *Bases para la reestructuración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, INTAL, agosto de 1979; y el segundo, un informe final del seminario *La reestructuración de la ALALC*, INTAL, octubre de 1979.

reestructuración no deben ser rígidos. La flexibilidad es la única forma de no provocar una parálisis en la adopción de diversos niveles de aceleración atendiendo a las capacidades relativas de los diferentes países en cuanto a implementar objetivos integracionistas.

Existe a nuestro juicio, sobre todo en un proceso de integración, una estrecha relación o interdependencia entre objetivo propuesto, que toma en consideración el interés global sin desconocer el nacional; el contenido de la norma que puede ser rígido o flexible; y el destinatario de la misma, aproximación que demostrará, en último término, la viabilidad de la norma establecida.

Con respecto al papel que deberá jugar en un futuro la cláusula de la nación más favorecida pareciera existir un cierto consenso en distinguir su carácter según sea su campo de aplicación.

Así se afirma que es necesario mantener su carácter automático e incondicional en el comercio con terceros Estados. Si se admitiese que cualquier país miembro pudiese otorgar ventajas o franquicias a terceros países no extensibles automáticamente a los miembros de ALALC todo el sistema regional se desintegraría al abandonarse un supuesto básico de todo proceso de integración económica. Es incompatible una solidaridad interna con una absoluta independencia por parte de los Estados miembros en sus relaciones comerciales con terceros países.

Sin embargo existen posiciones diversas respecto a lo que debe entenderse por terceros países. Estas diversas posiciones se refieren en el fondo al espacio de aplicabilidad de la cláusula de la nación más favorecida, rigiendo sólo para la ALALC o teniendo una vigencia latinoamericana.

Algunos Estados han formulado su interés en otorgar determinadas concesiones a países centroamericanos, considerando a éstos en un estatuto particular entre países miembros y terceros Estados. En tal caso se aplicaría el principio de la reciprocidad de beneficios y no tendría lugar su carácter incondicional.

Otros miembros de ALALC han hecho ver el carácter discriminatorio de tales proposiciones y la dificultad conceptual para identificar con precisión otras subregiones¹¹. El aspecto discriminatorio proveniría de la situación semejante en que se encuentran otros países en vías de desarrollo que poseen en miembros de ALALC "relaciones especiales".

A pesar de estos recelos, justificados desde un punto de vista general, no cabe duda que ha sido un objetivo reiteradamente formulado, el de coordinar los distintos sistemas regionales de integración, en vista de lo cual se han llegado a la creación de comisiones coordinadoras.

Consideremos no obstante que cualquiera solución favorable a otorgarle a la cláusula una vigencia latinoamericana debería ser el producto de un consenso de los países miembros conservando éstos la facul-

¹¹ Así se habla de una subregión mesoamericana, expresión vaga e imprecisa.

tad de fijar en cada caso los límites de este tipo de acciones, preservando así la solidaridad interna e impidiendo la división del sistema global.

Los límites de este tipo de acciones, otorgamiento de franquicias a países latinoamericanos no extensibles a los países de ALALC, deberían ser en todo caso transitorias. Cumplido un cierto plazo se harían extensivas al resto de los países de ALALC, perdiendo su carácter de recíproco y recuperando el de incondicional. Por otra parte, los países latinoamericanos no miembros de ALALC deberían comprometerse a dictar en su orden interno disposiciones tendientes a evitar que los beneficios concedidos por miembros de ALALC se extiendan a terceros países en perjuicio de los oferentes.

Otro punto que es necesario reconsiderar en lo que se refiere a incondicionalidad de la cláusula, teniendo en cuenta el comercio con terceros países, dice relación con la aplicación del término "producto similar originario". Se sabe que en estas materias ha existido una gran discrecionalidad por parte de las administraciones nacionales, al excusarse de cumplir lo dispuesto en el artículo 18, alegando que el producto originario del tercer país favorecido no posee uno similar en la zona. En múltiples ocasiones por razones de orden administrativo no se ha respetado estas obligaciones básicas.

Es cierto que estas materias son complejas y alcanzan a menudo la epidermis de las administraciones locales. Sin embargo, mantener una gran discrecionalidad en estos puntos antenta contra la aplicabilidad del artículo 18. No sería ilógico pensar que no basta la simple declaración administrativa y que aparece necesario someter esta resolución a una revisión de carácter técnico por una autoridad imparcial y ágil.

Las limitaciones que se impongan en este campo excesivamente discrecional, permitirán un mayor intercambio, racionalizando además la capacidad importadora de los países miembros en relación a productos de la zona.

Si existe un cierto consenso en cuanto a la incondicionalidad de la cláusula en relación al comercio con terceros países, varios estudios propenden a que en las relaciones comerciales entre las partes de ALALC, el principio básico sea el de la reciprocidad de beneficios y, en consecuencia, la cláusula de la nación más favorecida tenga un carácter condicional.

A modo de simple explicación, muy general por cierto, cabe señalar que con anterioridad a 1923 los Estados Unidos por ejemplo, aplicaban la cláusula de la nación más favorecida en su carácter condicional.

De una serie de disposiciones del Tratado de Montevideo se desprende que el principio de la reciprocidad en los beneficios a obtener, es un supuesto básico del sistema de ALALC. Lo que se propone en la actualidad es aplicar el mismo a las relaciones entre las partes contratantes y accidentalmente a países del área.

Conviene en primer lugar, definir los términos de "reciprocidad de beneficios".

Reciprocidad es aquella situación que se presenta cuando un Estado asegura o promete a otro Estado (o a su comercio) un trato igual o equivalente a aquél que este último Estado le asegura o le promete. En cambio el término beneficio denota utilidad o provecho.

De estas explicaciones se colige el carácter condicional que se le otorgaría a la cláusula pues entendida de esta forma, aquélla no jugaría en forma automática estando supeditada a negociaciones y calificaciones por las partes en la relación.

Lo expuesto recientemente se asemeja a las exigencias contenidas en la resolución 99 (iv) sobre Acuerdo de complementación, al utilizar la expresión "adecuada compensación" para beneficiarse de las franquicias pactadas entre las partes en el acuerdo.

Frente a tal proposición, que introduce en los hechos un sistema de integración parcial, basada esta última en reciprocidad y no extensión, una serie de problemas teóricos y prácticos se presentan.

Abordemos aquellos que presentan, a primera vista, menos dificultades.

Siguiendo el espíritu y la letra de la resolución 381 (xix), en donde se acuerda el programa de tareas y negociaciones a cumplirse para alcanzar la reestructuración de ALALC en el curso de 1980, es necesario introducir una primera excepción a esta exigencia de reciprocidad en los beneficios en relación a los países de menor desarrollo económico relativo.

Por regla general a estos países no se les exigiría una reciprocidad en los beneficios, operando en forma incondicional. Al mismo tiempo se les podrían otorgar ventajas particulares en los programas de expansión comercial y desarrollo industrial.

El profesor Francisco Orrego Vicuña en su informe sobre acciones parciales¹², propone que en ciertas hipótesis, por ejemplo, eliminación de restricciones no arancelarias se prevea la aplicación incondicional del artículo 18 en favor de un país que ha expresado interés, citando el caso de países de menor desarrollo económico relativo.

Siguiendo este pensamiento podríamos decir que en el caso de esta categoría de países se presumiría el interés por acogerse a esos "acuerdos", correspondiéndole a ese Estado manifestarlo pero existiendo sobre los otros países la obligación de no exigir beneficios recíprocos. Si por regla general se establecieran plazos para la adhesión, éstos deberían ser bastante amplios en relación a países de menor desarrollo económico relativo.

Lo expresado respecto de esta categoría de países comprende la situación de Uruguay, por las razones que dimos en su oportunidad.

Afirmar que la cláusula de la nación más favorecida se aplicará por lo general de manera condicional en las relaciones entre las Partes Con-

¹²Cf. "Las acciones parciales de integración". . . , op. cit.

tratantes, contiene riesgos. El principal riesgo es que con ello se pierda toda mecánica multilateral, razón por la cual abundan en todos los estudios sobre reestructuración de ALALC, el término "compatibilización".

En el fondo se pretende mantener un esquema multilateral pero dotándolo de flexibilidad que no signifique una mera postergación del problema para el nuevo término del período de transición¹³.

Pretender aplicar en forma condicional la cláusula implica necesariamente que dos o más miembros de ALALC, pero no todos, realizarán acciones parciales de integración. Se supone que éstas no son aquellas ya existentes: acuerdos de complementación; acuerdos subregionales y, las excepciones del Capítulo VIII y por último la consignada en el artículo 19.

Corresponderá a la autoridad de ALALC identificar y compatibilizar tales acciones con los propósitos generales del proceso; pareciera existir un cierto consenso que tales acciones van más allá de los convenios de cooperación económica por pares o grupos de países. Se insiste, por otra parte, que si bien el sistema de compatibilización debe ser flexible o amplio, no puede dejar de ser multilateral toda vez que un Estado miembro alegue su incompatibilidad. Entregar el control a las partes de un acuerdo parcial de integración es abandonar todo resorte multilateral. Sin embargo, habría que favorecer, a nuestro juicio, el proceso de negociación diferiendo la etapa de votación que provoca, la mayoría de las veces, un congelamiento de las posiciones nacionales. Sería igualmente beneficioso que los miembros de ALALC se asesoraran por comités técnicos en toda la etapa de negociación con el objeto de robustecerla, desviando así de la mesa de negociación aspectos ajenos a la declaración o constatación de compatibilidad.

Este punto es previo y de enorme importancia para buscar un equilibrio entre un carácter absolutamente condicional y razonablemente incondicional de la cláusula de la nación más favorecida.

Es un hecho que otorgarle a la cláusula un carácter absolutamente condicional nos conduciría progresivamente al término del patrimonio histórico preferencial de la región y a una situación muy difícil de corregir en el futuro.

Por otra parte no conviene, como lo ha demostrado la práctica, poseer a priori actitudes máximas ni mínimas. La reestructuración de ALALC conlleva la idea de que ella está inserta en todo un proceso económico regional.

Es por ello que el equilibrio perseguido puede obtenerse gradual-

¹³Sobre estas materias véase el trabajo de Barros (R), "ALALC: consecuencias jurídicas de la finalización del período de transición", en *Integración Latinoamericana*, junio de 1979.

mente: lo parcial de un momento puede extenderse cumpliéndose ciertas condiciones y plazos. Daremos un ejemplo.

Sabemos que de acuerdo a la resolución 99 (iv), los acuerdos de complementación son abiertos en el sentido que permiten la participación de terceros países otorgando estos últimos una adecuada compensación. Por tal motivo se ha escrito que la negociación en estos casos ha sido impuesta, y no consentida, por medio de disposiciones reglamentarias.

Ahora bien, la práctica de ALALC nos demuestra que en general los Acuerdos de complementación han sido concluidos teniendo estrictamente en cuenta la contraparte. Hechos como éstos y otros llevaron a los países de mercado insuficiente en 1963 y 1964 a solicitar que se les autorizase a celebrar acuerdos de complementación cerrados.

Frente a estos antecedentes ¿por qué no permitir acuerdos de complementación cerrados? En esos acuerdos la negociación sería en un primer tiempo consentida y se celebrarían en esa forma por un período determinado, al término del cual la negociación sería por un período preciso, impuesta, para terminar con un carácter absolutamente incondicional.

En otros casos y materias se podría pensar en reconocer que la cláusula juega en forma condicional, salvo el interés demostrado por un tercer país en adherir a ese acuerdo parcial pero siempre que invoque razones que fundamenten su pretendida adhesión.

Esta fórmula no es profundamente distinta de otras, que proponen que una vez suscrito un acuerdo parcial de integración, éste quede sujeto a la aplicación del artículo 18, no extendiéndose sus beneficios en forma automática a los otros miembros de ALALC, sino sólo en favor de aquellos que manifiesten su intención de acogerse a la cláusula¹⁴.

En ambas hipótesis se requiere una calificación del interés o de la intención de acogerse al acuerdo parcial y por lo tanto a la cláusula, y de las compensaciones exigidas por los miembros originarios al adherente. En ambas etapas es necesario fijar plazos precisos.

Nuevamente creemos que en todas estas fórmulas es necesario favorecer la negociación no recurriendo a procedimientos "compulsivos", tales como el arbitraje, sino una vez que aquéllas demuestran su inutilidad y comprometen la marcha global del proceso.

Proponemos pues grados en la aplicabilidad de la cláusula de la nación más favorecida al interior de ALALC, teniendo como extremos: lo absolutamente condicional y lo razonablemente incondicional.

La gradualidad de la aplicabilidad tendrá en cuenta la categoría de los países, las materias objeto del acuerdo, el área de aplicación de los

¹⁴Cf. Orrego (F), Las acciones parciales de integración... op. cit.

mismos y el objetivo perseguido por el acuerdo parcial en relación a las metas globales del sistema reestructurado.

Aceptada una reconsideración de la estructura y papel que debe jugar la cláusula en un nuevo cuadro regional, aparece necesario reglamentar las situaciones derivadas de posibles incumplimientos del juego de la cláusula. Sería necesario concebir ciertas sanciones, que en los hechos no son sino reglas mínimas, que por ser conocidas deberían ser aceptadas y aplicadas por las autoridades de ALALC en contra del miembro infractor.

III. CONCLUSIONES

La cláusula de la nación más favorecida es indispensable en la subsistencia de una mecánica multilateral pues reafirma un supuesto básico de ALALC: la solidaridad entre sus miembros.

Las relaciones económicas entre Estados, manifestadas en convenios bilaterales, se han mostrado por lo general "restrictivas e inspiradas normalmente en prácticas propias del proteccionismo"¹⁵.

Muy por el contrario, con la creación de ALALC se persiguió implementar un esquema multilateral en donde los objetivos y compromisos derivados del proceso, constituyeran un sistema común y uniforme para todos los Estados miembros.

En esa perspectiva es necesario entender y explicar la incorporación de la cláusula en el Tratado de Montevideo.

Pero a partir de 1974 son perceptibles la multiplicación de "acciones parciales de integración por razones muy variadas y detenidamente analizadas. Este proceso tiende a mantenerse, lo que ha conducido a reflexionar sobre los elementos que permitirán conciliar este "retorno al bilateralismo" con una multilateralidad básica.

Uno de estos elementos dice relación al papel que juega o debería jugar la cláusula de la nación más favorecida. Esta última puede presentar un doble régimen: se aplica en forma incondicional y automática o, por el contrario, en forma recíproca y condicional.

Pero ello no basta pues el doble régimen señalado depende de quien se trate: un tercero a la Asociación o un miembro de ella.

Así se propone que la cláusula se aplique en forma incondicional y automática en relación con el comercio entre partes contratantes y terceros Estados. Existe interés en otorgarles a países de la región no miembros de ALALC un trato semejante a la calidad de miembro de la misma, no calificándolos como simples terceros.

¹⁵Cf. Barros (R), "La tentación del bilateralismo", en *Estudios Sociales*, N° 10, diciembre de 1976, pp. 100-111.

En las relaciones entre los miembros de ALALC la cláusula de la nación más favorecida se aplicaría en forma recíproca y condicional. Se exigiría una reciprocidad en los beneficios, siguiendo hipótesis o excepciones que contempla la actual estructura de ALALC.

Sin embargo esas hipótesis, acciones parciales de integración, deberán ser reglamentadas bajo tres grandes aspectos: respecto de su compatibilidad, de su convergencia y de su temporalidad.

En este trabajo se ofrecen algunas ideas en estas materias dictadas, por el interés de conciliar, en lo que a la cláusula de la nación más favorecida se refiere, entre un carácter absolutamente condicional y otro razonablemente incondicional.

LAS ACCIONES PARCIALES DE INTEGRACION Y SU COMPATIBILIZACION CON EL PROCESO DE ALALC

*Francisco Orrego Vicuña**

1. ESQUEMAS FORMALES Y ACCIONES PARCIALES

Desde el nacimiento de los actuales procesos de integración económica en América Latina, se ha observado una cierta contradicción entre lo que sus normas pretenden regular y lo que la realidad económica de la región determina a través del juego de sus diferentes fuerzas componentes. Este fenómeno se ha dado en muchos planos, pero quizás en ninguno haya sido tan evidente como en el caso de las corrientes de comercio intrazonal y de otros aspectos económicos asociados.

Aún en los momentos en que las concesiones otorgadas en listas nacionales tenían una cierta dinámica expansiva, las corrientes de comercio que se desarrollaban al margen del programa de liberación tenían siempre una mayor importancia. Cuando dicha dinámica se perdió, hace ya un número considerable de años, el fenómeno se hizo todavía más patente, hasta alcanzar la conocida situación actual en que el porcentaje de comercio que representan las listas nacionales no tiene mayor significación.

Lo anterior estaba indicando claramente que el esquema de liberación de ALALC, no correspondía a una realidad económica de la región, pues los mecanismos en que descansaba estaban desadaptados respecto de las necesidades concretas que era menester atender. Esta situación debió probablemente haberse corregido oportunamente, pero la inercia burocrática y factores de orden político impidieron las soluciones a tiempo. Fue así como se llegó al Protocolo de Caracas y a la manera como éste se desentendió del problema, postergándolo por otros tantos años, lo que ahora ha venido a repercutir en el proceso de reestructuración de ALALC en 1980.

Este fenómeno no sólo ha afectado al programa de liberación mismo, sino que también a algunos de sus instrumentos complementarios más importantes, como fue el caso de los Acuerdos de Complementación. Debe recordarse que, hasta la dictación de la Resolución 99, estos Acuerdos estaban en principio sujetos al juego de la cláusula de la nación más favorecida, lo que no se compadecía tampoco con su naturaleza y objetivos, esto es, había nuevamente una situación de desadaptación. La diferencia que existe en este caso particular, es que la referida Resolución introdujo una corrección oportuna que, en alguna

*Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

medida, permitió que este mecanismo conservara su dinámica como factor de integración. Otros ejemplos podrían todavía encontrarse en el régimen aplicable a los países de menor desarrollo económico relativo, o en situaciones especiales como la del Uruguay.

Tampoco debe creerse que éste es un problema que afecta únicamente a la ALALC. También se encuentran evidencias de su existencia en el caso del Grupo Andino y ha sido de común ocurrencia en el Mercado Común Centroamericano. Quizás el más pragmático esquema integrador del Caribe haya sabido tener una mayor flexibilidad incorporada que evite las desadaptaciones de esta naturaleza, o al menos permita negociar los casos de incompatibilidad con mayor fluidez que la que revelan los otros procesos indicados.

La razón de ser de este fenómeno es perfectamente comprensible. La filosofía de la integración prevaleciente en la década de 1950, que inspiró al Tratado de Montevideo en sus orígenes, confiaba más en la dinámica que podía inducir un instrumento convenido que en aquella que responde a las fuerzas del mercado, de la actividad económica o de la gestión empresarial. Era una concepción de la integración en cierto modo formalista, cuyo principal objetivo radicaba en la concertación de instrumentos solemnes, dotados de ciertas cláusulas esenciales y de instituciones administradoras.

En esa época, el bilateralismo comercial en América Latina había hecho crisis, no tanto porque tuviera defectos intrínsecos o porque hubiera dejado de corresponder a realidades específicas, sino más bien por que la complejidad de su administración había llegado a ser prácticamente inmanejable. Desde este punto de vista, la solución multilateral aparecía como la más lógica y ciertamente lo era, pues permitiría racionalizar y expandir geográficamente el comercio existente, a la vez que incrementar sus volúmenes. Sin embargo, como suele ocurrir en América Latina, para evitar un extremo se cayó en el extremo opuesto.

El multilateralismo del Tratado de Montevideo fue total, basado en un juego irrestricto de la cláusula de la nación más favorecida, que sólo admitía excepciones más bien puntuales. Todo ejercicio que fuera diferente de este esquema o se apartara del mismo, llegó a ser considerado un anatema, especialmente cuando tenía forma bilateral. Las únicas instituciones que con el correr de los años lograron exceptuarse de este rígido marco, fueron los Acuerdos de Complementación en virtud de la ya citada Resolución 99, los Acuerdos Subregionales y el caso muy particular de la Resolución 354 relativa a los problemas del Uruguay¹.

Mientras tanto, la realidad económica de la región indicaba un cuadro que, sin ser necesariamente bilateral, tampoco justificaba un mul-

¹Resolución 354 (xv), del 16 de diciembre de 1975. Véase también, Alfredo Echeagaray: "El convenio de cooperación económica entre Argentina y Uruguay". *Integración Latinoamericana*. N° 6, septiembre de 1976, pp. 20-29.

tilateralismo que no admitiera excepciones. Este cuadro ha sido sintetizado por el embajador Carlos García Martínez en los siguientes términos²: i) Argentina concentra el 65% de sus exportaciones intra-regionales en dos países; ii) Bolivia concentra el 85% de las mismas en tres países; iii) Brasil destina el 55% también a tres países; iv) Colombia concentra el 75% en cuatro países; v) Chile el 75% en dos países; vi) Ecuador el 87% en tres países; vii) México, el 60% en tres países; viii) Paraguay, el 80% en dos países; ix) Perú, el 70% en cuatro países; x) Uruguay, el 80% en dos países y xi) Venezuela destina el 82% de sus exportaciones intrarregionales a cuatro países.

Si se examina el flujo de importaciones intrarregionales, siempre de acuerdo a los estudios del mismo autor, se llega a cifras que revelan tendencias similares: i) Argentina realiza más del 70% de sus importaciones de la región de tres países; ii) Bolivia concentra el 90% en tres países, iii) Brasil, el 80% en cuatro países; iv) Colombia, el 60% en cuatro países; v) Chile, el 70% en dos países; vi) Ecuador, el 60% en tres países; vii) México, el 75% en tres países; viii) Paraguay, el 90% en dos países; ix) Perú, el 65% en cuatro países; x) Uruguay, el 90% en dos países; y ix) Venezuela, concentra el 80% de sus importaciones intrarregionales en cuatro países.

El contraste de esta realidad económica con un esquema rigidamente multilateral, sólo podía llevar a una desadaptación profunda si acaso no a una situación de confrontación. De ahí que cada día más la acción de los países miembros se orientó a buscar soluciones a sus problemas e intereses con prescindencia del esquema regulatorio de ALALC y, por consiguiente, el gran volumen de intercambio comercial se desarrolló al margen del programa de liberación de la Asociación.

Algunos esfuerzos de la Secretaría de ALALC destinados a reinterpretar la cláusula de la nación más favorecida³, en el sentido de que ésta se aplicaría más bien al intercambio convenido entre países de ALALC y terceros países, perseguía el propósito de flexibilizar en alguna medida el sistema del Tratado de Montevideo y permitir un mayor número de acciones regionales fundamentadas en el concepto de la reciprocidad u otros equivalentes. Sin embargo, este esfuerzo no tuvo éxito, como tampoco lo tuvo el que se realizó simultáneamente por estudios académicos en ese período⁴.

Es interesante también observar como este fenómeno repercutió en algunos problemas institucionales de la Asociación. Si los países miem-

²Carlos García Martínez: "Hacia un esquema realista de integración económica en América Latina". *Integración Latinoamericana*. Nº 18, octubre de 1977, pp. 28-30.

³Secretaría de ALALC: *La cláusula de la nación más favorecida en el sistema de la ALALC*. ALALC/SEC/PA2, junio de 1973.

⁴Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Derecho Internacional Económico*. Vol. 1: *América Latina y la cláusula de la nación más favorecida*. Fondo de Cultura Económica, 1974.

bros procuraban desligarse de algunas ataduras normativas que obstaculizaban la expansión de sus planes comerciales y económicos, difícilmente estarían en condiciones de aceptar mecanismos institucionales que produjeran por resultado un incremento del control internacional, como fue el caso de la propuesta Comisión Técnica, o la creación de un foro donde tales problemas pudieran ventilarse a un nivel político, lo que explica la reticencia de llevar a la práctica el Consejo de Ministros de ALALC. Similar fenómeno evidentemente incidió también en el débil e inoperante mecanismo de solución de controversias de que está provista la Asociación.

Gradualmente la existencia de este problema de desadaptación fue haciéndose explícita, sobre la base de algunos estudios realizados por personeros gubernamentales, enfoques académicos y de las organizaciones internacionales. Si bien en el ámbito del grupo andino algunas voces fueron de la opinión de que un esquema multilateral era enteramente incompatible con otras formas de acción, particularmente bilateral⁵, también hubo opiniones importantes en cuanto al reconocimiento de esta realidad⁶.

Es así como hoy día se ha llegado a una situación en que el problema no puede ser ignorado y requiere de una solución definida si se desea que ALALC recupere alguna dinámica dentro de un proceso integrador que de todos modos está en curso, por las realidades económicas en que se fundamenta. Un nuevo Protocolo de Caracas que postergue el problema no es solución y, por el contrario, puede llevar a la peor de las combinaciones posibles, en que las tendencias de regreso al bilateralismo que existen se dieran sin la presencia de un marco multilateral apropiado para canalizarlas en beneficio de la región.

Precisamente por que no es deseable ni conveniente regresar al bilateralismo de la década de 1950, es que el problema actual debe manejarse con especial inteligencia e imaginación. Ello supone, por una parte, permitir y facilitar la realización de un conjunto de acciones parciales de integración que los países miembros desean realizar y de hecho están llevando a cabo. Por otra parte, supone hacerlo de tal manera que se mantenga la vigencia y el rol de un esquema multilateral de ALALC, pues éste es el que garantizará que no se incurra nuevamente en los vicios del bilateralismo puro y que toda acción que se desarrolle tenga un sentido de provecho para la región en su conjunto.

Refiriéndose a algunos aspectos de las acciones parciales de integración, el embajador Julio César Schupp, representante del Paraguay ante ALALC, exponía así la naturaleza del problema en cuestión: "Es

⁵Felipe Salazar Santos: "Bilateralismo y multilateralismo". *Integración Latinoamericana*. N° 11, marzo de 1977, pp. 4-18.

⁶Salvador Lluch: "El Grupo Andino y otros compromisos económicos asumidos por los países miembros en América Latina". *Integración Latinoamericana*. N° 13, mayo de 1977, pp. 15-22.

posible que en estas áreas el avance principal se registre a través de mecanismos de acción parcial. Ello pone de relieve la necesidad de prever y estructurar mecanismos de convergencia que permitan la generalización de las acciones al máximo nivel compatible con su naturaleza y con las posibilidades de las Partes Contratantes. Con esto se logrará la ansiada flexibilidad del sistema situándolo más allá del *bilateralismo* anacrónico, pero sin caer en el *multilateralismo* teórico e impracticable⁷

2. DIFERENTES ENFOQUES DEL CONCEPTO DE ACCIONES PARCIALES DE INTEGRACIÓN

El tema de las acciones parciales de integración se ha visto en cierto modo confundido por los diferentes enfoques que se han esbozado en torno a este concepto, que van desde una visión muy restringida hasta otra muy amplia. Este es un aspecto importante de clarificar antes de pasar al estudio de las posibles soluciones que el problema podría tener.

En la posición de un ex coordinador de la Junta del Acuerdo de Cartagena⁸, las formas de acción y acuerdos bilaterales que no contrarían un convenio multilateral de integración, son únicamente las siguientes: acuerdos fronterizos, empresas conjuntas y obras de infraestructura física. A ello agregaba la posibilidad de un Acuerdo subregional restringido a dos países, si bien su posición eran también escéptica acerca de su viabilidad. Todas estas formas, y muchas otras, son hoy día compatibles con el marco multilateral del Tratado de Montevideo sin necesidad de reestructuración alguna, de tal manera que el problema se ha originado más allá de esta concepción restringida.

En el estudio citado del embajador Schupp⁹ se observa ya una concepción más amplia de acciones parciales, pues se incluyen las siguientes: i) explotación conjunta de recursos naturales; ii) autoabastecimiento agrícola y alimenticio regional; iii) desarrollo de las industrias básicas; iv) complementación industrial programada; v) cooperación y desarrollo tecnológico; y vi) el estímulo a las inversiones. Algunas de estas materias serían hoy compatibles con el esquema multilateral en vigor, en tanto que otras parecieran ya adentrarse en una zona más conflictiva, particularmente las enumeradas bajo ii), iii) y iv).

En otro estudio de INTAL, relativo a las modalidades de la cooperación económica en América Latina¹⁰, se establecen diversas categorías

⁷Julio César Schupp: *El sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo*. Documento elaborado por encargo del Comité Ejecutivo Permanente. CEP/SEM. II/at. 1, 15 de mayo de 1979, p. 5.

⁸Felipe Salazar. loc. cit. Nota 5 supra., pp. 13-15.

⁹Julio César Schupp, loc. cit. Nota 7, supra., p. 5.

¹⁰Alfredo Echegaray: "Factores y modalidades de la cooperación económica en América Latina". *Integración Latinoamericana*. N° 19, noviembre de 1977, pp. 3-15.

que es interesante tener en cuenta: convenios comerciales, convenios de cooperación económica, convenios financieros, proyectos fronterizos, proyectos conjuntos, inversiones intralatinoamericanas, asociaciones de productores y cooperación técnica. Si bien la mayoría de estas formas de cooperación serían también compatibles con el esquema multilateral, dos de ellas tienen un alcance diferente. Los convenios comerciales podrían referirse tanto a compromisos bilaterales de suministro y reservas de mercado para determinados productos, como a compromisos bilaterales arancelarios. También los convenios de cooperación económica podrían tener el referido alcance diferente.

En efecto, en el caso de los convenios comerciales, en cualquiera de sus dos modalidades, podrían registrarse situaciones de incompatibilidad con el marco multilateral, aun cuando son convenios relativamente frecuentes. Particularmente ello ocurre en el caso de los convenios arancelarios, como los que ha suscrito Honduras con varios países centroamericanos en virtual sustitución del Tratado de Managua, o los que ha suscrito Uruguay con Argentina y Brasil al amparo de la autorización de la Resolución 354 de la Conferencia de las Partes Contratantes de ALALC. Sin embargo, a pesar de esa presunta incompatibilidad, es un hecho que tales convenios existen y como tales deben tomarse en cuenta. Además, es menester examinar esta situación desde el punto de vista de que ellos han impedido, en los ejemplos mencionados, el desarrollo de una crisis mayor que podría haber dañado irreparablemente el esquema de integración respectivo.

En la perspectiva del gobierno argentino¹¹, las acciones parciales de integración que debían ponerse a disposición de las Partes Contratantes serían las siguientes: i) Acuerdos subregionales, en los términos de las Resoluciones 202 y 222; ii) acuerdos de complementación industrial, en los términos de la Resolución 99; iii) listas de ventajas no extensivas, a la luz del artículo 32 del Tratado de Montevideo, iv) convenios de unión aduanera, sectoriales, multisectoriales o globales; v) convenios de zonas de libre comercio, también sectoriales, multisectoriales o globales; vi) convenios de preferencias arancelarias, sectoriales, multisectoriales o globales; vii) acuerdos o convenios de tráfico fronterizo; viii) acuerdos de integración productiva, sectoriales o multisectoriales; ix) proyectos integrados para países de menor desarrollo económico relativo; x) acuerdos sobre eliminación de restricciones no arancelarias y armonización de estímulos a la exportación intrazonal, y xi) todo otro instrumento que, cualquiera sea su denominación, implique cooperación para el desarrollo mediante la utilización de mecanismos de integración económica.

¹¹ *Declaración del Gobierno argentino fijando su posición ante el futuro de la ALALC, formulada por el Representante Permanente, embajador Carlos García Martínez, CEP/di 301. Representación de la Argentina, 6 de junio de 1979, p. 5.*

En este caso se puede apreciar que el alcance de las acciones parciales es sumamente amplio, comprendiendo algunas materias que serían compatibles con el sistema actual del Tratado de Montevideo y muchas otras que significan una profunda reestructuración de este sistema, particularmente en lo que se refiere a uniones aduaneras, zonas de libre comercio y convenios de preferencias arancelarias. Con todo, el interés de varios gobiernos de la región se orienta precisamente hacia la obtención de estas formas de libertad de acción en el proceso de integración, lo que significa que deberán ser tomadas en cuenta en la búsqueda de una solución.

En esta misma línea de pensamiento, el embajador García Martínez¹² ha sugerido que la propia secretaría de ALALC se estructure sobre la base de departamentos especializados en función de los diferentes mecanismos de liberación del intercambio que cabría concebir, mencionándose en particular los siguientes: i) Negociaciones de desgravaciones arancelarias por productos, ramas o sectores; ii) negociaciones de otorgamiento de márgenes de preferencia zonal por productos, ramas o sectores, iii) negociaciones sobre sustitución de importaciones por ramas y sectores; iv) negociaciones de acuerdos de complementación industrial por productos, ramas y sectores; v) negociaciones sobre concesiones estacionales y temporales; vi) negociaciones sobre excedentes y faltantes; vii) negociaciones sobre proyectos conjuntos en materia de integración industrial o económica en general; viii) negociaciones para la creación de empresas binacionales o plurinacionales; ix) negociaciones sobre vinculación financiera, y x) solución de controversias.

En un estudio de INTAL sobre la reestructuración de ALALC¹³, se plantean otros dos importantes alcances que podrían tener las acciones parciales de integración. El primero se relaciona con el cumplimiento de objetivos diferentes de los comerciales, en el sentido de que muchas veces las acciones parciales de esta naturaleza tienen su origen o se inspiran en situaciones ajenas a lo económico, como es el caso de motivaciones políticas. Expresa el referido estudio que "Es evidente que las acciones de integración parcial, en muchos casos, tienen objetivos que trascienden la finalidad de incrementar el comercio recíproco, pero ello no es obstáculo para que sirvan también para ese fin".

El segundo alcance es todavía de mayor interés, pues a través de las acciones parciales podría ampliarse el marco geográfico de ALALC al facilitarse la adhesión o la vinculación de otros países y procesos, principalmente de Centroamérica y el Caribe. Este esquema permitiría que la vinculación se efectuase en función de necesidades, intereses y problemas concretos, sin requerir de complejos mecanismos en cuanto a

¹²Carlos García Martínez: "La crisis del monismo integrador". *Integración Latinoamericana*. N° 8, noviembre de 1976, p. 9.

¹³INTAL: *Bases para la reestructuración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*. agosto de 1979, pp. 5, 16-17.

derechos y obligaciones como ocurre en el sistema actual. Por otra parte, podría ser esto una manera de dar satisfacción a lo que ha sido una larga aspiración asociativa de esos países y, sobre todo, a la convergencia de los procesos de integración económica de América Latina, que es un objetivo proclamado desde hace muchos años pero que hasta ahora ha demostrado ser imposible de cumplir.

Finalmente, es interesante consignar la opinión de la propia secretaría de ALALC sobre este tema, que revela que su alcance es necesariamente amplio a la luz de sus orígenes y de los problemas que deben corregirse. Señala un estudio de ALALC¹⁴: “Por último es necesario considerar, asimismo, que paralelamente al relativo estancamiento del programa multilateral de expansión comercial establecido por el Tratado de Montevideo, se advierte una fuerte tendencia hacia la proliferación de acciones parciales no comprendidas específicamente en la estructura jurídica de la ALALC, a través de las cuales las Partes Contratantes han desarrollado oportunidades adicionales para estimular sus intercambios. Algunas de esas acciones se han emprendido como alternativa frente a la excesiva rigidez de los esquemas que, como el Tratado de Montevideo, son de alcance multilateral”.

Y se concluye que: “Todo ello ha traído como consecuencia un renovado interés por la expansión del comercio entre los países de la región que se manifiesta a través de nuevos acuerdos bilaterales —entre los cuales se destacan los convenios suscritos entre distintos países de la ALALC— y también multilaterales —acuerdos subregionales— que obstan el fortalecimiento de esquemas del tipo de los previstos por el Tratado de Montevideo”.

3. COMPATIBILIDAD CON PRIMACÍA DE LA LIBERTAD ECONÓMICA

El documento ya citado del gobierno argentino¹⁵, plantea una primera opción sobre la cual construir la compatibilidad entre las acciones parciales de integración y el esquema central de ALALC, basada en una primacía de la libertad económica de las Partes Contratantes.

En uno de los primeros planteamientos sobre la reestructuración de ALALC, el embajador García Martínez caracterizaba de la siguiente manera los esquemas de integración que han prevalecido hasta ahora en América Latina¹⁶: i) Todas las naciones de la región deben participar del mismo proceso integrador, ii) todas deben tener iguales derechos y obligaciones; iii) un único esquema de liberación del comercio debe presidir el proceso de integración; iv) el programa de liberación debe incluir la totalidad del universo arancelario; v) el programa de libera-

¹⁴Secretaría de ALALC: *Eficacia del programa de liberación y estructuras del comercio intrazonal*. CEP/SEM. 1/ dt. 1. Secretaría, 24 de mayo de 1979, p. 48.

¹⁵Véase nota 11 supra.

¹⁶Carlos García Martínez, loc. cit., nota 12 supra, pp. 5, 8-9.

ción debe perfeccionarse mediante un calendario de desgravación elaborado a priori; vi) los compromisos adoptados en materia de desgravación son irrevocables; y vii) la ejecución del programa de liberación exigirá la adopción de políticas económicas internas homogéneas para todos los países.

Junto con sostener que esa filosofía resultaba en un esquema impracticable de integración, propugnaba un pluralismo basado en los siguientes elementos fundamentales: i) Reconocimiento de la existencia de diferentes subregiones en América Latina, con sus propias características; ii) diferencias entre los países de una misma subregión; y iii) la coyuntura de cada país está también en permanente transformación. Consecuentemente, los mecanismos de integración pluralistas debían tener las siguientes características: i) No existencia de un programa de liberación que fuese común a toda la región; ii) no existencia de compromisos irreversibles establecidos obligatoriamente; iii) no existencia de compromisos cuantitativos establecidos obligatoriamente; iv) paralelamente a la cláusula de más favor tradicional funcionaría una de carácter negociado; v) se aceptarían programas parciales de desgravación; vi) todo tipo de mecanismos de desgravación e integración sería aceptado e institucionalizado, y vii) periódicamente se realizarían negociaciones comerciales a fin de ir logrando la convergencia multilateral de un modo práctico y operativo.

El mismo autor es de la opinión que las severas reglas aplicables a los acuerdos subregionales actuales son incapaces de solucionar los necesarios requerimientos de la flexibilidad¹⁷. Ellas se caracterizan hoy por: i) fijar un plazo y ser por tanto de carácter transitorio; ii) constituirse prácticamente en una unión aduanera; iii) fijar un programa de liberación más acelerado que el general; iv) aproximar las legislaciones nacionales, y v) ser aprobado por el Comité Ejecutivo de ALALC. Frente a ello propugna un esquema de mecanismos subregionales de integración, cuya flexibilidad consistiría en: i) se perfeccionarían jurídicamente por un acuerdo entre dos naciones como mínimo; ii) estatuirían su propio programa de liberación; iii) podrían o no tener plazo de perfeccionamiento; iv) sus cláusulas admitirían todo tipo de mecanismo de integración, y v) no tendrían que ser compatibilizados ante ningún organismo regional.

Es fácil advertir las profundas diferencias existentes entre el esquema subregional planteado y los que actualmente se contemplan en las Resoluciones 202 y 222. Otro punto importante de discrepancia, siempre de acuerdo al mismo autor, es que tanto los acuerdos de complementación de la Resolución 99 como los acuerdos subregionales, no han podido traducirse en un poderoso impulso para la dinamización global de los acuerdos de integración económica en América Latina, habiéndose

¹⁷Carlos García Martínez, loc. cit., nota 2 supra, pp. 33-34.

dose constituido más bien en procesos aislados que en instrumentos propulsores de lo regional¹⁸.

En cambio, la constitución de diferentes polos de integración llevaría a una renovada dinámica regional. Estos polos reconocerían tres casos principales: i) grado elevado de homogeneidad en los niveles de desarrollo, pertenencia a una misma área geográfica y existencia de vínculos históricos, políticos y culturales; ii) pertenencia a una misma área geográfica y existencia de profundos lazos humanos, aun cuando hayan desniveles en el grado de desarrollo, y iii) vinculación histórica, política y cultural, aun cuando no haya complementariedad económica. Estos diferentes polos subregionales se interconectarían mediante mecanismos como: i) reducción selectiva, sectorial o global de aranceles; ii) proyectos de integración de alcances microeconómicos o sectoriales; iii) concesión de preferencias económicas mutuas; iv) proyectos de infraestructura; y v) acuerdos de cooperación económica¹⁹.

Este conjunto de consideraciones constituye la base sobre la cual se ha estructurado el referido enfoque del gobierno argentino²⁰, que, como se anticipaba, otorga fuerte primacía a la libertad económica. El concepto de pluralismo convergente que este proyecto postula, se identifica como una nueva vía situada entre el extremo del bilateralismo y el otro extremo del multilateralismo clásico. Con esta finalidad, la reestructuración de ALALC perseguiría como objetivo el extender durante veinte años el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y lograr al término de ese período la liberación de la mayor parte del intercambio mutuo. En este lapso podrían desarrollarse todas las acciones parciales que se indicaron en la sección anterior, y otras globales en que participen todos los países de la región.

Las características del esquema propuesto serían las siguientes: i) el principio fundamental es que los beneficios y compromisos que se establezcan mediante las acciones parciales sólo serán válidos para los países participantes; ii) en las acciones de carácter global, los beneficios y compromisos se extienden en forma incondicional e irrestricta a todas las Partes Contratantes; iii) las acciones parciales no afectarían los convenios bilaterales existentes; iv) los acuerdos contendrían sus propias normas específicas sobre origen, salvaguardias, retiro de concesiones y otros aspectos; v) los programas de desgravación contendrían plazos y fórmulas automáticas para su cumplimiento; vi) los acuerdos estarían abiertos a la adhesión de otros países, sobre base negociada y compensada, sin que pueda rechazarse la adhesión si se aceptan los términos del acuerdo originario; vii) no estarían sometidos

¹⁸Carlos García Martínez: *Aptitud de la actual estructura de la ALALC para impulsar el proceso de integración económico regional*. Documento elaborado por encargo del Comité Ejecutivo Permanente. CEP/SEM. IV/dt. 1, 15 de mayo de 1979, p. 33

¹⁹Carlos García Martínez, loc. cit., nota 2 supra., pp. 34-36.

²⁰Véase en general el documento citado, nota 11 supra.

a una declaración de compatibilidad, pero se comunicarían y notificarían formalmente a la Secretaría Ejecutiva, pudiendo otros países fundar objeciones sólo en caso de incumplimiento objetivo de los requisitos taxativos que se convengan para su legitimidad; y viii) estas acciones se podrían iniciar y formalizar en cualquier momento del año.

Con la sólo excepción de las acciones globales referidas, respecto de las cuales se mantiene la cláusula de la nación más favorecida en los términos del artículo 18 del Tratado de Montevideo, dicha cláusula dejaría en la práctica de funcionar, pues los beneficios de los acuerdos parciales alcanzarían únicamente a los países participantes. Cualquier extensión de estos beneficios sería sobre bases negociadas y el otorgamiento de compensación, en términos similares a lo que hoy prevé la Resolución 99 para el caso de los acuerdos de complementación. De esta manera, desaparece la base que caracteriza al actual sistema multilateral de ALALC, reemplazándose por lo que el autor citado llama la "cláusula de mayor favor de base recíproca"²¹.

La convergencia de este conjunto de acciones con el esquema central de ALALC, se realizaría sobre la base de las llamadas acciones globales, que consistirían en negociaciones celebradas cada tres años para: i) concretar negociaciones multilaterales originarias, destinadas a cumplir los objetivos comunes fijados para la integración a escala regional; ii) concretar negociaciones multilaterales derivadas, que examinarán la posibilidad de multilateralizar los beneficios derivados de los acuerdos parciales, y iii) concretar negociaciones de multilateralización automática, cuando se identifiquen productos que aparezcan en todos los acuerdos parciales firmados. Como se expresó anteriormente, los beneficios que se concreten de esta manera estarían sujetos a la extensión incondicional y automática de la cláusula de la nación más favorecida. En adición, se proponen negociaciones para consolidar los resultados de las negociaciones realizadas entre 1960 y 1980, lo que constituiría el "patrimonio preferencial mínimo de la región".

Las ideas que se han expuesto plantean evidentemente una profunda reestructuración de ALALC. En una medida importante ellas apuntan a solucionar los problemas básicos que afectan la marcha de la Asociación, particularmente en lo que se refiere a doptar sus normas a las realidades e intereses de las Partes Contratantes y otorgarles una flexibilidad que desde hace tiempo se requería para este efecto. Además, debe reconocerse que se trata de un enfoque imaginativo, que también hacía mucha falta en el contexto de la integración de América Latina.

Sin embargo, surgen también en torno a estos planteamientos algunas cuestiones de importancia que será necesario dilucidar. Si bien el propósito, explícitamente declarado, es el de encontrar una vía intermedia entre el bilateralismo y el multilateralismo, cabe preguntarse si la aplicación práctica de los mecanismos propuestos garantizaría esta

²¹Carlos García Martínez, loc. cit., nota 2 supra., p. 38.

finalidad, o bien terminaría por avalar un conjunto de acciones bilaterales que resultarían de difícil armonización con un esquema central de interés regional.

El problema más delicado ciertamente es el referente a la cláusula de la nación más favorecida, pues por un lado resulta claro que sería necesario flexibilizar sus alcances, pero, por otro lado, si con ello se afecta la esencia del sistema multilateral se estaría creando una situación que luego sería difícil de corregir. También debe observarse que quizás el aspecto más débil del esquema que se ha examinado, es el relativo a los mecanismos de la convergencia, pues las negociaciones multilaterales periódicas no aseguran que los beneficios de las acciones parciales se transformarán en acciones globales de interés regional. De esta manera, cuando se acerque en veinte años más el término del período de perfeccionamiento de la zona de libre comercio, quizás lo sustantivo del intercambio todavía no se habrá liberado con un alcance regional.

Por esta misma razón, quizás habría que poner algo más de énfasis en un procedimiento de declaración de compatibilidad y de control regional de las acciones parciales.

4. COMPATIBILIDAD CON PRIMACÍA DE CONTROL REGIONAL

Otros autores que se han ocupado del problema de las acciones parciales, reconociendo siempre que es necesario introducir elementos flexibilizantes en la estructura de ALALC, tienden a poner un énfasis mayor en el control regional sobre estas acciones y en la preservación del componente multilateral del sistema.

En un interesante estudio publicado por el señor Carlos Ons Indart hace algunos años²², se analiza el problema en relación a dos aspectos: las acciones que podría captar ALALC mediante una flexibilización de sus normas y las condiciones que debieran cumplirse para no afectar la esencia multilateral del sistema. Respecto del primer punto, se llegaba entonces a la conclusión de que la constitución de SELA descartaba la posibilidad de que ALALC se transformara en un foro regional de cooperación económica y comercial. Si bien en 1977 esta perspectiva era probablemente correcta, en 1980, a la luz de la cuestionable eficacia de SELA, la ALALC perfectamente podría reivindicar este rol de foro regional, constituyéndose en un mecanismo que sea precisamente el promotor de las acciones parciales de integración que le sirven de base. Este es un punto en que la reestructuración debía poner énfasis.

En cuanto a las condiciones que esta flexibilización debiera cumplir, se destaca el estudio ya citado de la secretaría de ALALC sobre la

²²Carlos Ons Indart: "Perspectivas de la ALALC en el sistema latinoamericano". *Integración Latinoamericana*. N° 16, agosto de 1977, pp. 6-22.

cláusula de la nación más favorecida de 1973, en cuanto procuraba basar las relaciones entre las Partes Contratantes en el principio de la reciprocidad. A la vez, se recuerda que cuando el problema se discutió en las negociaciones colectivas de 1974 y 1975, en relación a los convenios de cooperación económica por pares y grupos de países, hubo una amplia coincidencia de que debían reunirse tres condiciones básicas: i) el contralor institucional de su compatibilidad con los principios y objetivos del proceso; ii) la preservación del patrimonio multilateral de la Asociación, a través de la primacía de los compromisos generales, y iii) la extensión de determinado tipo de beneficios a los países de menor desarrollo económico relativo.

Como se puede apreciar, todo ello tiende a permitir la realización de acciones parciales, pero basando su compatibilidad en la primacía del control regional y del factor multilateral. En esta misma línea de pensamiento, se inserta la sugerencia de establecer una preferencia latinoamericana, como mecanismo político y económico que garantice la cobertura multilateral del sistema.

En otro importante estudio preparado por el profesor Raymundo Barros para INTAL²³, se plantea el punto de vista de que los convenios por pares de países han de ser estructurados en términos de preservar la esencia multilateral de ALALC y han de ser transitorios, convergentes y declarados compatibles con el Tratado y su estructura jurídica. Igualmente se pone énfasis en la aplicación del artículo 18 del Tratado de Montevideo, señalándose que estos convenios podrían ser reconocidos como una excepción transitoria a la cláusula de la nación más favorecida, en los mismos términos que los acuerdos de complementación, los acuerdos subregionales o el tráfico fronterizo. Otro estudio de INTAL también enfatiza la necesidad de preservar el marco multilateral y de reglamentar las acciones parciales de tal manera de facilitar su convergencia²⁴.

Por su parte, un estudio de CEPAL²⁵ identifica los siguientes criterios para canalizar el reajuste de ALALC: i) incorporar una flexibilidad funcional para facilitar el desarrollo de la cooperación entre los países miembros; ii) evitar el establecimiento de compromisos rígidos de orden cuantitativo y temporal; iii) establecimiento de un compromiso mínimo multilateral; iv) consolidar el patrimonio histórico preferencial de la Asociación, y v) canalizar ágilmente la cooperación entre grupos y pares de países. Sin embargo no se elabora sobre los mecanis-

²³Raymundo Barros: *Consecuencias jurídicas y económicas de la finalización del período de transición contemplado en el Tratado de Montevideo*. INTAL, mayo de 1979, pp. 13-14.

²⁴INTAL. Estudio cit., nota 13 supra., pp. 13-14.

²⁵CEPAL: ALALC: *El Programa de liberación comercial y su relación con la estructura y las tendencias del comercio zonal*. Documento preparado a solicitud del Comité Ejecutivo Permanente. CEP/SEM. 1/dt. 2, 22 de mayo de 1979, pp. 47-50.

mos específicos que podrían asegurar el cumplimiento de estos objetivos.

Sin lugar a dudas, el común denominador de todos estos puntos de vista radica en la preocupación de evitar lo que se ha llamado la "balcanización" del proceso de integración²⁶. En este sentido, no se rechaza la flexibilidad, ni tampoco el desarrollo de nuevas y más amplias concepciones de la integración económica, sino simplemente se procura que ello se haga de tal manera de no afectar la esencia multilateral del sistema y la preservación de un interés regional sólido.

Este muy legítimo punto de vista estará también presente en la reestructuración de ALALC y deberá ser tomado en cuenta debidamente. Sin embargo, también debe cuidarse de que esta tendencia no se traduzca directa o indirectamente en un impedimento de la flexibilidad que se necesita incorporar, pues en tal caso sería la propia ALALC la afectada, al continuar desadaptada respecto de las necesidades que deben atenderse.

5. HACIA UNA REESTRUCTURACIÓN EQUILIBRADA

En función de lo que se ha expuesto anteriormente, puede apreciarse que los términos del problema planteado son los siguientes. Por una parte, es necesario introducir elementos de flexibilidad en la estructura de ALALC que permitan su adecuación a las realidades en que las Partes Contratantes desean operar, pero sin que ello se traduzca en un regreso al bilateralismo ni en una balcanización del proceso de integración. Por otra parte, es necesario preservar un sistema multilateral básico, pero que no sea un obstáculo al logro del objetivo anterior. El encuentro de este punto de equilibrio es la clave para el éxito de la reestructuración, pues él es el que permitiría satisfacer las dos corrientes centrales de pensamiento que se han examinado sobre este particular. Las ideas que se exponen a continuación procuran identificar este punto de equilibrio.

El primer requisito es quizás la necesidad de identificar con precisión que se desea incluir en el concepto de acciones parciales de integración. A la luz de lo que se expuso anteriormente, se trata de un concepto más amplio que el referente a aquellas acciones hoy permitidas bajo la estructura jurídica de ALALC, como acuerdos de complementación, acuerdos subregionales, tráfico fronterizo y otras formas, incluyendo algunas que a pesar de no estar explícitamente mencionadas son por su naturaleza compatibles con el Tratado. También es un concepto más amplio que lo que se ha conocido como conve-

²⁶Luciano Tomassini: "Elementos para un estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina". *Integración Latinoamericana*. N° 12, abril de 1977, pp. 22-42. Especialmente pp. 39-41.

nios de cooperación económica por pares o grupos de países. Esta precisión probablemente despejaría muchas dudas.

El segundo problema esencial se refiere al rol de la cláusula de la nación más favorecida. Por un lado, es evidente que la aplicación incondicional y automática del artículo 18 del Tratado es la base del problema que se ha creado y que ahora es menester solucionar. Por otro lado, el prescindir lisa y llanamente de este mecanismo tiene serias implicaciones para la naturaleza multilateral del sistema. Este es el aspecto donde el punto de equilibrio es evidentemente más difícil de lograr.

Sin embargo, es menester tener en cuenta que en la práctica de ALALC, el artículo 18 no ha constituido una valla insalvable. Por una parte, se han establecido excepciones ad hoc en beneficio de los acuerdos de complementación y de los acuerdos subregionales y, por otra parte, en las relaciones bilaterales parecieran no haberse presentado tantas reclamaciones y dificultades como en teoría cabrían. De ahí que sería posible pensar en un sistema que tuviese las siguientes características:

i) Una vez suscrito un acuerdo parcial de integración, quedaría en principio sujeto a la aplicación del artículo 18 del Tratado. Sin embargo, los beneficios no se extenderían automáticamente a todos los demás Partes Contratantes, sino que aquellas interesadas deberían manifestar su intención de acogerse a la cláusula, en forma fundamentada y dentro de un plazo determinado. De esta manera, se establece una oportunidad, pero sujeta al examen de sus fundamentos y plazos.

ii) Los países participantes en el acuerdo parcial, en conjunto o separadamente, podrían, si lo estiman conveniente, exigir negociaciones con el país interesado, para definir los términos de la adhesión y eventualmente plantear las condiciones relevantes de reciprocidad que cupieran. En este sentido, tendrían la opción de permitir que la cláusula operara incondicionalmente, o bien sujetar la extensión del beneficio a una reciprocidad. También esta fase podría sujetarse a plazo.

iii) En la hipótesis de que se exija una negociación y ella no alcance resultados satisfactorios dentro de un plazo determinado, cualquiera de las partes involucradas podría recurrir a un sistema de arbitraje comercial, cuyas características sería necesario definir. El árbitro podría examinar los fundamentos del interés del adherente y los términos de la negociación. Cuando el adherente acepte los mismos derechos y obligaciones del acuerdo original debería ser aceptado.

iv) Podría también preverse la hipótesis de que en algunas mate-

rias el artículo 18 debiera operar incondicionalmente, ya sea en favor de un país que ha expresado interés —como por ejemplo un país de menor desarrollo económico relativo— o en favor de toda la región, como podría ser el caso de la eliminación de restricciones no arancelarias.

El hecho concreto es que un sistema basado en estas características, permite la subsistencia de una cierta mecánica multilateral, no automática y no necesariamente incondicional, pero que otorga oportunidades legítimas. A la vez, permite la búsqueda flexibilidad, pero sin que ésta pueda prescindir del interés de terceros o de ciertas formas de intercomunicación regional. Quizás la solución de establecer una excepción transitoria a la cláusula, o la de aplicar un mecanismo de reciprocidad como el de la Resolución 99, serían más fáciles, pero ellos no necesariamente se compadecen con el interés regional que se trata de salvaguardar.

El tercer problema que debe resolverse es el de la convergencia de las acciones parciales con el esquema central de ALALC, en forma realista y efectiva que no signifique una mera postergación del problema para el nuevo término del período de transición. El mecanismo de negociaciones globales que plantea el documento citado del Gobierno argentino, es importante y puede contribuir efectivamente a este fin. Sin embargo, quizás fuera útil pensar en otorgarle un mayor grado de obligatoriedad a la transformación de los beneficios parciales en beneficios regionales cada tres años, pues de esa manera ser iría incrementando periódicamente el patrimonio histórico preferencial de la región.

Es cierto que la experiencia habida con las listas comunes no aconseja una obligatoriedad basada en objetivos cuantitativos o porcentuales, pero quizás podría identificarse algún procedimiento que evite el peligro opuesto, consistente en que no se consolide ninguna negociación, lo que afectaría seriamente el perfeccionamiento futuro de la zona de libre comercio. Aun cuando tal procedimiento de convergencia pueda ser difícil, no pareciera tampoco constituir una situación imposible.

El cuarto problema que se presenta es el relativo a la declaración de compatibilidad de las acciones parciales con los propósitos y objetivos de una ALALC reestructurada. Por una parte, es comprensible que se desee evitar la rigidez que tales procedimientos suelen tener, como lo revela la experiencia de los acuerdos subregionales. Pero, por otra parte, la intervención de los órganos de la Asociación parece ser indispensable en función de las necesidades de armonización que se presentan, los requerimientos de la convergencia y la coherencia del proceso en su conjunto. Quizás la solución en este plano consista en una declaración de compatibilidad hecha sobre la base de la determinación

de criterios objetivos, que impidan entorpecer el procedimiento excepto cuando deje de cumplirse alguno de esos criterios.

Además, si los órganos de ALALC asumen el rol promotor que podría corresponderles, este procedimiento, lejos de constituir un obstáculo, garantizaría la concreción de las acciones parciales por esos órganos promovidas.

LA DIMENSION EXTERNA DE LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

*Pilar Armanet A.**

INTRODUCCIÓN

Durante el año 1980 deben iniciarse las negociaciones tendientes a reestructurar la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en la búsqueda de un esquema, que represente la realidad actual de la región, y en el que puedan conciliarse los intereses nacionales de los países miembros, no siempre coincidentes, y en ocasiones, aparentemente incompatibles.

En esta perspectiva un análisis profundo de las dimensiones externas de la ALALC, que decante los objetivos prioritarios que deben ser reconocidos en el escenario internacional y para las cuales la acción conjunta aparece como ineludible, proporciona sin lugar a dudas elementos de contacto en la formulación de las estrategias, y un sentido de solidaridad que resulta esencial para la formulación de políticas cuya complementación acarrea mayores conflictos.

EL ROL DE AMÉRICA LATINA COMO CLASE MEDIA DE LAS NACIONES

A partir de la década de 1950 América Latina inició decididamente el camino de su desarrollo económico, alcanzando tasas de crecimiento de su producto interno bruto similares a las experimentadas por los países desarrollados en sus respectivos procesos de industrialización¹.

Esta realidad unida al extraordinario aumento de su población que es actualmente el doble de la que existía en el año 50; configura un panorama nuevo y distinto en el cual América Latina emerge como una clase media internacional, que como tal se esfuerza por encontrar su identidad.

El orden económico internacional, sometido desde 1973 a una crisis global, debe ser reestructurado, y en ese reordenamiento la posición de América Latina puede servir de puente entre los intereses de los países

*Profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

¹Comesa Eduardo R., "La Integración de América Latina en el decenio del 80"; en *Informativo ALALC*, N° 873, Santiago, 13 de noviembre de 1979, pp. 1 a 8.

desarrollados y los países del Tercer Mundo, en la búsqueda de la cooperación internacional².

Un nuevo Orden Económico Internacional más justo sólo podrá ser posible en la medida en que todos los intereses estén representados y en el que la participación en el proceso global se extienda más allá del control de las grandes potencias.

Un elemento que favorece la participación es, sin lugar a dudas, la conciencia de la interdependencia emanada de la crisis del petróleo. Los países industriales percibieron los límites de su crecimiento en las pretensiones de la OPEP, y comprendieron que para el mantenimiento de sus niveles de vida, el crecimiento de las economías de los países en desarrollo es un imperativo.

Los países del Tercer Mundo conscientes de su nueva capacidad de negociación fundada en el control de los productos básicos y en la influencia de sus mercados para el desarrollo de la economía mundial, han fortalecido sus posiciones y aumentado sus demandas.

América Latina comparte intereses con ambos bloques de países y su posición internacional es por ese mismo hecho extremadamente delicada, ya que no puede enmarcarse en un esquema dado sin sacrificar parte importante de sus intereses, despertando recelos por lo que podría considerarse una posición internacional vacilante y acomodaticia.

América Latina debe en primer término definir claramente sus prioridades y objetivos y actuar decididamente en función de ellos, de modo que se pueda elaborar una posición internacional flexible y estable.

Para la región en el plano económico internacional, la situación más perjudicial es la confrontación, ya que es en la búsqueda de intereses coincidentes donde puede aportar su capacidad negociadora y contribuir a la cooperación.

La estabilidad y el consenso favorecen el desarrollo económico y es en este aspecto en el que adquieren especial vigencia las instituciones internacionales. El sistema económico contempla un conjunto de organismos más o menos autónomos en los cuales puede buscarse la comunidad de intereses y diseñarse una estrategia flexible, ya que si bien a nivel global es difícil encontrar puntos de contacto entre países industrializados y países del Tercer Mundo y la confrontación aparece como la única alternativa posible, en la discusión de problemas concretos se hacen evidentes las áreas de cooperación e interdependencia³.

²Orrego Vicuña, Francisco, "Las alternativas de América Latina como clase media de las naciones", en Orrego Vicuña, Francisco (ed.): *América Latina ¿Clase media de las Naciones?*; Colección Estudios Internacionales. Talleres Gráficos Corporación, Santiago 1979, pp. 15 y ss.

³Bergsten, Fred, "La interdependencia y la reforma de las instituciones Internacionales" en Revista *Integración Latinoamericana*, año 3. N° 31, diciembre de 1978, Buenos Aires, pp. 39 y ss.

LA ALALC EN LA BÚSQUEDA DE UNA DIMENSIÓN EXTERNA

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio debe emprender las negociaciones tendientes a su reestructuración considerando dos elementos que la caracterizan. Por una parte, los países miembros se encuentran en distintas etapas de su desarrollo económico, y en consecuencia, existe escasa coincidencia entre ellos en relación a los objetivos inmediatos que persiguen, con lo cual se dificulta la distribución equitativa de los costos y beneficios del proceso de integración, lo que, sin lugar a dudas, ha constituido una de las principales causas de su estancamiento.

Por otra parte, América Latina como región y los países de la ALALC, deben participar activamente en la formulación de un Nuevo Orden Económico Internacional para lo cual el poder de negociación que emana de una acción conjunta es esencial.

La estructuración de un esquema económico internacional más justo depende directamente del grado de incidencia de la realidad de los países en desarrollo.

Es interesante destacar que los foros de negociación en que se discute la formulación del Nuevo Orden Económico Internacional desde una perspectiva global, como son los casos de UNCTAD y la conferencia sobre Cooperación Internacional y Desarrollo, se han caracterizado por la aguda confrontación de posiciones que ha desembocado en un sentimiento de fracaso por las escasas soluciones propuestas.

Ello ha llevado a la búsqueda de foros especializados para la discusión de problemas concretos en los cuales es posible encontrar mayores puntos de contacto que facilitan la cooperación⁴.

Este hecho puede comprobarse dentro de la ALALC misma, donde es posible destacar importantes avances en aspectos concretos, como es el caso del Mecanismo de Pagos y Créditos Recíprocos por citar un ejemplo especialmente exitoso, que no se compadecen con el estancamiento que parece ser la tónica del mecanismo en su conjunto.

No obstante, una dimensión externa de ALALC presume el peso de una congruencia interna que debe fluir de la claridad de los objetivos que persigue la región en su conjunto y que se expresan en los distintos foros de negociación.

En este sentido, es posible señalar algunas áreas de problemas en las cuales puede diseñarse una posición común más allá de la heterogeneidad de los países miembros de la ALALC: el comercio internacional; los productos básicos; el sistema monetario internacional y el financiamiento para el desarrollo.

⁴Tomassini, Luciano, "El Diálogo Norte-Sur, una visión Latinoamericana", en Orrego Vicuña, Francisco; *América Latina ¿Clase Media de las Naciones?* op. cit., pp. 121 y ss.

EL COMERCIO INTERNACIONAL

En el período comprendido entre los años 1964 a 1973 los países de la ALALC realizaron un proceso de apertura de sus economías al exterior estimuladas por una liberalización del comercio internacional materializada en la reducción arancelaria fruto de la Ronda Kennedy; en la que se estableció la tasa media para los países de la OECB en un 35%⁵.

El comercio intrazonal en ese mismo período aumentó de un 6% del comercio exterior global en 1961 a un 13,6% en 1977. lo que, sin lugar a dudas, constituye un avance importante pero insuficiente. Otro hecho interesante se refiere a la composición del comercio intrazonal que corresponde actualmente en un 50% a manufacturas y semimanufacturas⁶.

El embargo petrolero de 1973 y el alza generalizada de los precios de las materias primas precipitan la crisis del sistema económico mundial constituido después de la segunda guerra mundial y disminuyen violentamente las tasas de crecimiento de los países desarrollados, llegándose a un promedio acumulativo anual de 2,3%, la mitad de lo que se había observado en la década anterior; la inflación aumenta al 9,4% y el desempleo alcanza al 4,5%⁷.

Frente a la crisis del petróleo y al consecuente aumento del valor de sus importaciones, los países industrializados reaccionaron restringiendo el crecimiento económico para evitar el aumento proporcional en el consumo de energía, intentando por la vía de la contracción de la economía, lograr el equilibrio de sus balanzas de pago.

En América Latina la tasa de crecimiento descendió de un promedio anual de 6% en el período 1964 a 1973 a un 4,1% en el período 1974 a 1978, manteniéndose en la región tasas superiores a las de la OECB⁸.

El desarrollo de América Latina no se explica solamente por el aumento en el valor o el volumen de las exportaciones, sino por el incremento de la deuda externa pública y privada, ya que los mercados de los países desarrollados disminuyeron sus demandas, tanto por efectos de la misma recesión, como por el establecimiento de medidas restrictivas deliberadas asumidas por los gobiernos, que han configurado el llamado "nuevo proteccionismo", porque a diferencia del tradicional se fundamenta básicamente en restricciones no-arancelarias y estímulos a la industria de los países desarrollados con la consiguiente distorsión de los mercados internacionales⁹.

⁵Intal-Bid *El proceso de Integración en América Latina en 1978*. Intal, Buenos Aires, 1979. pp. 34 y ss.

⁶Ibid. p. 74.

⁷Ibid. p. 37.

⁸Ibid. p. 38.

⁹Bela Balassa, "The new protectionism" and the International Economy" en *Journal of World Trade Law*. Volumen 12, Number 5, Sept.-Oct., 1978, pp. 409 y ss.

Dichas medidas proteccionistas constituyeron un importante punto de debate durante los cinco años de negociaciones multilaterales que culminaron el 12 de abril de 1979 comenzadas en una reunión ministerial celebrada en Tokio en septiembre de 1973.

Los acuerdos firmados dentro del marco de la Ronda de Tokio, a juicio de Olivier Long, Director General del GATT "darán un fuerte impulso al comercio internacional en los años venideros y mantendrán al proteccionismo bajo control, se ha dado así un paso más en el proceso de integración de los países en desarrollo al comercio internacional, confiriéndose por primera vez una base jurídica permanente a las preferencias comerciales que se aplicarán a favor de los países en desarrollo o que éstos se aplicarán entre sí"¹⁰.

El efectivo cumplimiento de dichos acuerdos dependerá en gran medida de la acción de los países en desarrollo. Para ello la acción constante y coordinada ante el GATT es una responsabilidad que no puede ser eludida y en la cual es posible la participación de ALALC como elemento importante en la información y denuncia de las violaciones a los acuerdos vigentes.

Otro canal de acción en lo que a comercio internacional se refiere lo constituyen todas las formas de cooperación posibles entre países en desarrollo, desde esa perspectiva cobran especial relevancia los procesos de integración que pueden contribuir a atenuar las fluctuaciones que constituyen actualmente la constante en una economía mundial en crisis.

PRODUCTOS BÁSICOS

A partir de 1970 el alza de los precios de los productos básicos comienza a preocupar seriamente a los países desarrollados que perciben la amenaza de la dependencia de sus economías de la disponibilidad y el valor de las materias primas originarias esencialmente de países en desarrollo.

El embargo petrolero de 1973 y el éxito logrado por la OPEP produjeron un importante impacto en los países productores de productos básicos que percibieron la posibilidad de obtener mercados estables y precios más justos, a través de una acción conjunta.

Ello se tradujo en el Programa Integrado de Productos Básicos de la UNCTAD que recoge la filosofía de los países en desarrollo en el sentido de la negociación conjunta de los productos básicos para aprovechar de ese modo el aumento del poder de negociación.

Los países desarrollados por su parte, admiten la necesidad de contar con abastecimiento suficiente y a precios razonables. Sin embargo, los resultados del PIBB han sido modestos; especialmente en lo que se refiere al establecimiento de un Fondo Común de Reserva especial-

¹⁰ Boletín del FMI, 14 de mayo de 1979, p. 133.

mente porque no han aceptado los principios involucrados en el mecanismo de negociación conjunta y la forma de financiarlo¹¹.

Los países de ALALC son esencialmente exportadores de materias primas. Dichos productos constituyeron aproximadamente el 86% de las exportaciones de Bolivia, el 74% de las de Ecuador, el 67,9% de las de Chile en el año 1978, para mencionar sólo algunos¹²⁻¹³.

Sin embargo, todos los miembros de la ALALC son simultáneamente importadores y exportadores de productos básicos, originarios de países de la zona, ya que ellos constituyen aproximadamente un 50% del comercio intrazonal.

Esta realidad exige un aumento a nivel de la ALALC de los contactos horizontales de colaboración entre países productores y consumidores a fin de asegurar el mantenimiento del desarrollo el cual depende en gran medida del acceso oportuno a las materias primas y permite una eficiente división del trabajo a nivel regional.

A nivel internacional los países de ALALC deben contribuir a la búsqueda de niveles de consenso desde su perspectiva de mecanismos bivalente productor-importador de materias primas.

Este elemento es esencial si se examina el lento proceso de concreción de soluciones dentro del PIPB, caracterizado por la profunda polarización de intereses de exportadores e importadores.

Un aspecto que puede ser asumido para alentar la cooperación reside en desviar el debate de los aspectos altamente conflictivos como lo es por ejemplo, la constitución del Fondo de Reserva, hacia la solución de otros problemas tales como lograr un mayor grado de procesamiento de los productos básicos en sus países de origen, defender la competitividad de los productos naturales frente a los sintéticos, puntos que no son especialmente contrarios a los intereses de los países propiamente importadores, y en los que es posible llegar a resultados concretos¹⁴.

EL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL Y EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

En 1971 el gobierno de los Estados Unidos al declarar la inconvertibilidad del oro puso fin a la vigencia del sistema monetario internacional establecido en 1944 en los acuerdos de Bretton Woods.

Dicho sistema, fruto de largas negociaciones iniciadas en 1942, en-

¹¹Informe mensual de la Integración Latinoamericana "Sistema Económico Latinoamericano, los Acuerdos de Arusha y la V UNCTAD" en *Comercio Exterior*. Vol. 29, N° 4, abril 1979, pp. 462 y ss.

¹²Cepal-Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina*. 1978.

¹³*Bid Progreso Económico y Social de América Latina*, informe 1978.

¹⁴Perry Guillermo, "Cooperación Horizontal entre América Latina y otras regiones del Tercer Mundo" en Francisco Orrego V. *América Latina. ¿Clase Media de las Naciones?* op. cit., p. 114.

fremaba los dos grandes problemas monetarios: el ajuste de las balanzas de pago y la liquidez internacional, mediante un régimen de paridades fijas con un patrón oro cambio. Con ello, los países podrían constituir sus reservas internacionales no sólo con oro —cuya producción es inelástica— sino también con divisas convertibles en oro.

Las monedas fijaban su paridad con el oro y especialmente en relación al dólar, debiendo mantener su estabilidad permitiéndose variaciones de máximo un 1% por sobre o bajo la paridad. A fin de asegurar el cumplimiento de estas normas se estableció el Fondo Monetario Internacional y se le proveyó de fondos considerables para que fueran puestos a disposición de los países que se veían enfrentados a dificultades en el mantenimiento de sus paridades monetarias¹⁵.

Con la reactivación de Europa y Japón las balanzas de pago de estos países comenzaron a hacerse permanentemente favorables y la balanza de pagos de los Estados Unidos deficitaria.

En los años 60, el sistema de Bretton Woods manifestó sus primeros síntomas de crisis, especialmente porque no existía un conjunto de mecanismos que garantizaran un aumento de las reservas, acorde a las necesidades de expansión del comercio y la inversión internacional. La oferta de oro apenas aumentaba y la mayor parte de las reservas provenían del aumento de los pasivos en dólares de Estados Unidos. Ya en esos años las tenencias oficiales de dólares en el exterior habían superado las reservas de Estados Unidos y a fines de 1970 llegaban a unos 25.000 millones, cuando las reservas de oro era sólo \$ 13.800 millones de dólares¹⁶.

Desde la declaración de la inconvertibilidad del dólar en 1971 se trabaja especialmente a nivel del Fondo Monetario Internacional en la estructuración de un nuevo orden monetario, tarea especialmente difícil de lograr en un mundo en crisis y recesión y con un fenómeno inflacionario generalizado.

Los países de la Comunidad Económica Europea vieron amenazado su proceso de integración por las excesivas fluctuaciones de sus monedas.

El 13 de marzo de 1979 entró en vigencia el Sistema Monetario Europeo que pretende establecer una zona de estabilidad monetaria y una mayor convergencia de las políticas financieras y económicas de los países miembros¹⁷.

Los países en desarrollo ante el fenómeno generalizado de la flotación de las monedas han vinculado las suyas a las de algún país industrial con el cual comercian preferentemente, y en consecuencia, sus tipos de cambio se mueven en el mismo sentido en que lo hace la moneda principal.

¹⁵ Boletín del Fondo Monetario Internacional, 25 de septiembre de 1978, p. 290.

¹⁶ Massad, Carlos, "La Revolución de los Banqueros en la Economía Internacional: un mundo sin sistema monetario" *Revista de la Cepal*, 2º semestre, 1976, p. 93.

¹⁷ Boletín del Fondo Monetario Internacional, 26 de marzo de 1979.

Los países desarrollados pueden verse favorecidos o no por éstas fluctuaciones monetarias, pero en todo caso están solucionando dificultades de ajuste y equilibrando sus balanzas de pago. Para los países en desarrollo, en cambio, existe una importación de los desajustes foráneos y en consecuencia, una dificultad aún mayor para realizar los ajustes internos que el proceso económico demanda.

Para los países en desarrollo la reordenación del sistema monetario es de primera importancia. Y la labor del Fondo Monetario Internacional debe contar con el apoyo y la participación de todos los países involucrados.

Para los países de ALALC que se ven fuertemente afectados por el "nuevo proteccionismo" un canal de acción concreto en el campo de los problemas monetarios, reside en la denuncia y control de las políticas especulativas de ciertos países industriales, que perjudican las posibilidades de acceso a sus mercados de los productos provenientes de la zona.

EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Como vimos anteriormente, América Latina enfrentó la recesión de la economía mundial de los años 73 a 75 y pudo mantener sus tasas de crecimientos a niveles muy superiores a las de los países industriales recurriendo preferentemente al endeudamiento externo.

La entrada neta de capitales a la región provenientes de fuentes privadas y oficiales ascendió en 1977 a acerca de 12.000 millones de dólares y se estima que en 1978 dicha suma volvió a incrementarse considerablemente alcanzando un monto superior a \$ 20.000 millones¹⁸.

Es interesante destacar que a partir de los años 70 se ha producido un aumento del financiamiento externo de origen privado.

Las causas de este hecho pueden encontrarse en el aumento de los depósitos en euromonedas; la fuerte competencia entre los bancos comerciales; el intento de diversificar geográficamente los préstamos y por ende los riesgos; y el aumento del valor de las materias primas entre 1970-1973 que redundó en un mejoramiento de la capacidad de pago de los países exportadores¹⁹.

Otras causas que necesariamente han influido en este fenómeno son: la disminución de la disponibilidad de crédito oficial para los países calificados por la OECD como de "ingresos medianos", entre los cuales se incluyen los países de ALALC. La participación de América Latina en

¹⁸Bid, *Progreso Económico y Social en América Latina*, op. cit., p. 101.

¹⁹Stephanie Griffil, Jones, "El crecimiento de la banca multinacional, los mercados de euromonedas y los países de la periferia; en *Revista Estudios Internacionales*. N° 44, diciembre 1978, pp. 71 y ss.

conjunto en el crédito oficial descendió de un promedio estable de poco más de 14% hasta 1974 a un 11,7% en 1977²⁰. A ello se agregan los condicionamientos políticos y económicos que acompañan al financiamiento oficial.

El cambio en la composición de la deuda externa de América Latina hacia una mayor participación del financiamiento privado, incrementó el costo del endeudamiento externo tanto en términos de plazos como de tasas de interés.

Es interesante destacar que tanto el medio externo oficial como el privado tienden a concentrarse en un conjunto de países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela —que representan aproximadamente del 84 al 89% del endeudamiento regional.

La capacidad de pago de los países de ALALC es esencial para asegurar el mantenimiento del flujo crediticio hacia la región. Es por ello que una eficiente captación de recursos tanto privados como oficiales debe complementarse con mecanismos de apoyo para superar deficiencias transitorias de balanza de pagos y asegurar el adecuado servicio de la deuda externa.

Otro elemento importante es el mejoramiento constante de las corrientes de información financiera tanto intrazonal como desde fuera.

La acción de la ALALC por apoyar a los países de menor desarrollo relativo en la obtención de créditos oficiales a fin de asignar su crecimiento económico, es también esencial.

LA ALALC EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

El momento de la reestructuración de la ALALC puede contribuir a renacer la aspiración de liderazgo de los países que la integran, en la formulación de ideas, en la difusión de políticas que vayan contribuyendo a la formación de un consenso latinoamericano.

Dicha vocación debiera traducirse a nivel regional en la búsqueda constante de niveles de cooperación, de convergencia de esquemas de integración, de intensificación de las relaciones con países latinoamericanos que no forman parte de ALALC.

Un aspecto interesante en el cual la heterogeneidad de América Latina resulta favorable reside en la posibilidad de realizar intercambio tecnológico. Para ello ALALC puede fomentar la información y diseñar medidas que faciliten el acceso de la tecnología latinoamericana en condiciones preferentes, beneficiosas tanto para los que la poseen como para quienes deban adquirirla.

En el plano financiero es donde la ALALC ha logrado sus mayores éxitos. Especialmente el mecanismo de Pagos y Créditos Recíprocos en el cual durante 1978 se completó prácticamente la red de convenios posi-

²⁰Bid, *Progreso Económico y Social de América Latina*, op. cit., p. 98.

bles entre bancos centrales de países de la ALALC. Según cálculos de la Secretaría Ejecutiva de la ALALC los pagos canalizados a través de las cuentas del sistema de compensación multilateral sobrepasaron en 1978, los 3.900 millones de dólares, estimándose que cubren más del 75% del comercio intrazonal²¹. Dicho mecanismo en el que participa la República Dominicana es un ejemplo de la posibilidad de implementar instrumentos e incorporar a países no miembros en torno a necesidades y objetivos concretos.

También a nivel de la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios (CAAM) se busca coordinar el sistema de Pagos de ALALC con el de los países centroamericanos y participar en el Comité Coordinador de Acuerdos Multilaterales de Pagos y la Cooperación Monetaria Horizontal entre Países en Desarrollo de UNCTAD.

En este mismo plano deben continuarse los esfuerzos por mejorar y ampliar el funcionamiento de los Acuerdos de Santo Domingo para atenuar deficiencias transitorias de liquidez, producto del proceso de integración.

CONCLUSIONES

La reestructuración de la Asociación Latinoamericana proporciona una oportunidad para replantear el rol de América Latina en el contexto internacional.

El planteamiento de la necesidad de un consenso global es, sin lugar a dudas, no sólo una utopía, sino más bien una renuncia anticipada a la búsqueda de elementos de contacto frente a problemas específicos.

Hemos seleccionado un conjunto de problemas frente a los cuales es posible diseñar una estrategia común que puede representar a los países de América Latina, pero ello no significa en ningún caso que hayamos agotado la gama de posibles áreas de contacto.

Un proceso de integración debe promover permanentemente oportunidades de diálogo en torno a problemas concretos frente a los cuales algunos países fuertemente involucrados asuman el liderazgo para la formación del consenso.

Una dimensión externa de ALALC realmente trascendente debe manifestarse a través de los organismos y foros internacionales en los que se discutan los distintos aspectos económicos internacionales.

Ello implica necesariamente la formación de una opinión previa, para lo cual es esencial la elaboración de estudios, el conocimiento de la realidad de los distintos sectores dentro de los países miembros y sus aspiraciones; y por último la coordinación de los intereses políticos de las partes. La anticipación en la elaboración de soluciones posibles frente a problemas concretos exige esfuerzos de imaginación para poder aportar ideas viables y acordes a nuestros intereses.

²¹Intal-Bid, *El Proceso de Integración en América Latina en 1978*. op. cit.: p. 86.

REFORMA INSTITUCIONAL DE ALALC

*Alberto Rioseco V.**

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el de procurar dar un aporte de carácter práctico, en cuanto a la institucionalidad de la Asociación con motivo de su reestructuración, lo que significará seguramente la realización de alguna reforma de sus órganos y funciones.

Partimos de la base de que uno de los factores fundamentales para el buen éxito de un proceso de integración es la existencia de un sistema institucional y jurídico que corresponda perfectamente al proyecto de integración que se desea llevar a cabo, a sus finalidades y objetivos, alcance, ámbito y modalidades.

Pero no sólo esos elementos deben tomarse en cuenta, si no que deben, considerarse elementos políticos y jurídicos de los Estados que se asociaron, de manera que el sistema institucional esté en concordancia especialmente con la tradición jurídica de esos países.

En el caso de la ALALC el problema se complica porque en realidad hay dos proyectos de integración, uno que debe realizarse en el futuro inmediato y otro que las partes proyectan para un futuro no bien definido. Si el sistema institucional y jurídico se proyecta sólo para la primera etapa, va a resultar manifiestamente insuficiente para la segunda, salvo que se prevea esta situación y se contemplen cláusulas que den la flexibilidad suficiente al sistema.

En la primera parte de este trabajo veremos, en forma muy esquemática, la situación institucional tal como fue concebida en el Tratado de Montevideo y su evolución hasta nuestros días.

En la segunda, consideraremos los principios en que, presumiblemente, se basará la reestructuración de la ALALC y los elementos que debemos considerar para plantear una reforma institucional.

En la tercera, veremos cual es el patrimonio histórico de la ALALC, en el aspecto institucional y jurídico, y la conveniencia de perfeccionarlo para que pueda afrontar con éxito esta nueva etapa.

En la cuarta, propondremos algunas ideas sobre la institucionalidad que estimamos adecuada para este nuevo período en la existencia de la ALALC.

*Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

I. LA ALALC, SISTEMA INSTITUCIONAL ESTABLECIDO EN EL TRATADO DE MONTEVIDEO Y EVOLUCIÓN HASTA NUESTROS DÍAS

La organización institucional de la ALALC, como estaba establecida en el Tratado de Montevideo, respondía a sus objetivos básicos que eran fundamentalmente la de multilateralizar el comercio entre los países latinoamericanos que se desarrollaba sobre bases bilaterales y perfeccionar una zona de libre comercio en el plazo de doce años.

Si bien existían normas programáticas que llegaban hasta la concepción, en el futuro, de un mercado común latinoamericano, el sistema institucional sólo se pensó en función de las normas que llevarían al perfeccionamiento de la zona de libre comercio, que era el objetivo principal e inmediato del tratado.

El tratado contempló dos órganos principales; uno de carácter superior, la *Conferencia de las Partes Contratantes*, al cual correspondía, en su calidad de órgano máximo de la Asociación, tomar todas las decisiones sobre los asuntos que exigen resolución conjunta de las Partes Contratantes y entre sus atribuciones estaban las de adoptar las providencias necesarias para la ejecución del tratado; promover las negociaciones que éste contemplaba, resolver sobre presupuesto, reglamentos, elección de autoridades, y finalmente se le otorgaba una competencia genérica que consistía en "entender de los demás asuntos de interés común".

El otro organismo, jerárquicamente inferior a la Conferencia, el *Comité Ejecutivo Permanente*, encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, y al cual se le deban funciones de ejecución, de representación, de estudio y también se le autorizaba para tomar decisiones en materias que corresponden a la Conferencia, en virtud de una delegación de competencia de parte de ésta.

Ambos eran de carácter intergubernamental, en el sentido que se constituían exclusivamente con representantes de las Partes Contratantes.

El Tratado contempla una Secretaría, pero ésta no tenía el carácter de órgano de la Asociación, sino que formaba parte de la estructura general del Comité Ejecutivo Permanente¹.

Este esquema era de carácter clásico y los Estados retenían íntegramente sus competencias; no obstante esta circunstancia, como veremos más adelante, se ha reconocido al de Montevideo el carácter de tratado

¹Dada la brevedad de este trabajo no podremos referirnos a los órganos auxiliares de la ALALC, como las Comisiones Consultivas, las Comisiones Asesoras y los Consejos, no obstante su importancia en la marcha de la Asociación. Basta citar el Consejo de Política Financiera y Monetaria determinante del sistema de pagos y créditos recíprocos.

marco y diversas normas de él han sido desarrolladas por resoluciones de la Conferencia de las Partes Contratantes permitiendo avances y la formación de un interesante cuerpo de normas de derecho derivado.

A los tres años, aproximadamente de iniciado el proceso de liberación, se observaron los primeros problemas de importancia. Las Partes Contratantes, siguiendo el impulso que daban países de mayor fervor integracionista creyeron llegado el momento de dar un mayor dinamismo a la ALALC y desarrollar las normas pragmáticas, del Tratado de Montevideo, a través de un conjunto de acciones que condujeran a la aceleración del proceso y a la coordinación de las políticas, lo que se refleja muy claramente en la Resolución N° 100 (iv) adoptada —por unanimidad— en la Conferencia de las Partes Contratantes, en 1964².

Pero, naturalmente, esta profundización del proceso requería un sistema institucional y jurídico en concordancia con él.

Fue en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, de los países Miembros, celebrada en Montevideo en noviembre de 1965, donde se adoptó un conjunto de resoluciones que tenían esta finalidad.

Así el sistema institucional se completaba con un nuevo órgano, que pasaría a ser el máximo de la Asociación, y que se denominaría el *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC*, destinado a dar un respaldo político al proceso de integración (aprobada su creación por Resolución N° 117 (v) de la Conferencia de las Partes Contratantes, se creó por Protocolo modificatorio del Tratado de Montevideo, que entró en vigor el 27 de septiembre de 1975).

La segunda idea fue la de crear un órgano esencialmente técnico, la *Comisión Técnica* que realizaría estudios, formularía proposiciones y presentaría proyectos para acelerar el proceso de integración económica y social de las Partes Contratantes (aprobada su creación por Resolución N° 118 (v) de la Conferencia de las Partes Contratantes, no fue objeto de Protocolo, por lo que nunca tuvo existencia este órgano de carácter regional o comunitario).

Otras ideas fueron las de crear un *mecanismo de solución de controversias* (se creó un mecanismo provisional y se suscribió un protocolo para establecer un sistema permanente y obligatorio, que en los hechos no han tenido aplicación); la *vinculación de los Parlamentos de las Partes Contratantes a las tareas de la ALALC*, y la creación de las *Comisiones Consultivas de Asuntos Laborales y Empresariales* (que, sobre todo en el caso de la de asuntos laborales, han tenido escasa importancia).

²Dentro de esta tendencia a avanzar en el proceso y a adoptar un sistema institucional concordante se inscribe el informe de 12 de abril de 1963 titulado *Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano*, realizado a petición del Presidente de Chile y por los jefes de organizaciones americanas: Raúl Prebisch, (CEPAL), José Antonio Mayobre (CEPAL), Felipe Herrera (BID) y Carlos Sanz de Santa María (Alianza para el Progreso).

Hasta 1967 todavía la idea de transformar la ALALC en un mercado común, parecería que estaba destinada a convertirse en realidad.

Es así como en la Declaración de los Presidentes de América (14 de abril de 1967; Punta del Este) los países latinoamericanos se comprometieron a llevar a cabo esta idea. En el Programa de Acción se dice que "Los Presidentes de los Estados Miembros de la ALALC encomiendan a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores, que en la próxima reunión del Consejo de Ministros de la ALALC del año 1967, adopten las medidas necesarias para poner en ejecución las siguientes decisiones:

"a) acelerar el proceso de conversión de la ALALC en un mercado común" (debería ser completado en un plazo de 15 años a partir de 1970, con régimen de eliminación programada de gravámenes y de armonización);

"b) coordinar progresivamente las políticas e instrumentos económicos"...;

"c) propiciar la concentración de acuerdos sectoriales de complementación industrial"...

En el caso de la ALALC fue precisamente el fracaso de esa reunión del Consejo de Ministros en Asunción (agosto, 1967), en que debían darse los pasos concretos para cumplir lo solemnemente acordado en Punta del Este, la que marca un momento, tal vez decisivo, en la historia de la ALALC³; el otro hecho importante es el no haberse podido aprobar el segundo tramo de la lista común de la ALALC, cayéndose en un claro incumplimiento del Tratado en un punto que se consideraba esencial.

Desde esa época el proceso disminuyó su ritmo, los porcentajes de liberación que debían contener las listas nacionales no se cumplieron, y, en general, se perdieron las grandes esperanzas que se habían puesto en la ALALC.

El Protocolo de Caracas (1969) estuvo destinado principalmente a prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1980, el plazo de perfeccionamiento de la zona de libre comercio.

Durante la época de vigencia del Protocolo de Caracas el estancamiento ha sido casi total, lo que se manifiesta en la insignificancia de las concesiones otorgadas a través del sistema de listas nacionales y el desinterés de los países miembro por la ALALC y la búsqueda de otros mecanismos que signifiquen incrementar los intercambios. Las negociaciones colectivas celebradas entre los años 1975 y 1976 que hu-

³De los aspectos de fondo de las resoluciones de la declaración de los Presidentes de América, sólo se aprobó la idea de los acuerdos subregionales, pero nada respecto de la aceleración del proceso ni del mercado común.

bieran permitido dar nueva vida a la ALALC, no tuvieron ningún resultado práctico⁴.

En lo institucional —tan relacionado con lo que efectivamente ocurre en el proceso mismo— este desinterés se tradujo en la reafirmación de la acción de los estados y la disminución de la importancia de los órganos de ALALC. Así, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores nunca se ha reunido hasta la fecha —y sólo lo hará en julio de 1980 frente a la imperiosa necesidad de señalar un nuevo camino a la ALALC—; no se insistió en la creación de la Comisión Técnica, y los mecanismos de solución de controversia no se utilizaron en la práctica.

En cuanto al funcionamiento de los órganos de la ALALC, en los últimos años, se ha centrado en la actividad del Comité Ejecutivo Permanente.

Como hemos dicho, no ha habido interés en convocar al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, o tal vez no se ha querido convocar por el mismo hecho de que debido al estancamiento de la ALALC se había visto que este órgano de alto nivel político realmente no tenía nada que ofrecer como alternativa.

Sobre la labor de los órganos, es interesante transcribir algunos párrafos de un documento reciente de ALALC: “La actividad de la Conferencia de las Partes Contratantes se ha limitado en general, a la administración y funcionamiento de los mecanismos de negociación y a la aprobación de los planes de trabajos y presupuestos anuales”⁵.

Ese informe agrega: “Por otra parte, la vinculación orgánica entre la Conferencia y el Comité, y las pautas de funcionamiento de ambas han conducido progresivamente a una identificación recíproca entre ambos órganos”; y “finalmente, el prolongado interinato de la Secretaría Ejecutiva del Comité y la Secretaría General de la Conferencia, que se iniciara en 1973 extendiéndose hasta la fecha, ha determinado una limitación adicional de facto a su capacidad institucional y ha venido a afectar también su capacidad técnica”.

Esta situación real —bastante poco halagadora— es, como decíamos, reflejo de la situación general del proceso del desinterés de los gobiernos en él. Podría pensarse que es al revés, que las deficiencias de la institucionalidad de ALALC son las causantes del estancamiento de la Asociación, pero es evidente que no es así ya que siendo intergubernamentales los tres órganos principales de la Asociación, su dinamismo será el que los gobiernos quieran imprimirle, y es evidente que en este caso falta la voluntad política para hacerlo. Pero esta experiencia

⁴Ver Carlota Castro “La Reforma Institucional de la ALALC”, en la obra editada bajo la dirección de Rodrigo Díaz Albónico, titulada *Estabilidad y Flexibilidad en el ordenamiento jurídico de la Integración*, Editorial Universitaria, Santiago-Chile, 1977, pp. 88 y siguientes.

⁵Documento de ALALC, p. 29 (CEP/GT. 1. Secretaría, 10 de agosto 1979).

nos servirá para ser parcos al proponer los órganos y sus atribuciones, en la nueva etapa que debe emprender la ALALC a contar de 1981.

II. BASES DE LA NUEVA ETAPA DE ALALC Y CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE SISTEMA INSTITUCIONAL Y JURÍDICO APROPIADO

Aún no se puede saber con certeza cuáles serán los principios y normas que regirán en la nueva etapa de ALALC que debe iniciarse el 1° de enero de 1981, al terminar la vigencia del Protocolo de Caracas y entrar en vigor el Protocolo que deberá suscribirse en su reemplazo.

Sin embargo, todos los antecedentes que existen hasta el momento, incluidos los acumulados durante el proceso de negociaciones colectivas de 1974 y 1975, permiten afirmar que ya no se estima posible el perfeccionamiento a corto plazo de una zona de libre comercio, y por supuesto debe dejarse para mucho más adelante la idea de una unión aduanera y un mercado común, pero no olvidando que estas metas —de largo plazo— no han sido abandonadas. La experiencia de los últimos veinte años revela que no es posible, ni tal vez deseable, por el momento, lograr ese primer grado de integración, debido principalmente a las enormes diferencias que presentan los 11 países en cuanto a desarrollo económico y social, nivel de productividad, capacidad industrial, concepciones de política económica, etc.

Lo anterior no quiere decir que los países crean que llegado el momento de disolver sus vínculos asociativos y continuar cada uno por su cuenta, insertándose directamente en la economía mundial.

En los años que han transcurrido desde 1960, en que se firma el Tratado de Montevideo, Latinoamérica aparece como una región en que se desarrollan una serie de acciones de cooperación y de integración que eran prácticamente desconocidas antes de esa fecha. Esta tendencia aparece, en nuestro concepto, como irreversible; no parece posible ya deshacer este camino que, aunque lleno de tropiezos, ha demostrado ser el único capaz de asegurar un destino promisorio para nuestras naciones.

Desde luego, la ALALC si no ha cumplido su finalidad inmediata de perfeccionar una zona de libre comercio ha logrado importantes realizaciones, como haber servido de instrumento para sustituir el bilateralismo que predominaba en el comercio entre nuestros países por un sistema multilateral más racional; haber permitido establecer contactos, que antes prácticamente no existían, entre unidades económicas y sociales de los países de América Latina; haber hecho posible un aumento importante del comercio interlatinoamericano y, sobre todo del intercambio de productos manufacturados; haber permitido avances en diversos campos como la creación de un sistema de pagos y créditos recíprocos, de nomenclatura aduanera común, etc.; y de haber dado nacimiento a una integración subregional avanzada, como es el Pacto Andino.

Además del Pacto Andino, se han creado otros procesos de integración como el Mercado Común Centroamericano, y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Han surgido importantes esfuerzos de asociaciones destinadas a cooperar en desarrollo de infraestructura, como la Cuenca del Plata y del Amazonas.

Se ha creado un organismo regional denominado Sistema Económico Latinoamericano (SELA), de consulta, coordinación y promoción económica y social conjunta, cuyos propósitos fundamentales son los de "promover la cooperación intrarregional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros" y "promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países".

Se han constituido agrupaciones para proteger los intereses latinoamericanos, en determinadas materias, como es la OLADE para la energía.

La realidad actual es así la de todo un proceso de cooperación e integración económicas en América Latina, formado de elementos muy dispares, de los cuales sin duda la ALALC es la más importante. De manera que en su nueva etapa esta organización tendrá que considerar entre sus actividades principales la de procurar coordinar esos esfuerzos para realizar el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de la Región y hacer que América Latina ocupe el lugar que legítimamente le corresponde en el concierto de las Naciones del mundo.

Para los efectos de este trabajo partimos de la base de que la nueva etapa de ALALC, tendrá las siguientes orientaciones generales:

1. No se insistiría, por el momento, en perfeccionar una zona de libre comercio (probablemente se fijaría un plazo de veinte años para cumplir esta finalidad).
2. Se procuraría adoptar un sistema de preferencias generales para la Región, con diferentes niveles de preferencias según los grados de desarrollo de los países⁶.
3. Se permitiría la realización de acciones parciales de integración, de diversa naturaleza, pero teniendo siempre presente la compatibilidad general con los principios y finalidades de la ALALC, cuya base es el multilateralismo.

⁶En la época de suscripción del Tratado de Montevideo no era posible establecer un sistema de preferencia zonal, debido a que algunos países suscriptores eran miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT), cuyo artículo primero lo impedía. El GATT ha evolucionado y sobre todo, después de la Rueda de Tokio, en 1979, que estableció las "cláusulas de habilitación" no parece haber ningún impedimento para crear dicha zona preferencial.

4. Se respetaría y se perfeccionaría lo que se ha denominado el patrimonio histórico de la ALALC en cuanto a concesiones ya efectuadas, acuerdos de complementación, ventajas a los países de menor desarrollo relativo, armonización de normas aduaneras, sistema de pagos y créditos recíprocos, etc.
5. Se acentuaría la acción de la ALALC en el campo de la coordinación con otros procesos de cooperación e integración latinoamericanos y con países que no pertenezcan a ninguno de estos últimos.
6. Subsistirían las normas programáticas de los artículos 15, 16, 27 sobre coordinación de políticas industriales y agrícolas, y el artículo 54 del Tratado de Montevideo que obliga a las Partes Contratantes a empeñar "sus máximos esfuerzos para orientar sus políticas hacia la creación de un mercado común latinoamericano".

Frente a esta realidad actual y a las perspectivas futuras a que nos hemos referido, se plantea al hombre de derecho el problema de proponer un sistema institucional y jurídico adecuado.

Hay que partir de la base que la reestructuración de la ALALC encuentra a los 11 países miembros con muy débiles vínculos de cohesión, lo que sumado al bajo grado de integración proyectado para el futuro inmediato, no permite concebir instituciones de carácter comunitario que pudieran entrar a actuar de inmediato. Por otra parte, un complejo sistema institucional de carácter comunitario, como el de las Comunidades Europeas y, en menor grado, el del Pacto Andino, no es de manera alguna necesario para esta etapa de la ALALC.

Sin embargo el desafío para el jurista es que todo hace prever que en un período no lejano (y entre otras razones por la misma convivencia acentuada de los países latinoamericanos, frente a grupos cada vez más coherentes del exterior —los Estados Unidos y países satélites, las Comunidades Europeas y los países del COMECON, los países árabes, etc.—) se irán creando lazos más sólidos y una voluntad de llevar adelante una serie de tareas en común.

Nos encontramos frente a una doble situación: *la actual*, que significa la conversión de la ALALC en una asociación entre cuyas finalidades inmediatas no se contempla siquiera el establecimiento de una zona de libre comercio, aunque sí mecanismos que suponen una acción promotora de sus órganos; y *la futura*, que puede estar lejana en el tiempo, que significa una perspectiva de mayor intensidad en el proceso. En estas circunstancias el problema consiste en proponer una organización institucional que contemple ambas situaciones.

Sería un error, como decíamos proponer desde ya, un sistema institucional completo destinado a funcionar en un mercado común o una unión económica, en circunstancias que los compromisos formales de las Partes Contratantes no previenen esas formas avanzadas de

integración, las que sólo son mencionadas en el Tratado de Montevideo como anhelos, y su compromiso consiste en hacer los máximos esfuerzos para llegar a ellas.

También sería un error caer en el extremo opuesto, de proponer un sistema institucional que sólo calzara con una zona preferencial o una de libre comercio, ya que podría dificultar un paso a grados superiores en el momento que las circunstancias lo requieran y en que hubiera consenso para ello.

Existe la experiencia de Centroamérica en que un proyecto demasiado perfecto y de compleja institucionalidad, el que propone la creación de la Comunidad Económica y Social de Centroamérica —CESCA—, no ha podido ser traducido en hechos por no estar dadas las condiciones políticas y económicas para llegar a un proceso de integración de ese grado de avance.

Podría rebatirse nuestra opinión diciendo que frente a esta nueva etapa de la ALALC en que se abandona como objetivo inmediato la zona de libre comercio y se acentúa la independencia de cada Estado para actuar en las relaciones con los demás países asociados en la ALALC, sería más conveniente mantener la institucionalidad actual, predominantemente intergubernamental que pese a sus efectos, ha sabido adaptarse a las diversas circunstancias por que ha pasado el proceso.

Nosotros, aunque sin llegar a postular cambios profundos, que no se justifican, creemos que es conveniente aprovechar esta oportunidad, en que se reestructura la ALALC, para proponer modificaciones en la estructura institucional y en las funciones de los órganos, para que la Asociación afronte con mayores posibilidades de éxito esta nueva etapa que iniciará próximamente.

La solución que proponemos es la de una institucionalidad con los elementos necesarios para que pueda funcionar en la mejor forma posible en el esquema que va a surgir de las reuniones del presente año y que hemos caracterizado anteriormente; pero que contenga elementos de flexibilidad para que las Partes Contratantes, sin necesidad de un nuevo Protocolo puedan realizar algunos avances en el proceso.

Es evidente que por vocación personal, propondríamos una institucionalidad más perfecta y más acorde con los avances de la doctrina del Derecho Comunitario Moderno. Pero éste sería un ejercicio académico que no contribuiría a resolver los problemas institucionales en la forma que la etapa de la ALALC, que se inicia, lo requiere.

III. NECESIDAD DE CONSERVAR EL PATRIMONIO HISTÓRICO DE LA ALALC, EN EL ASPECTO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO —Y CONVENIENCIA DE PERFECCIONARLO—

Así como al referirse a todas las realizaciones de la ALALC, en sus dos décadas de existencia, en el campo de concesiones comerciales, márgenes de preferencia, acuerdos de complementación, regímenes aduaneros,

de pagos y de créditos recíprocos, etc., se habla del "patrimonio histórico" de la Asociación, así también, en el campo institucional y jurídico hay un rico patrimonio histórico, que proviene de los tratados, sus protocolos, las resoluciones de los órganos y la práctica en el ámbito de la Región.

Es importante conservar este patrimonio histórico institucional y jurídico y perfeccionarlo de manera que sea un elemento que contribuya eficazmente al buen éxito de la nueva etapa que iniciará, en 1981, la ALALC.

En nuestro concepto, los principales elementos que constituyen ese patrimonio histórico son los siguientes:

En primer lugar, la ALALC es un proceso de integración basado en el derecho y que nace a la vida jurídica a través de un tratado reconocido por el Derecho Internacional.

Esta circunstancia que corresponde a la tradición jurídica de los países latinoamericanos, se revela entre otras manifestaciones de voluntad, en que una de las primeras resoluciones adoptadas por la Conferencia de las Partes Contratantes (Res. 5-t), estuvo destinada a: 1) "declarar que la estructura jurídica; sustantiva y adjetiva de la Asociación comprende a) el Tratado de Montevideo; b) los protocolos...; c) las actas que registran los resultados a las negociaciones..., y d) las resoluciones dictadas por la Conferencia o el Comité Ejecutivo Permanente, en el ejercicio de sus respectivas competencias" y 2) declarar que la adhesión de un Estado latinoamericano al Tratado de Montevideo comporta la aceptación de todas las disposiciones que conforman, en el momento de la adhesión, la estructura jurídica de la Asociación".

Aunque no previó el Tratado de Montevideo un organismo jurisdiccional, con posterioridad hubo especial preocupación de crear mecanismos jurídicos de solución de controversias, y en el Pacto Andino, derivado del Tratado de Montevideo, ya se ha acordado la creación de un Tribunal Andino de Justicia, que comprende no sólo la solución de controversias, sino también la interpretación uniforme de las normas y el contralor de legalidad de los actos de los órganos.

Distinto es el caso del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que nace de un acuerdo provisional que debía ser sustituido por una Organización Internacional del Comercio que nunca llegó a crearse. Su inspiración es el empirismo anglosajón⁷. Según Félix Peña "En algunos casos de asociación internacional las reglas jurídicas sólo son normas de conducta que orientan en forma flexible, junto con otro tipo de reglas, el comportamiento real de los Estados", y agrega "se privilegia antes que nada la idea de reciprocidad de intereses, y en función de dicha idea se establece un marco de negociación continua en el que las reglas jurídicas son sólo un instrumento más que

⁷Jacques y Colette Neme, *Organizaciones económicas internacionales*, Editorial Ariel, Barcelona, 1979, pp. 44 y 45.

pueden negociar los diplomáticos, es decir los negociadores nacionales". Dice que "tal parecía ser el caso del GATT, por ejemplo"⁸.

De nuestra afirmación, que creemos que es ampliamente compartida, nace la necesidad de perfeccionar el instrumento jurídico de manera que permita el cumplimiento de los fines y objetivos de la Asociación y produzca la mayor justicia posible en el reparto de los beneficios del proceso. En el mismo caso a que se refiere el párrafo anterior, el Tratado de Montevideo establece en los artículos 11 y 12 normas para asegurar dicha reciprocidad y si ellas no han operado en la práctica se ha debido a la falta de reglamentación de dichas normas; pero el mecanismo jurídico está contemplado en el Tratado, faltan sólo las normas complementarias que faciliten su aplicación.

En segundo lugar, el Tratado de Montevideo tiene la calidad de *Tratado Marco*.

Es conocido el alcance que tiene esta calidad jurídica, especialmente en la obra del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, se le caracteriza en forma muy acertada⁹.

Nosotros hemos creído de interés exponer el concepto que, de Tratado Marco, tienen dos instituciones oficiales chilenas, a las cuales les ha tocado dictaminar sobre el particular y que representa una importante jurisprudencia administrativa:

El Consejo de Defensa del Estado de Chile, en dictamen de 21 de diciembre de 1970, ha establecido "la característica de Tratado Marco que tiene el de Montevideo", y ha expresado de "Se le denomina "Marco" por cuanto los principios y objetivos generales conforman el límite máximo que los órganos de decisión del pacto no pueden sobrepasar, pero revistiendo a éstos de facultades normativas destinadas a llenar el contenido jurídico-programático de esos principios y objetivos, fijados como tareas político-económicos de integración multinacional que las Partes Contratantes han convenido en cumplir".

Por su parte la Contraloría General de la República de Chile, en dictamen de 19 de agosto de 1969, al analizar "la naturaleza jurídica que inviste el Tratado de Montevideo", expresó que "ese instrumento internacional constituye lo que se llama un "Tratado Marco", es decir una convención que sólo fija principios generales, crea mecanismos y establece órganos destinados a la ejecución de los fines de ella, los que van llenando con su actuar, la estructura toda del convenio". "Así,

⁸Félix Peña, "Algunos aspectos de la experiencia institucional de la integración económica de América Latina", en *Revista Derecho de la Integración* N-16, p. 19. El mismo autor agrega, en p. 36, una opinión que no compartimos. Dice que "...es evidente que la ALALC pertenece a aquella categoría de esquemas de cooperación o integración en que se valora más el mantenimiento de la reciprocidad de intereses como base del vínculo asociativo que el mantenimiento de la legalidad.

⁹Instituto Interamericano de Estudios Internacionales, *Derecho de la Integración*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1969.

el Tratado de Montevideo no detalló la forma de cumplir con sus cometidos, pero otorgó facultades para ello a sus órganos”.

A esta característica de “Tratado Marco” se une, complementándola la de ser *un instrumento evolutivo y progresivo*¹⁰ y lo que significa que “lejos de agotarse en el simple establecimiento de una zona de libre comercio, la que establece en forma directa y compulsiva, insta a las Partes Contratantes a ir evolucionando hacia formas más complejas de vertebración económica”.

La calidad de tratado marco es esencial en un proceso de integración que va desarrollándose y, con frecuencia, profundizándose en el tiempo, no siendo posible prever las circunstancias futuras.

En otras experiencias de integración, como la Comunidad Económica Europea, la calidad de marco, del Tratado Constitutivo, va unido a estructuras institucionales diferentes a las clásicas, en que junto al organismo intergubernamental (Consejo) actúa uno de carácter comunitario (Comisión) y del “diálogo” entre ambos resultados las normas que van rigiendo el proceso. Y completa la institucionalidad, la existencia de una Corte de justicia de las comunidades y un Parlamento.

En cambio, el Tratado de Montevideo tiene una estructura de carácter más bien tradicional, en que sólo hay órganos intergubernamentales, no se contempló la transferencia de competencia a órganos de la Asociación, y se institucionalizó el derecho a veto. De manera que los alcances del “tratado marco”, son menores en la ALALC que en las Comunidades Europeas.

No obstante lo anterior, su característica de tratado marco y de instrumento evolutivo y progresivo, que se desprende del contexto del tratado y de numerosas disposiciones de él, ha permitido que se desarrolle por la vía de la interpretación y de la aplicación práctica de sus disposiciones, todo un conjunto de principios y normas que han pasado a constituir, a nuestro juicio, un patrimonio histórico de la ALALC de inestimable valor.

Así, en el transcurso de casi veinte años, los órganos de la ALALC, formados por representantes de las Partes Contratantes, han hecho uso del poder normativo dictando resoluciones de alto interés jurídico, que nos coloca en presencia de una nueva e importante fuente de Derecho Internacional.

Como señala Félix Peña¹¹ las resoluciones se pueden clasificar en distintos tipos, teniendo en cuenta sus destinatarios y su contenido. “Si se tiene en cuenta el destinatario, es decir quien debe cumplir la recomendación contenida en la misma, o quien es sujeto de los derechos y obligaciones que por la misma se establecen, encontramos

¹⁰Expresiones empleadas por Raymundo Barros, citando a Magariños De Mello; en *Vigencia y Proyección de ALALC y del Pacto Andino*, Instituto de Estudios Internacionales, Serie de Publicaciones Especiales N° 17, 1976, p. 9.

¹¹Félix Peña, artículo citado, p. 35.

resoluciones destinadas a otros órganos de la Asociación (especialmente al Comité Ejecutivo Permanente) y resoluciones destinadas a las Partes Contratantes”.

En cuanto a su contenido, dicho autor se refiere a resoluciones: a) que *reglamenten el Tratado de Montevideo* (resolución sobre origen, valoración aduanera, nomenclaturas, tráfico fronterizos, negociaciones, etc.); b) que *aplican a situaciones concretas disposiciones del tratado* (sobre cláusulas de salvaguardia, tratamiento a países de menor desarrollo relativo, etc.); c) que *tienen índole institucional, que reglamentan el tratado o lo desarrollan a través de la creación de nuevos órganos; o permiten al funcionamiento de la Asociación* (reglamentos de los órganos principales, creación de órganos auxiliares, etc.); d) que *encomiendan a un órgano de la Asociación, y en especial al Comité Ejecutivo Permanente, la realización de una tarea, o que encomienda una tarea a las Partes Contratantes* (por ejemplo brindar información), y e) *aquellas en que se delega una competencia al Comité.*

De todas estas resoluciones las que interesan especialmente son aquellas que tienen un carácter general y obligatorio, y que reglamentan, complementan y desarrollan el Tratado de Montevideo.

Señalaremos entre aquellas a las que atribuimos especial importancia, las siguientes: a) la Res. 53 (ii) que estableció la institución de los “márgenes de preferencia” que se comprometen las Partes Contratantes a no alterar unilateralmente los gravámenes vigentes para países ajenos a la ALALC, si de ello se infiere una destrucción o disminución de la concesión negociada en virtud de los mecanismos del Tratado; b) la Res. 71 (iii) que crea una nueva categoría de países en el seno de la Asociación: la de los que ofrecen “mercado insuficiente”, categoría diversa a la de los países del artículo 32 del Tratado de Montevideo, que hace referencia a los países de menor desarrollo económico relativo”; c) la Res. 75 (iii) complementada posteriormente por la Res. 100 (iv) y que aluden a la necesidad de armonizar los instrumentos y las políticas relativas a comercio exterior, desarrollo industrial y agropecuario, adoptándose incluso “directivas básicas de política económica y un programa de acción futuro”. Estas ideas fueron reafirmadas en la Res. 168 (iv-E); d) la Res. 99 (iv) que perfeccionando los artículos 15, 16, 17, del Tratado de Montevideo, permite a los países que celebren acuerdos de complementación ir más allá de una zona de libre comercio, adoptando instrumentos de armonización legislativa y de programación conjunta al nivel del sector material del acuerdo. Para ejecutar y administrar dichos acuerdos se conciben en la Res. 99, órganos distintos a los del Tratado de Montevideo, no contemplados en éste y dotados de poder de decisión suficientes”; además esta Resolución contiene una interpretación, diferente de la que se daba antes, en cuanto al alcance de la cláusula de la nación más favorecida en los acuerdos de complementación; e) Resolución 165 (CM-1-III-E), que establece un mecanismo provisional para la solución de controver-

sias; f) las Resoluciones 202 (CM-II/IV-E) y 222 (VII), que establecen las normas que rigen los acuerdos subregionales.

Las Partes Contratantes han reconocido el valor de estas Resoluciones y se han comprometido a cumplirlas. Además de la Resolución N5 (i), ya citada, creemos conveniente transcribir la Resolución 166 (CM-I-III-E) que establece en el artículo 1° que las Partes Contratantes se comprometen a adoptar de acuerdo con la legislación interna de cada país, las providencias adecuadas en los diversos niveles administrativos a fin de facilitar, acelerar y asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos en la ALALC agrega que "Las Partes Contratantes informarán al Comité Ejecutivo Permanente del cumplimiento que hayan dado a las resoluciones de la Asociación". Y en el artículo 2 se dice que "las resoluciones de los órganos de la Asociación que obliguen a las Partes Contratantes a adoptar determinadas medidas, deberán establecer de manera precisa el plazo máximo que se acuerde para proceder a su cumplimiento".

Hay sin embargo un problema al que creemos que debe dársele una solución en el Protocolo que modifique el Tratado de Montevideo. Se trata de la vigencia efectiva de las Resoluciones en el interior de los Estados.

Félix Peña al referirse a las Resoluciones que están dirigidas a los Estados Miembros y que son más que simples recomendaciones, expresa que las Partes Contratantes "a través de la posibilidad que de hecho tienen de insertarlas o no en el ordenamiento jurídico interno, ejercen una potestad de control sobre la vigencia interna de dichas decisiones que le permite evitar su efectividad", y que "los Estados Miembros monopolizan así el control de la efectividad de las decisiones de la ALALC". Agrega que es evidente que este "incumplimiento significa jurídicamente una violación del Tratado"¹², de manera, agregamos nosotros, que no se pone en duda el valor obligatorio de las normas de derecho derivado en el sistema de la ALALC.

Más adelante veremos las medidas que estimamos conveniente sugerir para dar una mayor claridad al problema de la vigencia de las normas de derecho derivado.

Una tercera característica, que se ha consagrado en la práctica, es de que además del Tratado de Montevideo y sus Protocolos (de acuerdo con el artículo 60 del Tratado que requiere la ratificación de todos los Estados) los Estados Miembros, *utilicen una serie de instrumentos jurídicos que contribuyen a agilizar y a profundizar el proceso de integración.*

Como dice Francisco Orrego Vicuña¹³ "si bien el Tratado de Montevideo, como instrumento originario de la ALALC, observó las téc-

¹²Félix Peña, artículo citado, p. 36.

¹³Francisco Orrego Vicuña, *El Derecho Internacional Contemporáneo de la Integración de América Latina*, 1971, documento mimeografiado.

nicas tradicionales de la contratación internacional, esto es, negociación, firma, aprobación parlamentaria, ratificación y depósito, al corto andar comenzarían a surgir otros instrumentos en que las etapas clásicas ya no se observarían con la misma rigurosidad". Algunos son tratados en forma simplificada, otros corresponden a técnicas novedosas de llegar a acuerdos internacionales.

Cita diversos tipos de instrumentos: Uno de ellos es el que escogió el protocolo sobre tránsito de personas, que se limitó a exigir para su entrada en vigor, que las Partes Contratantes notificarán su "conformidad" al depositarlo (éste protocolo no se incorporó al Tratado de Montevideo y rige para aquellos Estados que manifiestan su conformidad, requiriéndose un mínimo de tres Estados).

Señala que un tipo de acuerdo que presenta particularidades interesantes es el que realizan los Bancos Centrales, que se ha utilizado para crear mecanismos de compensación y créditos recíprocos y en el Acuerdo multilateral para la atenuación de diferencias transitorias de liquidez en las balanzas de pago. En estos casos no actuó el Ministerio de Relaciones Exteriores, no fue sometido a ratificación sino que entró en vigor por el sólo hecho de su aprobación por parte del Consejo de Política Financiera y Monetaria, que tampoco es un órgano principal de la Asociación sino simplemente asesor.

Cita otros casos que ofrecen interesantes particularidades y que contribuyen a formar lo que hemos denominado el patrimonio histórico de ALALC que debe ser preservado y perfeccionado. Esos casos de modalidades especiales de suscripción y entrada en vigor son, entre otras: el acuerdo para el establecimiento de la Comisión Coordinadora entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano; el acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la ALALC, los Protocolos de acuerdo de complementación, el Acta de Negociaciones.

En resumen, podríamos decir que hay toda una tradición jurídica en la ALALC, cuyos principales elementos son su consagración como una integración basada en el derecho; cuyo elemento básico tiene las características de Tratado Marco y es un instrumento evolutivo y progresivo; que ha desarrollado un derecho derivado a través de resoluciones cuyo valor obligatorio es ampliamente reconocido; y que ha utilizado, además de los Protocolos a que se refiere el artículo 60 del tratado, una serie de otros instrumentos jurídicos que consagran acuerdos de las Partes Contratantes, y que constituyen a agilizar y a profundizar el proceso de integración.

Como hemos dicho, estos avances en el campo jurídico, de gran importancia teórica y práctica, deben ser preservados y ahora se presenta la oportunidad de darles una consagración en un texto de derecho originario, como será el Protocolo que suscriba el presente año. En algunos casos no será necesario decirlo expresamente ya que ello aparecerá claro de la historia, del contexto y de la aplicación del tratado, como es la ca-

racterística de ser una integración basada en el derecho y que utiliza todas las formas de convenciones internacionales para avanzar en el proceso.

En relación con los otros aspectos de los que hemos denominado patrimonio histórico de la ALALC en el aspecto institucional y jurídico, proponemos introducir en el Protocolo las siguientes normas.

1. Normas que establezca la estructura jurídica de la ALALC y la jerarquía de las normas, además del principio de que la adhesión de un Estado latinoamericano comparte la aceptación de todas las disposiciones que conforman, en el momento de la adhesión, la estructura jurídica de la ALALC.

El objetivo de esta proposición es de darle a la norma de derecho derivado que es la actual Resolución N.5(1), el carácter de disposición de derecho originario. No se trataría exactamente de la actual Resolución 5(1), sino que debería adaptarse y concordarse con las demás normas del Protocolo.

2. Norma que establezca que los órganos de la ALALC tendrán la competencia y actuarán dentro de los límites de las atribuciones que le confiere el Tratado de Montevideo, sus protocolos e instrumentos complementarios y derivados. Pero, en casos extraordinarios si una acción de los órganos aparece indispensable para cumplir los objetivos del tratado, y en él no se han previsto los medios necesarios para realizarla, podía, el Consejo de la Asociación, actuando por unanimidad, adoptar las normas que sean conducentes.

3. Norma que establezca que los Estados Miembros adoptarán todas las medidas de carácter general o particular adecuadas para asegurar el complemento de las obligaciones que derivan del ordenamiento jurídico de la ALALC; que facilitarán a los órganos de la ALALC el cumplimiento de sus tareas y que se abstendrán de adoptar cualquier medida que pueda comprometer las finalidades del presente tratado.

4. Norma que establezca una clasificación de las Resoluciones de los órganos de ALALC y determine su vigencia y valor jurídico. Se propone que se diga que las principales resoluciones son:

a) Aquellas de carácter general y obligatorio que, por su contenido, deban ser sometidas previamente a la aprobación de los Estados Miembros. En este caso la resolución consagraría un texto legal de consenso que, para adquirir valor obligatorio, debería ser sometida a los procedimientos constitucionales de cada Estado y sólo tendría este valor una vez comunicada a la Asociación la aprobación de todos ellos. Por excepción podría establecerse que se cuerpo legal regiría entre los Estados que lo hubieran aprobado y ello sólo en el caso de que no se viera obstaculizada la multilateralidad del proceso de integración.

b) Aquellas de carácter general y obligatorio, que sería directamente aplicable desde la fecha que se establezca en la propia resolución

(o tantos días después de su publicación en el Diario Oficial de la ALALC, si se estima necesario crearlo, como creemos nosotros que debería hacerse). La resolución deberá decir explícitamente que se encuentra en este caso.

c) Aquellas que contengan una directiva, que obliga a los Estados a obtener un resultado determinado. El Estado Miembro se obliga a adoptar, de acuerdo con su legislación los principios jurídicos en ella contenidos.

d) Aquellos que se dirijan a un Estado Miembro o a los órganos de la Asociación, y que tendrán el grado de obligatoriedad que en ella se establezca.

e) Aquellas que sólo contengan recomendaciones.

IV. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL QUE SE PROPONE

Analizados ya los elementos que presumiblemente conformarán la nueva estructura de la ALALC y las principales características jurídicas de la Asociación, corresponde examinar el problema de la reestructuración de los órganos de la ALALC. Sólo nos referiremos a los órganos principales, lo que no significa desconocer la importante labor realizada por los órganos auxiliares y la necesidad de su perfeccionamiento, en especial la de aquellos que vinculan a las organizaciones empresariales y de trabajadores.

No abordaremos, por estimar que no es la oportunidad para hacerlo, el problema de la creación de un verdadero tribunal de ALALC, con sus funciones básicas de solución de controversias, interpretación uniforme y contralor de la legalidad; ni la posibilidad de establecer una Asamblea de carácter parlamentario.

La ALALC en su futura etapa deberá tener, a nuestro juicio, tres órganos principales, que serían:

1. El Consejo de la Asociación
2. El Comité
3. El Secretariado.

1. *El Consejo de la Asociación*

La creación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores tuvo por objeto dar a la ALALC el apoyo político de alto nivel que notoriamente faltaba en la Institución.

Es conocido el hecho de que aunque el Protocolo que lo creó entró en vigor el 27 de septiembre de 1975, el Consejo no se ha reunido hasta la fecha, debido a las circunstancias por la que ha pasado la ALALC en estos últimos años, que han determinado un estancamiento casi total.

Pero ahora se inicia una etapa más dinámica de la institución, la que surgirá tanto de las acciones globales como de las parciales que se prevenen, de la coordinación de actividades con otras instituciones regionales, de la presencia de América Latina en foros, conferencias e instituciones internacionales y de su confrontación con intereses de otros países o regiones y de poderosas entidades multinacionales.

Este conjunto de actividades requiere de un fuerte apoyo político de los gobiernos y es el Consejo el órgano adecuado para canalizar este respaldo.

Concebimos el Consejo de la Asociación, desde luego, como el órgano supremo de ella, y constituido a un alto nivel para que pueda desarrollar adecuadamente su función básica que es la de asegurar la conducción política superior de la Asociación.

Creemos que debe estar constituido por un Ministro de Estado de cada país Miembro; pero, pensando siempre en la futura evolución de la ALALC hacia formas superiores de integración, estimamos que debe también contemplarse la reunión del órgano, en forma extraordinaria, a un nivel presidencial (o de jefes de gobierno).

Las funciones básicas no serían diferentes a las que tienen asignadas al actual Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes, acentuándose sí, dos aspectos: el de dirección política superior y el de órgano con facultad de dictar normas generales que vayan desarrollando las disposiciones del tratado. En otras palabras, el poder político y normativo superior de la ALALC recae en el Consejo de la Asociación. Lo que no es obstáculo para que establecidos los principios pueda delegar en el Comité parte de esa facultad normativa.

Se ha discutido si es conveniente la existencia de un mandato de convocatoria anual del Consejo. En el informe de ALALC sobre reestructuración se llegó a la conclusión que no debe establecerse ese mandato, porque "en una organización flexible, las instituciones de decisión superior deben estar dotadas también de ese carácter en cuanto a su convocatoria y funcionamiento"¹⁴.

Nosotros estamos en desacuerdo con esa idea porque en esta nueva etapa de la ALALC, el Consejo tendrá una labor muy importante, porque además de su papel político y normativo de alto nivel, le corresponderá coordinar la acción de la Asociación con los otros mecanismos de cooperación e integración de la Región, y deberá también sentar los principios de la acción de la ALALC ante otras Regiones, Estados o Asociaciones de Estados, y ante las conferencias multilaterales.

Un problema importante, cuando se trata de decisiones de alto nivel y de la función normativa superior, es el que se refiere al sistema de adopción de resoluciones. Creemos que la norma del artículo 38, da la sufi-

¹⁴ Documento de ALALC, citado, p. 30.

ciente flexibilidad para que poco a poco, cuando exista el consenso necesario, vayan agregándose otras materias a las excepciones que en él se contienen, para las cuales sólo se exige el voto afirmativo de dos tercios de los miembros de la Asociación. Podría adoptarse esta medida para materias que no impliquen una decisión de política, por ejemplo en el caso de normas técnicas de nomenclatura aduanera.

2. *El Comité*

Como hemos visto anteriormente, la Conferencia de las Partes Contratantes fue perdiendo importancia frente al Comité Ejecutivo Permanente; por otra parte, ambos son órganos intergubernamentales, como lo es también el Consejo de Ministros.

Como nada justifica esta proliferación de órganos del mismo carácter, proponemos refundir la Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente, en un nuevo organismo que será el *Comité*, el cuál tendrá las funciones que antes desempeñaban esos dos órganos.

El Comité estaría constituido por representantes de los Estados Miembros, de manera que también sería intergubernamental, como el Consejo; pero tendría una jerarquía inferior a la de éste.

Sus funciones fundamentales serían las de un órgano ejecutivo de carácter permanente. Por delegación del Consejo, tendría también funciones normativas.

Como en el esquema futuro de la ALALC no se eliminarán las negociaciones entre las Partes Contratantes sino que, a nuestro entender, se extenderán a los más diversos campos, es necesario que este órgano se convierta en el foro permanente para la realización de dichas negociaciones.

Este Comité tendría también otras funciones que antes correspondían a la Conferencia, como las de establecer el presupuesto y programa anual de trabajos, la designación de los integrantes del Secretariado, etc.

En lo que se refiere a la función de declaración de compatibilidad de determinados acuerdos parciales, proponemos agilizar la puesta en marcha de ellos, ya que suponemos que estos acuerdos van a ser muy frecuentes dentro del nuevo esquema de la ALALC. Nos parece que las Partes Contratantes que celebren acuerdos de este tipo deberían comunicarlo al Secretario de la ALALC, quien los dará a conocer a los Estados Miembros, los cuales tendrían un plazo razonable para presentar objeciones. Si se presentan estas objeciones, resolvería el Comité; pero no se tomarían en cuenta como votos negativos los de las Partes interesadas.

3. *El Secretariado*

El Secretariado desempeñaría las funciones de la Secretaría de la ALALC, sería un órgano técnico y de proposición, representante del interés regional.

En esta nueva etapa de la ALALC su papel sería extraordinariamente importante y activo, en cuanto le correspondería estimular y contribuir a la realización de las acciones, tanto globales como parciales, que darán nuevo dinamismo al proceso. Le correspondería, igualmente, canalizar hacia el Comité, con el objeto de que se integren al proceso, todos aquellos acuerdos entre entidades públicas y privadas de los países miembros que se refieran a aspectos comprendidos en el campo de acción de la ALALC.

Los Miembros del Secretariado representarían a la Región en su Conjunto, pero en ningún caso a los gobiernos de los Estados Miembros. Tendrían la calidad de funcionarios internacionales y no podrían solicitar ni recibir instrucciones a gobiernos ni de entidades nacionales o internacionales.

Proponemos que sea un cuerpo colegiado, de cuatro o cinco personas, para darle el peso que corresponde dentro de las actividades de la ALALC y el ámbito internacional, además, porque entre sus miembros puede irse produciendo una especialización que facilitaría las labores del Secretariado. Es evidente que, con el objeto de darle la máxima importancia a este órgano que será el motor de la nueva fase del proceso integracionista, es necesario que sean designadas personalidades de gran categoría y prestigio al nivel latinoamericano.

Estamos convencidos que un Secretariado así concebido, en una ALALC más dinámica que la actual, iría adquiriendo tal prestigio que se vería la necesidad de darle a este órgano regional, mayores facultades, con el objeto de convertirlo, poco a poco, en un elemento esencial en el "diálogo" con los órganos intergubernamentales, lo que es propio de integración más avanzadas. Para este efecto, se incluiría una norma que permitiera dicha delegación de facultades, en el caso de que la voluntad política de los Estados Miembros se manifieste, en este sentido, en forma unánime. No habría, así necesidad de modificar el tratado.

Seminario:

“LA REESTRUCTURACION DE LA ALALC”

INTAL, 6 al 8 de septiembre de 1979

INFORME FINAL

INTRODUCCIÓN

1.

La Resolución 370, aprobada durante el XVIII Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes, encomendó al Comité Ejecutivo Permanente (CEP), “la realización, durante 1979, de los trabajos preparatorios destinados a la reestructuración de la ALALC”.

2.

A principios de 1979, el CEP aprobó un programa de trabajo que incluía la realización de cinco seminarios destinados a actualizar el diagnóstico de la Asociación en sus distintos aspectos, y la ejecución de reuniones de grupos de trabajo en las cuales se analizarían las propuestas de reformas de la ALALC.

3.

Los resultados de los trabajos mencionados en el punto anterior, deberán ser elevados por el CEP a la Conferencia en el XIX Período de Sesiones que se celebrará a fines de 1979. En base a dichos trabajos el CEP establecerá un programa de tareas y negociaciones que incluirá la convocatoria de una conferencia extraordinaria de alto nivel gubernamental, destinada a consolidar los acuerdos para reestructurar la ALALC, este proceso deberá culminar con la convocatoria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual deberá reunirse a más tardar el 31 de julio de 1980.

4.

Por su parte, y teniendo en cuenta la proximidad del vencimiento del período de transición de la ALALC, el INTAL consultó a los titulares de las once Representaciones ante la ALALC, acerca de la conveniencia de realizar un seminario de alto nivel técnico, destinado a contribuir con este proceso de reestructuración, mediante el aporte de expertos de la región, los cuales expresarían sus opiniones a título estrictamente personal.

5.

Las consultas efectuadas permitieron detectar un total consenso en el sentido de que dicho seminario redundaría en una muy útil contribución de opiniones, complementaria al proceso de análisis que, paralelamente, organiza la Asociación con la participación de expertos gubernamentales.

6.

El seminario tuvo lugar en la sede del INTAL, en Buenos Aires del 6 al 8 de septiembre de 1979.

Participaron, a título personal, los siguientes expertos de América Latina:

- Rómulo Almeida (Brasil, ex Secretario Ejecutivo de la ALALC).
- Luis Barandiarán (Perú, ex miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena).
- Antonio Casas González (Venezuela, ex Viceministro de Fomento).
- José María Dagnino Pastore (Argentina, ex Ministro de Economía).
- Antonio Estrany y Gendre (Argentina, ex Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales).
- Rafael García Velasco (Ecuador, ex miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena).
- Salvador Lluch (Chile, ex miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena).
- Gustavo Magariños (Uruguay, ex Secretario Ejecutivo de la ALALC).
- Félix Peña (Argentina, ex Director del INTAL).
- Augusto Ramírez Ocampo (Colombia, Miembro del Consejo Consultivo del INTAL y ex Director Ejecutivo del BID).
- Germánico Salgado (Ecuador, ex miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena).
- Delfín Ugarte Centurión (Paraguay, Ministro de Industria y Comercio y ex Embajador de su país ante la ALALC).
- Liborio Villalobos Calderón (México, Asesor del Subsecretario de Programación).

Por el BID/INTAL participaron:

- Joaquín González (Subgerente de Integración del BID).
- Eduardo R. Conesa (Director del INTAL).
- María Cristina Ortiz (Funcionaria de la Subgerencia de Integración del BID).
- Martín Arocena (Jefe interino de la División de Estudios Económicos del INTAL).

Como observadores lo hicieron:

- Yván Paes Bentes Monteiro (Brasil, Jefe de la División de Organismos y Mercados de la CACEX, Banco Do Brasil).
- Raymundo Barros (Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I.

Como resultado de un intercambio general de ideas y experiencias sobre el desarrollo del proceso de integración latinoamericano durante los dos últimos decenios y sobre la situación y perspectivas de la región en el concierto internacional, los participantes coincidieron en los siguientes conceptos básicos.

1.1 El análisis del tema para el cual fue convocado el seminario sobre "La Reestructuración de la ALALC", debe ser encuadrado dentro del proceso de integración económica latinoamericana más amplio, que constituye una realidad tangible y que se manifiesta a través de diferentes acciones multilaterales y bilaterales, de mecanismos operativos de diversa índole y de sistemas subregionales específicos. En este conjunto, caracterizado por su diversidad de instituciones y programas, la ALALC tiene innegable importancia dimensional, por la magnitud de las economías de sus países miembros y la gravitación política y económica de los mismos en el desarrollo regional.

1.2 A su vez, la problemática de la integración debe ser examinada dentro del contexto de una concepción revisada de la América Latina por un lado, y por el otro, en función de las características coyunturales del mundo actual y sus perspectivas para los próximos decenios. Ello debe conducir a la revalorización de la América Latina, no ya simplemente como mercado o área económica (cuyo producto bruto agregado llega a los 400.000 millones de dólares), sino especialmente como factor o "hecho" de poder que le permita desempeñar un rol activo y autónomo en el complejo juego de equilibrios y desequilibrios de una política internacional extraordinariamente compleja y cambiante.

1.3 La necesidad de esta revalorización de la América Latina se ve acentuada si se tienen presente ciertos aspectos coyunturales de orden mundial. La economía internacional, y en particular la de los países industriales, se están desarrollando en un estado de recesión o semirrecesión que en el último quinquenio ha determinado una disminución pronunciada de la tasa de crecimiento de dichos países (2,3% de promedio anual) en comparación con la correspondiente al período anterior a 1973 (5,7%). Consecuencia de ello ha sido el estancamiento o el crecimiento insuficiente de la demanda en los países industriales y el renacimiento del proteccionismo para proteger las actividades productivas internas, con lo que se limitan las posibilidades de los países en vías de desarrollo, entre ellos los latinoamericanos, para ensayar y aplicar con gran rendimiento una estrategia de crecimiento hacia afuera.

1.4 La configuración de una visión historicista de la América Latina como un área con personalidad política propia e intereses económicos comunes a todos los países que forman parte de ella, y de la apreciación de factores coyunturales de carácter internacional con enorme gravitación mundial, determinan que la integración regional, sin duda un objetivo compartido sin retaceos y avalado por decisiones institucionales y pronunciamientos del más alto nivel político, adquiera especialísima significación como un instrumento idóneo para promover el desarrollo acelerado del área y el crecimiento armónico y equilibrado de las naciones latinoamericanas, así como para fortalecer el poder de negociación de la América Latina en el ámbito internacional. La reestructuración de la ALALC debería ser encarada con base en esta consideración a fin de que una asociación renovada sea objeto de una inserción adecuada en el amplio esquema institucional que canaliza actualmente los esfuerzos integradores dentro de la geografía regional.

1.5 La dilatada crisis que ha padecido la ALALC, originada en lo fundamental por la heterogeneidad en el grado de desarrollo económico —particularmente en el sector industrial— de los países de la región, y en las dificultades que de ello se derivan en cuanto al logro de una equitativa distribución de los costos y beneficios de un mecanismo de integración de esas características, conlleva la necesidad de una reestructuración de fondo y torna inaceptable una simple prórroga de los plazos establecidos en el Tratado de Montevideo y en el Protocolo de Caracas.

En este sentido, se estima que la reestructuración de la ALALC debería ser encarada con el propósito de reformar sustantivamente sus objetivos y su estructura institucional, y de dotar de eficiencia creciente a sus mecanismos operativos, tarea que debe encararse con una óptica amplia y abierta —que incluso rebase lo que se considera viable en el corto plazo, planteándose no sólo “lo posible”, sino también y preferentemente “lo necesario”.

1.6 El objetivo fundamental ha de ser convertido a la ALALC en un efectivo sistema de integración, que según la mayoría de los participantes, podría o debería tener, entre otras, las siguientes características básicas:

a) Adopción de normas que aseguren una adecuada reciprocidad de beneficios entre los países participantes, teniendo especialmente en cuenta la disparidad en el grado de desarrollo económico relativo existente entre los mismos.

b) Una política regional de inversiones o, en su defecto, una adecuada coordinación de las políticas respectivas de los países miembros y una política común o coordinación en materia de desarrollo tec-

nológico, transferencia de tecnología y tratamiento al capital extranjero.

c) Apertura de oportunidades de desarrollo industrial para todos los países miembros mediante la asignación y localización de industrias en forma deliberada o inducida, y la ejecución de programas especiales de expansión industrial en los países menos desarrollados.

d) Profundización de la fase de integración financiera hasta incluir no solamente la solución de los problemas de balance de pagos que deriven del proceso, y el financiamiento adecuado del comercio, sino también una asignación de recursos suficiente para promover el desarrollo económico armónico del área y corregir los eventuales desequilibrios del sistema por medio de fondos comunitarios.

e) Establecimiento de un sistema institucional que comprenda el funcionamiento de un órgano común con capacidad de proposición y gestión con el objetivo de ampliar permanentemente las oportunidades y expectativas del proceso de integración y la capacidad de ponerlas en práctica con eficacia.

f) Debe tenerse en cuenta la importancia económica del sector agropecuario en el proceso de integración, especialmente en lo que atañe al abastecimiento alimentario de la región y a una mayor racionalización a nivel regional de este sector.

1.7 De la compleja temática que sin duda es necesario considerar para una reestructuración tan completa y profunda, los participantes en el Seminario destacaron la importancia de ciertos aspectos que a su juicio, adquieren singular relevancia, a saber:

a) Aún conscientes de la importancia de revalorizar el mercado regional como base para la integración y como ámbito promisorio para la expansión de los intercambios intralatinoamericanos y la sustitución de opciones en los mercados mundiales, actualmente limitadas por efecto de la recesión económica internacional, estiman que la premisa de que el desarrollo económico regional se basa fundamentalmente en la expansión del comercio recíproco no es totalmente correcta y no puede por lo tanto ser aplicada en forma absoluta. La propia experiencia de la ALALC ha demostrado que la liberación comercial y el progresivo desarme arancelario por sí solos no aseguran el desarrollo armónico del proceso de integración y, en cambio, suelen generar, si no se introducen factores correctivos y no se combinan con otros programas de complementación y coordinación económicas, fuertes desequilibrios que impiden una distribución equitativa de los beneficios de la integración. La ineludible formación de un mercado ampliado, caracterizado por un grado elevado de libre circulación de bienes y servicios, debe ser considerada no como el mecanismo exclusivo o aún principal del proceso

integrador sino como uno de los diversos elementos constitutivos del complejo instrumental de dicho proceso.

b) El objetivo de lograr una adecuada reciprocidad de beneficios en el cuadro del desarrollo armónico del área exige la consideración especial de la situación de los llamados países de menor desarrollo económico relativo que intervienen en el proceso. Y ello no puede ser obtenido por la simple vía del otorgamiento de ventajas arancelarias en su favor o de una mayor permisividad en el cumplimiento de sus obligaciones de desgravación. Una apertura amplia de los mercados zonales en su favor, debe ser acompañada por otras medidas que aseguren adecuadas transferencias financieras, promuevan nuevas inversiones con proyección regional y estimulen la diversificación de sus aparatos productivos. Ello requiere un enfoque global del problema.

c) El proceso integrador, y en el caso, la ALALC, requiere contar con un órgano o institución común que refleje el interés general, actúe como generador de iniciativas e impulse la ejecución de los programas adoptados a nivel gubernamental.

A este órgano deberían atribuírsele facultades amplias de proposición y de gestión y debería ser preferiblemente pluripersonal. La ALALC ha analizado anteriormente este aspecto institucional e incluso adoptó en su momento decisiones concretas en la materia, al crear una Comisión Técnica que nunca fue constituida. Por otra parte, la función cumplida por la Junta del Acuerdo de Cartagena ha permitido recoger una experiencia sumamente valiosa y positiva que debería tenerse presente para la reestructuración de la ALALC.

d) También, se destacó la conveniencia de que los responsables de la conducción económica de las Partes Contratantes evalúen el proceso de integración a través de reuniones periódicas.

II.

Al considerar los aspectos prácticos del fundamento y perspectivas de reestructuración de la ALALC, con base en el análisis de los mecanismos operativos y la problemática particular de la Asociación y con la guía de la agenda sugerida por el INTAL y aceptada como muy útil por los participantes, éstos llegaron a las conclusiones específicas que se enumeran en relación con los diferentes puntos. A pesar de su particularidad, estas conclusiones no menoscaban el enfoque global enunciado en la primera parte de este documento, sino que deben ser concebidas en su contexto y como soluciones destinadas a viabilizar la ejecución en el largo plazo de un programa más amplio de carácter gradualista y cuyo objetivo es el de la integración regional en la máxima extensión y profundidad posibles.

2.1 *La zona de libre comercio*

El análisis de los instrumentos del programa de liberación establecido por el Tratado de Montevideo lleva a la conclusión de la inviabilidad de la zona de libre comercio en las condiciones actuales. Esta conclusión está apoyada en la experiencia de la ALALC, pues a pesar de la reiteración de este objetivo en toda oportunidad en que se examinó la marcha del proceso, las acciones ensayadas para concretarlo no tuvieron éxito.

La adopción de la fórmula de zona de libre comercio tal cual se ha establecido en el Tratado de Montevideo se debió, por una parte, a las realidades económicas de la hora, que impidieron la adopción de procedimientos automáticos y lineales para la formación de un gran mercado libre ante el temor de comprometer el desarrollo industrial de cada país mediante una competencia irrestricta, y, por la otra, a las exigencias del GATT, que obligaron a recurrir a una de las fórmulas autorizadas por el Acuerdo General (la zona de libre comercio o la unión aduanera) y a desechar el propósito inicial de establecer una preferencia latinoamericana.

Dejar de lado el objetivo de la zona de libre comercio supone cancelar la obligación de constituir la *lista común*, destinada a asegurar el cumplimiento de las metas cuantitativas necesarias para lograr la liberación de lo esencial del comercio recíproco, condición "sine qua non" de un programa de esa naturaleza.

La lista común fue ideada en su momento como un mecanismo sustitutivo de una reducción lineal y automática de aranceles, pero no tiene valor económico propio, es decir, no aporta por sí misma soluciones trascendentes para el proceso integrador y, por lo tanto, la cancelación de este compromiso no afecta mayormente los objetivos sustantivos de dicho proceso.

En cambio, nada se opone a que se reitere la importancia de la ampliación de los mercados regionales, se preserven los logros obtenidos en materia de liberación de los intercambios y se persista en el propósito de favorecer gradualmente la reducción de aranceles y la eliminación de restricciones al comercio recíproco.

Acorde con ello, las decisiones que se adopten al reestructurar la ALALC, deberían tener presente para el sector comercial, entre otros, los siguientes objetivos:

a) La preservación en lo fundamental del cuadro de concesiones recíprocas y de las consignadas en las listas especiales para los países de menor desarrollo económico relativo, que constituyen el llamado "patrimonio histórico" de la ALALC, sin embargo, se deberían tener en consideración nuevas circunstancias como la vigencia de acuerdos subregionales en los que existen compromisos de programación sectorial de mucha importancia para el éxito de estos acuerdos; por ello se considera recomendable renegociar las concesiones relacionadas con

dichos programas sectoriales, de forma que no afecten la puesta en vigencia y el normal funcionamiento de los mismos.

b) La adopción de mecanismos operativos realistas y flexibles para proseguir gradualmente el proceso de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones al comercio, iniciado con la aplicación del Tratado de Montevideo.

c) Ajustar las disposiciones relativas a los acuerdos de complementación para que sean efectivamente mecanismos de impulsión de la integración sectorial destinada a aprovechar la demanda regional de productos o grupos de productos específicos, sin perjuicio de que funcionen también como instrumentos del programa de liberación general. Debería, por lo tanto, modificarse su régimen legal convirtiéndolos en instrumentos de utilización permanente.

2.2 *Negociación selectiva*

Se estima que el procedimiento de la negociación producto por producto en que se basa la formación de las *listas nacionales* previstas en el Tratado de Montevideo no sólo revela síntomas innegables de agotamiento, sino que representa inconvenientes operativos muy considerables, que obstaculizan una fluida relación comercial entre los países miembros, en vez de fomentarla. Por lo demás, este mecanismo ya ha sido dejado de lado en la práctica y deberá ser reemplazado por otras formas de acción y se estima que de persistirse en su utilización se conduciría a la ALALC por un camino sin salida y se comprometerían incluso los logros alcanzados hasta el momento, por modestos que ellos sean, como lo prueba la afectación producida en el último periodo de los márgenes de preferencias resultantes de las negociaciones realizadas.

Deberían, por lo tanto, ensayarse otros métodos para estimular los intercambios y reiniciar un proceso gradual de liberación de los mercados zonales.

Ello no obstaría para que si es de interés de las partes, o de algunas de ellas, pudieran encararse negociaciones específicas relacionadas con ciertos productos, pero en forma complementaria o subsidiaria y no como instrumento principal de negociación.

2.3 *Sistema de preferencias*

Dado que, desde un punto de vista realista no se estima viable actualmente la adopción de mecanismos avanzados para la intensificación de los intercambios zonales que determinen un proceso acelerado hacia el mercado común regional, debería ensayarse en la próxima etapa resultante de la programada reestructuración de la ALALC fórmulas empíricas destinadas a fortalecer la relación comercial intralatinoamericana y sentar las bases para instancias posteriores del proceso de integración.

El retorno a la idea original de establecer una *preferencia regional* que permita el otorgamiento recíproco de ventajas comerciales pero que no obligue apriorísticamente al cumplimiento de metas cuantitativas y a la liberación total en plazos determinados podría constituir una alternativa realista y práctica.

En el plano comercial la ALALC reestructurada se basaría en un sistema general de preferencias, pero no como una solución de retroceso en relación con el programa de liberación del tratado, sino como nueva etapa inicial para recomenzar el proceso gradual de formación de un gran mercado regional.

Tal sistema de preferencias podría tener como elementos constitutivos básicos los siguientes:

a) El establecimiento de un margen de preferencia arancelario con relación a terceros países, con cierta diferenciación según los niveles absolutos del arancel de cada país y su grado de desarrollo económico relativo.

b) Dicho margen podría ser ampliado por medio de negociaciones periódicas.

c) Sería un margen de aplicación móvil, es decir no consistiría en la consolidación de un arancel para la zona en relación con el que se aplique a países terceros en la instancia de la decisión, sino que se aplicaría el porcentaje de reducción al valor del producto ya nacionalizado, con lo cual se evitaría la afectación eventual del margen.

d) Sin perjuicio de otras medidas colectivas que deberían adoptarse, como factor parcialmente correctivo de los desequilibrios potenciales que pudieran derivar de la ejecución de un sistema de preferencias, debería procederse a una amplia apertura, aunque fuera gradual, de mercado en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, así como aceptarse el cumplimiento diferido o a ritmo menor de las obligaciones emergentes para esos países del régimen preferencial.

f) Asimismo, para evitar la acentuación de los desequilibrios comerciales que harían más nítida la división existente entre países con superávit crónicos y países con déficit crónicos en el comercio intrazonal, es necesario asignarle importancia principal al principio de la *reciprocidad efectiva* en su relación con el sistema de preferencias y adoptar medidas concretas que regulen su aprovechamiento equitativo. Tales medidas deberían reglamentar la forma de preservar o restituir un equilibrio razonable, ya sea mediante la obligación de los países superávitarios de aumentar sus preferencias y el derecho de los países deficitarios de reducir o suspender las suyas; ya sea mediante la aplicación de recursos financieros destinados a desarrollar el aparato productivo de estos últimos, o por cualquier otro procedimiento que se considere idóneo para ese efecto.

2.4 *Armonización de instrumentos y coordinación de políticas*

El análisis de la experiencia de la ALALC pone de manifiesto que esta organización ha avanzado positivamente en lo que se refiere a la armonización de los instrumentos vinculados al comercio exterior y pagos regionales y que inclusive se registra en su seno la adopción de instrumentos comunes. Se estima que la reestructuración de la ALALC debe encarar la intensificación de este proceso de armonización y que el órgano comunitario del sistema debería recibir facultades concretas y competencias precisas para impulsarlo y aun velar por la ejecución de las normas que se adopten.

También la ALALC ha ensayado coordinar las políticas económicas de los países miembros en diversos campos de actividad, desde el industrial al tributario. Se estima que debe persistirse en estos esfuerzos, pues el proceso de integración exige la efectiva coordinación de políticas y el logro de este objetivo requiere tiempo y decisiones institucionales de alto nivel. A este respecto se estima necesario destacar la importancia de las políticas cambiarias en lo que se refiere a la sana evolución de las corrientes de comercio intrarregionales, y de las políticas de inversiones extranjeras con referencia al desarrollo industrial conjunto. En relación con esta última adquiere especial significación la posibilidad de encarar un tratamiento privilegiado para las inversiones intrarregionales y el examen de la proyección que tendría la eventual adopción de un estatuto para la empresa latinoamericana.

2.5 *Acciones parciales*

Un propósito básico de los trabajos que dieron por resultado la firma del Tratado de Montevideo fue el de sustituir la vasta red de convenios bilaterales de comercio y pagos existentes en los años cincuenta por un sistema multilateral. Por tal razón, alguna vez, en los años tempranos de la ALALC, se definió al Tratado como un acuerdo multilateral de comercio.

Además, el propio proyecto de mercado común latinoamericano auspiciado paralelamente en aquella época se apoyaba en la formación de un mercado *multilateral y competitivo*.

La multilateralidad es así de la esencia del Tratado y se expresa a través de la aplicación irrestricta e incondicional de la cláusula de la nación más favorecida.

Necesidades políticas determinaron apartamentos sucesivos del régimen multilateral, especialmente en el caso de los acuerdos de complementación y los acuerdos subregionales. En la actualidad, se tiende a la generalización de las llamadas "acciones parciales" (acuerdos intersectoriales y multiseccionales convenios por países o grupos de países, arreglos bilaterales) y, por ende, al relegamiento del régimen multilateral.

En la coyuntura actual del proceso de integración se afirma el criterio de que es necesario darle mayor elasticidad a los compromisos sustanti-

vos y una más grande flexibilidad a los mecanismos operativos. Ello conduce a la orientación de permitir la concertación de acuerdos sub-regionales de integración, tal es el caso del sistema de Cartagena, de acuerdos de complementación con aplicación limitada a los países participantes y aun de acciones parciales de nueva proyección.

Sin embargo, es necesario asegurar que esa pluralidad de acciones parciales converja en el objetivo de un mercado común latinoamericano, de una comunidad económica latinoamericana o de un sistema similar.

Para este efecto, se estima que deberían tenerse en cuenta ciertos elementos fundamentales:

a) El principio rector de las relaciones entre las partes (y eventualmente de países latinoamericanos que participen de acuerdos en la Asociación) sería el de *la reciprocidad de beneficios* y, en consecuencia, la cláusula de la nación más favorecida tendría carácter *condicional*.

b) Mantener rígidamente la incondicionalidad de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida *hacia terceros países*, es decir, que toda ventaja que otorgue un país de la ALALC a un tercer país se extienda automática e incondicionalmente a los países de la ALALC.

c) A fin de propender a que la ALALC pueda contribuir a la necesaria convergencia entre los mecanismos de integración latinoamericanos, la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida podría tener vigencia no sólo para la ALALC sino para toda la América Latina, mediante acuerdos en los que participarían países latinoamericanos no miembros de la ALALC.

d) Ante la incorporación de las acciones parciales de integración al proceso institucional de la ALALC, surge la imperiosa necesidad de diseñar mecanismos de convergencia que a la vez de impulsar el proceso de integración como una visión política de conjunto, impidan la excesiva fragmentación del proceso y establezcan con claridad los objetivos multilaterales a los que deben tender las acciones parciales a través del tiempo.

e) Debería incluirse en los textos legales pertinentes la atribución a los órganos de la Asociación de la facultad de dictaminar sobre la compatibilidad de las acciones parciales con el proceso de convergencia y la obligación de las partes de someter los proyectos respectivos a los órganos mencionados.

f) En los actos de declaración de compatibilidad de las diversas acciones parciales, los países participantes en el acuerdo de que se trate, no deberían ejercer su derecho a veto en cuanto ello pueda invalidar un pronunciamiento adverso a su proyecto.

g) Para que un país que no haya intervenido en un acuerdo pueda usufructuar de las ventajas de que disfrutaran los participantes en el

mismo, tendría que negociar su ingreso y conceder beneficios equivalentes a los recibidos.

2.6 Países de menor desarrollo económico relativo

Las tareas de reestructuración de la ALALC tendrán seguramente presente la necesidad de arbitrar soluciones efectivas para el tan discutido problema de los países de menor desarrollo relativo, sin lo cual el éxito de cualquier mecanismo de integración se vería seriamente comprometido.

Además, de las sugerencias que se formulan a este respecto tanto en la parte conceptual de este documento como en las consideraciones que en él se hacen sobre aspectos específicos del proceso, se estima recomendable el establecimiento de un fondo de financiamiento y promoción con capacidad operativa autónoma, destinado a fomentar el desarrollo en el territorio de esos países de actividades productivas con proyección exportadora y en lo posible de complejos productivos verticales.

La ayuda a los países de menor desarrollo económico relativo para que puedan participar efectivamente dentro de términos de equidad en el proceso de integración, debe ser encarada como una tarea colectiva y solidaria y con un enfoque global del desarrollo de esos países, por lo cual corresponde establecer un mecanismo financiero y promocional como el que se ha enunciado, que les otorgue financiamiento en forma preferencial.

COLECCION ESTUDIOS INTERNACIONALES

La Colección Estudios Internacionales reúne obras producidas o patrocinadas por el Instituto.

- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). Chile: *The Balanced View. A recopilation of articles about the Allende years and after.* Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1975, 298 p. US\$ 7.
- Orrego Vicuña, Francisco. *Los fondos marinos y oceánicos. Jurisdicción nacional y régimen internacional.* Santiago, Editorial Andrés Bello, 1976, 451 p. (Solicitudes: Editorial Andrés Bello. Casilla 4256, Santiago).
- Díaz Albónico, Rodrigo (ed.). *El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica, estratégica. Estudios presentados al Seminario interdisciplinario sobre problemas marítimos.* Santiago, Editorial Universitaria, 1976, 115 p. US\$ 6.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Preservación del medio ambiente marítimo. Estudios presentados al Seminario Internacional sobre preservación del medio ambiente marino.* Santiago, Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976, 353 p. US\$ 7.
- García Amador, F.V. *América Latina y el Derecho del Mar.* Santiago, Editorial Universitaria, 1976, 200 p. US\$ 7.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Ciencia y Tecnología en la Cuenca de Pacífico.* Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977, US\$ 8.
- Sánchez González, Walter (ed.). *Panorama de la política mundial contemporánea.* Santiago, Editorial Universitaria, 1977, US\$ 10.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Política Oceánica.* Santiago, Editorial Universitaria, 1978, US\$ 10.
- Díaz Albónico, Rodrigo (ed.). Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. I. *Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de ALALC y Pacto Andino.* Editorial Universitaria, Santiago, 1978, US\$ 8.
- Garrido Rojas, José (ed.). Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. II. *La agricultura en la integración latinoamericana.* Editorial Universitaria, 1978, US\$ 8.
- Barros Charlín, Raymundo (ed.). Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. III. *La industria en la integración latinoamericana.* Editorial Universitaria, Santiago, 1978, US\$ 8.

- Barros Charlín, Raymundo (ed.). *Nuevas perspectivas de la integración latinoamericana. Volumen IV. El momento actual de la cooperación y la integración económica en América Latina*. Editorial Universitaria, 1978, US\$ 10.
- Orrego Vicuña, Francisco y Salinas Araya, Augusto (eds.). *El Desarrollo de la Antártica*. Editorial Universitaria, 1978, US\$ 10.
- Díaz Albónico, Rodrigo (ed.). *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano*. Editorial Universitaria, 1978, US\$ 10.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *La escasez mundial de alimentos y materias primas*, Editorial Universitaria, 1978, US\$ 10.
- Arana Espina, Patricio y Echeverría Duco, Gloria (eds.). *Las Islas Oceánicas de Chile*. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales. Tres volúmenes, 1978, US\$ 20.
- CEPAL— Instituto de Estudios Internacionales: *Economía de los Océanos. 2 volúmenes*. 1978, US\$ 5.
- Infante, María Teresa e Irigoín, Jeannette (ed.). *Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial*. Editorial Universitaria, 1978, US\$ 10.
- Sánchez González, Walter y Pereira Larraín, Teresa (eds.). *Ciento cincuenta años de política exterior chilena*. Editorial Universitaria, 1979, US\$ 10.
- Barros Charlín, Raymundo (ed.). *Prácticas Restrictivas y Discriminatorias en el Comercio Internacional*. Editorial Universitaria, 1979.
- Sánchez González, Walter (ed.). *La Revolución Norteamericana*. Editorial Universitaria, 1979.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *América Latina: ¿Clase media de las Naciones?* Editorial Universitaria, 1979.
- Sánchez González, Walter (ed.). *Derechos Humanos y Relaciones Internacionales*. Talleres Gráficos Corporación, 1979.
- Orrego Vicuña, Francisco y Armanet A., Pilar (eds.). *Política Nuclear*. Editorial Universitaria, 1979.
- Armanet Armanet, Pilar. *Estrategia y Práctica de las Negociaciones Internacionales*, Editorial Universitaria, 1979.

OBRAS EN PREPARACIÓN

- Lagos Matus, Gustavo (ed.). *La lucha por el poder Internacional en el Siglo XX.*
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina.* Vol. I.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina.* Vol. II.
- Lagos Matus, Gustavo (ed.). *Las Relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental.*
- Sánchez González, Walter (ed.). *Relaciones entre países de América Latina.*
- Muñoz V., Heraldo (ed.). *Los Factores Internacionales del Desarrollo Energético.*
- Lagos Matus, Gustavo (ed.). *Implicaciones Internacionales del Eurocomunismo.*

