

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

FORMAS, FUNCIONES Y OBJETIVOS DE
LA ASOCIACION LATINOAMERICANA
DE LIBRE COMERCIO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALFONSO VERGARA SALGADO

MEXICO, D. F.

1977



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis Padres:

Con mi gratitud, cariño y
reconocimiento al esfuer-
zo que han realizado en
mi formación profesional.

A mi Esposa:

Oasis de amor, comprensión
y ternura, quien con su --
aliento hizo posible la --
culminación de esta obra.

Agradecimiento por la cooperación
del Lic. Manuel Rosales Silva bajo
cuya dirección se elaboró el pre-
sente trabajo en el Seminario de
Derecho Internacional.

A la Universidad Nacional
Autónoma de México, que
me albergó en sus aulas -
fuente cristalina donde -
abrevé la ciencia del De-
recho.

A mis Maestros y Compañeros

Con eterna gratitud, por los cono-
cimientos que me proporcionaron --
los primeros, y por los momentos -
inolvidables que pasé con los se-
gundos, que me ayudaron a ser pro-
fesionista.

Con atención especial a:

Lic. José Angel Martínez Borja
Lic. Fernando A. Valadez Olguín

CAPITULO PRIMERO

" ANTECEDENTES "

S U M A R I O

ANTECEDENTES

I. Acuerdos y documentos previos

A. Objetivos del GATT

II. Integración

A. Concepto

B. Grados o formas

C. Integración para el desarrollo.

D. Integración comercial

E. Integración sectorial y fronteriza

F. Integración financiera

G. Integración cultural

"ANTECEDENTES"

Si bien durante la última guerra y los comienzos de la post-guerra fueron favorables a la economía de América Latina, por cuanto que si sus bienes primarios encontraron mercados favorables en los países devastados, fueron necesarios pocos años para que las grandes naciones industriales de Europa Occidental reordenaran sus economías e impulsaran fuertemente la recuperación de su industria y de su agricultura. Este fenómeno modificó adversamente la perspectiva para las exportaciones de América Latina, cuyas disponibilidades de divisas se vieron seriamente afectadas por la relación desfavorable entre los precios de sus importaciones y los de sus exportaciones, así como por el estancamiento o contracción de sus mercados externos.

En el quinquenio de 1953-1958, los precios de los productos básicos que constituyen lo fundamental de las exportaciones latinoamericanas, descendieron en un 7%, mientras que los productos manufacturados que importa la región se elevaron a un 4%. Como resultado de esas dos líneas divergentes, los términos del intercambio de América Latina registraron, en el mismo lapso, una pérdida de casi un 12% o sea, que para obtener un mismo volumen de importaciones, necesita que -

sus exportaciones sean mayores en esa proporción.

Ese y otros factores han hecho que la capacidad de exportar en América Latina haya venido disminuyendo aceleradamente en los últimos años. El valor de las adquisiciones de bienes de todo origen, conforme a los respectivos estudios de la CEPAL, descendió de 9,500.00 millones de dólares en 1957 a 8,500.00 millones en 1958. A su vez, el comercio interlatinoamericano experimentó una contracción de apreciable magnitud, pues las importaciones que los países de América Latina adquieren en ésta, bajaron de 740 millones de dólares en 1957 a 636 millones en 1958, sin que en 1959 se haya registrado una recuperación de su anterior nivel.

En su propósito de encontrar medidas de corrección en el ámbito interno para defender el equilibrio de sus balanzas de pagos, varios países Latinoamericanos, sumándose al movimiento mundial hacia la libre convertibilidad de la moneda, iniciaron la transformación de sus regímenes cambiarios y de comercio exterior, procurando reemplazar los controles directos por los indirectos y trasladando al arancel de aduanas la misión de regular las importaciones de acuerdo con las necesidades de cada país. El efecto de tales medidas será ciertamente beneficioso para las economías de las naciones, por el ordenamiento fiscal, monetario y financiero que ellas traen consigo; sin embargo, por sí solas e individualmente aplicadas son insuficientes para la solución de los

problemas planteados. (1)

"Los países de América Latina enfrentan agudos problemas de desempleo debido a que el sistema productivo que ha estado vigente en la región en los últimos 25 años ha sido insuficiente para generar ocupaciones productivas, informó un organismo regional de las Naciones Unidas".

La realidad está destruyendo en América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.

En ese esquema a la América Latina venía a corresponderle, como parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales.

No tenía cabida la industrialización de los países nuevos. Los hechos la están imponiendo, sin embargo, dos guerras en el curso de una generación y una profunda crisis económica entre ellas, han demostrado sus posibilidades a los países de América Latina, enseñándoles positivamente el camino de la actividad industrial.

La discusión doctrinaria, no obstante, dista mucho de haber terminado. Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del tra

(1) "Manual de Divulgación del Tratado de Montevideo". Banco de México, S. A. México 1965.

bajo es de una validez teórica inobjetable, pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradictoria por los hechos, según la cual, el fruto del progreso técnico debe repartirse entre la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos; mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su fruto, no necesitan industrializarse, antes bien su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio.

La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito; si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales; pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países; de ahí las diferencias tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquéllas, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento en la productividad.

Es un imperativo la industrialización de los países nue

vos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas.

En los países latinoamericanos queda mucho por hacer en esta materia, tanto en el conocimiento de los hechos mismos, como en su correcta interpretación teórica. A pesar de tener problemas de índole semejante, ni siquiera se ha conseguido abordar en común su examen y dilucidación. No es de extrañar entonces que prevalezca frecuentemente en los estudios que suelen publicarse acerca de la economía de los países latinoamericanos, el criterio o la experiencia especial de los grandes centros de la economía mundial, mal cabría esperar de ellos soluciones que nos conciernen directamente.

La industrialización de América Latina es compatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda cumplir con el fin esencial de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia, necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla.

Cuanto más activo sea el comercio exterior de América -

Latina, mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico.

La mayor parte de los países latinoamericanos han aumentado intensamente su actividad económica, y se encuentran en un nivel de ocupación relativamente alto si se le compara con el anterior a la guerra; este alto nivel de ocupación requiere también elevadas importaciones tanto de artículos de consumo -así inmediato, como duradero-, cuanto de materias primas y artículos de capital, y en muchos casos, las exportaciones resultan insuficientes para satisfacer aquéllas.

La experiencia de estos últimos años es aleccionadora y alentadora, ya que el crecimiento de la ocupación exigido por el desarrollo industrial ha podido realizarse -aunque no en todos los casos-, con el empleo de gente que el progreso de la técnica iba desalojando de la producción primaria y de otras ocupaciones, especialmente de ciertos tipos de trabajos y servicios personales, de remuneración relativamente baja, y con la utilización del trabajo femenino. La ocupación industrial de gente desocupada o mal ocupada ha significado pues una mejora en la productividad, que se ha traducido en un aumento neto del ingreso nacional, cuando factores-

de otra índole no han provocado un descenso general de la eficacia productiva.

En otros tiempos antes de la gran depresión, los países de América Latina crecieron impulsados desde afuera por el crecimiento persistente de las exportaciones; nada autoriza a suponer -al menos por ahora-, que éste fenómeno haya de repetirse con análoga intensidad, salvo en casos muy particulares. Ya no se presenta la alternativa entre seguir creciendo vigorosamente de ese modo, o bien crecer hacia adentro, mediante la industrialización, siendo éste el modo principal de crecer.

Pero ello no significa que la exportación primaria haya de sacrificarse para favorecer el desarrollo industrial; no sólo porque ella nos suministra las divisas con las cuales adquirir las importaciones necesarias al desenvolvimiento económico, sino también porque en el valor de lo exportado, suele entrar en una proporción elevada la renta del suelo, que no implica costo colectivo alguno. Si con el progreso técnico se logra aumentar la eficacia productora, por un lado, y si la industrialización y una adecuada legislación social van elevando el nivel del salario real, por otro, se podría ir corrigiendo gradualmente el desequilibrio de ingresos entre los centros y la periferia.

Encuétrase aquí uno de los límites de la industrialización, que conviene considerar atentamente al esbozar los pla

nes de desarrollo; otro de los límites está dado por consideraciones relativas a la dimensión óptima de las empresas industriales. En los países latinoamericanos se está tratando, por lo general, de desarrollar a un lado de la frontera las mismas industrias, que al otro; ello tiende a disminuir la eficiencia productora y conspira contra la consecución del fin social que se persigue. Es una falla muy seria, que en el siglo XIX se supo atenuar en mucho, cuando la Gran Bretaña demostró con hechos las ventajas de la industria, pero el desarrollo industrial se realizó en favor de ciertas formas características de especialización, que alentaron un provechoso intercambio entre los distintos países. La especialización favorecía el progreso técnico que redituaba crecientes ingresos. (2)

El desarrollo reciente de América Latina, ha sido lento y manifiestamente inferior al de otras regiones y países. Entre 1950 y 1962 el Producto Nacional Bruto Latinoamericano creció en 73%, mientras que el de la Comunidad Económica Europea (CEE) ascendió en 94% y el de Japón en 190%. Como su población crece rápidamente resulta que, tomadas las cifras por habitantes, el ascenso entre aquellos años fué de sólo 25% en América Latina, frente al 71% del CEE y 152% de Japón. Aunque no se presentan estas diferencias en los ritmos de crecimiento con respecto a Estados Unidos, como ese

(2) Cuadernos de la CEPAL No. 14. Santiago de Chile 1977. -- Pág. 2.

país ha alcanzado los niveles de desarrollo más elevados del mundo, las diferencias absolutas con los niveles de vida de América Latina, aumentan con gran rapidez.

En el rezago del desarrollo latinoamericano ha desempeñado un papel importante el lento crecimiento de las exportaciones de la región. Entre los años de 1950 y 1962 éstas aumentaron sólo en 59% mientras que las exportaciones de la CEE crecieron en 300% y las de Japón en 560%. Como en el mismo período las exportaciones mundiales se dilataron en 153%, la participación Latinoamericana en el total mundial cayó del 12.3% en 1950 al 7.9% en 1963.

La causa principal de ese comportamiento de las exportaciones regionales y de su rápida pérdida de importancia relativa en el comercio mundial radica en que, prácticamente en su totalidad aquéllas están compuestas por productos primarios. Estos han revelado en los últimos decenios, una tendencia al crecimiento mucho más lenta que las exportaciones de productos industriales por causas que han sido bien analizadas en la literatura reciente sobre problemas de la economía internacional y el desarrollo (documentos pertinentes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). Se comprende pues, que mientras se mantenga la concentración de las exportaciones latinoamericanas en productos primarios, la significación de la región en el comercio mundial correrá el riesgo de seguir disminuyendo.

Es obvio que el desarrollo futuro de América Latina requiere la diversificación e integración crecientes de su estructura productiva al mismo tiempo que se realizan las reformas sociales e institucionales indispensables para un proceso generalizado de modernización y desarrollo; pero las tendencias desfavorables de su comercio exterior, que impone una rigidez creciente a la utilización de los recursos disponibles, dificultan los ajustes estructurales que la región debe realizar inevitable e impostergablemente. La expansión de las exportaciones Latinoamericanas, es pues, un requisito esencial para acelerar el ritmo de crecimiento económico. Ello no podrá lograrse sin una revisión completa del viejo esquema de especialización de la economía mundial, según el cual le ha correspondido hasta ahora a América Latina el papel de productora y abastecedora de productos primarios e importadora de manufacturas. A su vez, la industrialización e integración de la economía Latinoamericana, tanto como sus reformas institucionales y sociales en profundidad, exige una revisión radical de la actual estructura de sus transacciones internacionales.

En el contexto de la economía mundial contemporánea y de los problemas específicos de una región en desarrollo, la integración de América Latina proporciona el instrumento clave para su desarrollo y el replanteamiento de sus relaciones con el resto del mundo. Debe entenderse que la regionaliza-

ción Latinoamericana no es una fórmula para quedar al margen del proceso de integración creciente de la economía mundial, impulsado cada vez con más fuerza por la permanente revolución tecnológica contemporánea. Por el contrario, América Latina debe participar activamente en dicho proceso en la convicción de que él contribuye a la solidaridad de la especie humana y a una constante mejora de los horizontes económicos y culturales. Pero para que la región pueda participar en condición adulta y no dependiente en esa nueva etapa de las relaciones mundiales, es indispensable un activo proceso de integración regional que le permita dar el salto desde el subdesarrollo actual a una etapa de asimilación masiva y generalizada de la tecnología contemporánea. Alcanzada esta plataforma podrá actuar en el escenario internacional en pie de igualdad con los grandes bloques contemporáneos y manteniendo un perfil propio que sea expresión de sus tradiciones y de su cultura.

La regionalización Latinoamericana es, por consiguiente, instrumento clave de su internacionalización. (3)

I.- ACUERDOS Y DOCUMENTOS PREVIOS.

En la Conferencia Económica Mundial de 1927, se reconoció la necesidad de volver al libre cambio como requisito pa

(3) "Factores para la Integración Latinoamericana." Edic. Preparada por el B.I.D. Fondo de Cultura Económica. México - 1966. (págs. 19 y 20).

ra lograr la prosperidad mundial. Posteriormente, la Sociedad de las Naciones, sugirió una tregua aduanera para que durante algún tiempo los aranceles no se elevaran, proposición que se frustró por la gran depresión que se inició en 1929. En esa época se acentuaron como nunca las restricciones de toda clase al comercio internacional; por ejemplo, Estados Unidos, impuso en 1930 la tarifa aduanera más elevada de toda su historia. Durante la década de los treinta y hasta antes de terminar la segunda guerra mundial, al tiempo que los grandes países capitalistas aumentaban la intervención estatal en la vida económica se instrumentaron diversas medidas para estimular el comercio mundial, sobresaliendo la gran cantidad de acuerdos comerciales y de pagos que se negociaron en materia de concesiones aduaneras, y de otra índole. Antes de que terminaran las hostilidades, Estados Unidos y Gran Bretaña unificaron su criterio respecto a la política comercial a seguir y ambos estuvieron acordes en que era preciso reducir los obstáculos al comercio internacional como lo habían reconocido ya en la Carta del Atlántico y en acuerdo financiero Anglo-Americano. El gobierno de Estados Unidos publicó, al finalizar 1945, un documento titulado "Proposiciones para la expansión del comercio mundial y del empleo", donde por primera vez se sugiere el establecimiento de una Organización Internacional de Co-

mercio. Se repartieron copias de este documento a todos los miembros de la ONU y, en la primera reunión del Consejo Económico y Social de este organismo, se creó una comisión preparatoria que formularía los planes para una conferencia sobre Comercio y Empleo.

Esa comisión preparatoria, en su primer período de sesiones, adoptó una resolución (18 de Abril de 1946), mediante la cual los países que intervinieron en la propia comisión, procederían a realizar entre ellos negociaciones encaminadas a la reducción de aranceles y de otras barreras comerciales.

Estas se iniciaron en Ginebra el 10 de Abril de 1947 y concluyeron el 30 de Abril del mismo año, fecha ésta última en que se creó el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT que entró en vigor el 1o. de Enero de 1948.

Cuando los representantes de los 23 países firmantes del Acuerdo General se reunieron con otros 34 países en la Habana, para discutir el proyecto de la Carta sobre Comercio y Empleo, el primer grupo ya se había adelantado, no solamente creando otra organización cuyos fines guardaban alguna semejanza con la Organización Internacional de Comercio que se pretendía crear, sino que además ya se habían comprometido en negociaciones. De este modo, al intentarse la ratifica-

ción de la Carta de la Habana, no faltaron críticas, aún de los países industrializados incluyendo a Estados Unidos, que impidieron su reconocimiento mientras que otorgaban todo su apoyo al Acuerdo General, puesto que este último, como se describirá más adelante, garantizaba el regreso al comercio multilateral y sin discriminación.

Así el GATT, surgió como una "organización provisional"; sin esperar los resultados de la Organización Internacional de Comercio, que habría sido un organismo especializado de las Naciones Unidas que absorbería el Acuerdo General, esos países se comprometieron en negociaciones, aprovecharon del proyecto de la Carta de la Habana, aquella parte del texto dedicado a las reglas comerciales, pero excluyeron, entre otros aspectos, lo relativo a los acuerdos gubernamentales sobre productos básicos, inversiones extranjeras, medidas para mantener el empleo pleno y, lo que es más importante, ignoraron las enmiendas que posteriormente se le hicieron a la Carta durante las deliberaciones en la Habana. Fue así como se aceptó un documento en el que no se establecía ninguna diferencia entre los países participantes de acuerdo a su nivel de desarrollo, ni se distinguía a aquellos que ameritaban medidas especiales de protección; simplemente se trataba de reducir indiscriminadamente las barreras al libre intercambio comercial, lo que favorecía a los países industrializados.

El GATT es una Organización Internacional que desde su fundación ha sido una tribuna mundial donde se plantean y en ocasiones se resuelven problemas que afectan al intercambio comercial y en la que además se elaboran normas de Comercio Internacional. El 10. de Abril de 1966, el número de sus partes contratantes era de 67 y 14 más participaban en calidad de socios provisionales. Entre todos representan cerca del 90% del intercambio mundial y dos terceras partes de ellos, o sea unos 45 países, se consideran en proceso de desarrollo.

El texto del Acuerdo General se basa en 4 principios fundamentales: a).- El comercio no ha de estar sujeto a ninguna discriminación, todas las partes contratantes se hallan obligadas por la Cláusula de la Nación más Favorecida en cuanto a los derechos o controles a la Importación y Exportación; b).- Las industrias nacionales deben protegerse por medio de Aranceles Aduaneros, prohibiéndose expresamente los contingentes a la importación, salvo condiciones especiales; c).- Se realizan negociaciones encaminadas a reducir los aranceles y demás obstáculos al Comercio Exterior; y d).- Se efectúan consultas para coordinar sus intereses comerciales.

Desde el 8 de Febrero de 1965 se tenía la intención de agregar a la letra del Acuerdo General una parte IV sobre Comercio y Desarrollo, que comprenda un tratamiento especial a los países de incipiente desarrollo, que sean partes contra-

tantes. Se trataba de asegurarles condiciones más favorables en su comercio con los países más avanzados; concederles prioridad en la reducción y supresión de los obstáculos a sus exportaciones de productos básicos y de manufacturas; no aumentar ni establecer nuevas restricciones que les afecten; estabilizar a niveles equitativos y remuneradores sus ingresos de exportación mediante arreglos internacionales de productos básicos, y además en las negociaciones comerciales, no exigirles completa reciprocidad en los compromisos por contraer. Hasta el vigésimo tercer período de sesiones celebrado en Ginebra del 24 de Marzo de 1966 al 6 de Abril del mismo, los conceptos anteriores todavía no habían sido incorporados legalmente al Acuerdo General, al no haber sido ratificados por las dos terceras partes de sus miembros activos. (4)

A.- Objetivos del GATT.

Entre los objetivos del GATT figura el de promover el Comercio Internacional mediante reducciones arancelarias y la remoción de otros obstáculos. Para lograr esto último, el GATT ha realizado hasta ahora 6 grandes conferencias de negociaciones arancelarias: En 1947 en Ginebra; en 1946 en

(4) GATT, "Los países en vías de desarrollo y el GATT". Publicación INPRO. 65-1. Febrero 1965.

Annecy, Francia; en 1951 en Torquay, Inglaterra; 1956 y 1960 -1961 en Ginebra y la que se celebró el 6 de Mayo de 1964 -- otra vez en Suiza.

En los primeros años de existencia, sus actividades se redujeron casi exclusivamente a promover negociaciones arancelarias obteniendo un éxito inmediato, no así en las negociaciones posteriores. Bajo los auspicios del GATT se han reducido los derechos a decenas de miles de productos que se estima representan alrededor de la mitad del comercio mundial.

El GATT comenzó a ocuparse de los problemas que afectan a las exportaciones de los países en vías de desarrollo hasta la reunión de ministros de 1957, 10 años después de haber iniciado sus actividades. Al revisar las perspectivas del comercio internacional, los ministros encontraron que había elementos perturbadores, como las fluctuaciones en los precios de los productos básicos, el proteccionismo agrícola y el hecho de que las exportaciones de los países de escaso desarrollo no se expandían a una tasa semejante a sus crecientes necesidades de importaciones. Por tanto, las partes contratantes, decidieron que un grupo de expertos estudiara las tendencias del comercio internacional.

Este informe se publicó en Octubre de 1958. En él, -- los autores ya afirmaron la existencia de esos fenómenos desfavorables. Recomendaron algunas políticas de estabiliza-

ción para los mercados de productos primarios; reconocieron que los países industrializados mantienen políticas proteccionistas en contra de manufacturas baratas y especialmente, abogaron por una moderación del proteccionismo agrícola en Estados Unidos y en Europa Occidental, que lesiona a los países pobres. En la conclusión del párrafo 62 se dice: "Pensamos que hay razón para que los países que producen bienes primarios sientan malestar por las reglas y formalidades de las políticas comerciales que les resultan particularmente desfavorables". (5)

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) surgió como una institución provisional, en espera de la Organización Internacional de Comercio, que sería un organismo especializado de las Naciones Unidas. La Carta de la Habana nunca se hizo realidad al no ser ratificada. En estas circunstancias, el texto del Acuerdo General ignoró lo relativo a los convenios sobre productos básicos y las importantes enmiendas que sufrió el proyecto de la Carta que favorecía las políticas comerciales de los países insuficientemente desarrollados.

Así, el GATT no reconoció que sus integrantes eran países con niveles económicos desiguales y que por lo tanto requerían tratamiento preferencial. Se propuso servir a los :

(5) R. Oliveira Campos, G. Haberler, J. Meade y J. Timbergén, "Trends in International Trade", GATT, Ginebra, Octubre de 1958, p. 11.

intereses de los países avanzados que se empeñaban en reducir los obstáculos al libre comercio, aplicando la doctrina tradicional. Esto último introdujo cierto orden en los intercambios comerciales después del caótico período que sobrevino entre las dos guerras mundiales.

El Acuerdo General en sus primeros años de existencia se dedicó a promover negociaciones arancelarias en las que tuvo un éxito inmediato, no así en las negociaciones posteriores. Bajo sus auspicios se han reducido los derechos aduaneros a decenas de miles de productos, que representan un apreciable porcentaje del comercio mundial, y se ha conseguido mantener dentro de márgenes razonables de estabilidad a los mismos, contribuyendo a una expansión sin precedentes, particularmente del comercio de productos industriales.

Se le reconoce al GATT su bondad y esmero en la atención de los problemas de comercio que afectan a los países ricos. Se ha mantenido alerta para prevenir la posible escisión en el comercio Occidental que podría derivarse de la aparición de unidades regionales de libre comercio y áreas aduanales que pueden afectar el poder competitivo de los productos provenientes de otros países de fuera de la zona. Sin embargo, a pesar de los nuevos procedimientos adoptados en las negociaciones, al GATT le ha resultado muy difícil resolver ciertos problemas, como el de los productos agrícolas, y el de las dificultades entre los bloques capitalistas que

por momentos le parecen insuperables.

Las reducciones arancelarias y el "Nuevo Orden" en el comercio auspiciado por el GATT beneficiaron principalmente a los países más desarrollados, habiendo obtenido los menos desarrollados muy pocas ventajas directas y algunas indirectas, debido al crecimiento económico de las áreas industrializadas que favoreció el incremento en su demanda de importaciones por productos procedentes de los países menos desarrollados. Sin embargo, se comprueba que algunas de esas ventajas han sido reducidas ó anuladas debido al extenso incumplimiento de las obligaciones a través de las cláusulas de salvaguardia, especialmente pretendiendo justificar sus restricciones con carácter residual, o previniendo la "desorganización" de sus mercados, o ambas cosas, y aún acudiendo a medidas injustificadas dentro del texto del Acuerdo General.

Esos limitados efectos positivos que beneficiaron a las partes contratantes de incipiente desarrollo se han hecho extensivos a otros países semejantes y que no participaron en los trabajos del GATT, al concederles algunos países industriales el tratamiento de la Nación más Favorecida.

Se acusa a los países de bajo ingreso de una participación pasiva en las conferencias arancelarias, por no haber solicitado concesiones sobre aquellos productos de su particular interés, pero se olvida su estrecha capacidad para -

otorgar reciprocidad a cambio de lo que podría solicitar. Esas negociaciones (a excepción de la última celebrada en Ginebra, Suiza) estuvieron teñidas con un espíritu del más duro regateo y la compensación otorgada por los países en desarrollo ha llegado a provocar serios perjuicios en algunos sectores de su producción; aunque después, esas compensaciones pudieron eliminarse mediante justificación a países extranjeros, de cualquier forma retardaron su desarrollo económico.

El problema central del desarrollo económico que es indispensable atacar por diferentes ángulos, con diversos instrumentos y metas bien definidas, no ha sido atendido por el GATT. Esta organización sólo ha concentrado su atención sobre algunos obstáculos al comercio exterior y ni en este aspecto los países de escaso desarrollo han podido eliminar su déficit global con el área industrializada; su capacidad importadora continúa siendo uno de los obstáculos mayores para su crecimiento económico; ésto, junto con otras razones, justifica ampliamente el entusiasmo con que esos países han intervenido primero en la Conferencia de Ginebra de 1964 y después, en la Junta de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas.

El GATT ha sido concebido como un mecanismo de expansión del comercio internacional, principalmente mediante el régimen arancelario el comercio entre estados se ha conside-

rado como excepción; por lo tanto los países de economía dirigida como los socialistas que regulan su comercio mediante convenios gubernamentales, se les ha excluido; solamente dos de esos países son partes contratantes y los otros participan provisionalmente. Ello restringe el comercio multilateral y limita las posibilidades comerciales de los países en vías de desarrollo que desean intensificar sus relaciones económicas con ellos dentro de un foro que supere los inconvenientes de los actuales convenios bilaterales.

La eficacia del Acuerdo General ha resultado francamente dudosa al intervenir en los problemas comerciales a que se enfrentan los países de insuficiente desarrollo, particularmente ha sido incapaz de liberar en la magnitud necesaria las barreras a las importaciones que imponen los países industriales y tampoco se ha logrado reducir más rápidamente dichos obstáculos que los correspondientes a los productos que interesan a estos últimos países; aún más, el GATT ha sido incompetente para que las partes contratantes de mayor desarrollo cumplan con sus compromisos contraídos en el Acuerdo General, como el programa de Acción; ni ha podido convencerlos para que otorguen un tratamiento especial, en favor de los productos manufacturados y semi-manufacturados que provienen de las naciones de bajos ingresos. Las relaciones especiales que urgen entre los países pobres tampoco han sido promovidos por esa Organización.

Esas limitaciones imputables al GATT son el resultado de la política de cooperación en el campo del comercio internacional que aplican los grandes países, a pesar de que hay igualdad en la votación al tomar sus decisiones y de que la mayoría favorece a los países de insuficiente desarrollo. En realidad parece que el control y la política de esa organización siguen los lineamientos que impone la minoría de los países poderosos. No obstante la renuencia de esos países rectores del comercio para otorgar un trato más equitativo a los países de escaso desarrollo, se aprecian recientemente algunos cambios en las actitudes intransigentes de aquellos países, con el contenido de la nueva Parte IV del Acuerdo General, que proyecta buenas perspectivas y que desde luego permiten en la actualidad ofrecer condiciones que pueden resultar favorables, si se comparan con las que habfan existido, hasta hace poco tiempo.

Las reuniones de los países miembros del GATT proporcionan a los gobiernos la posibilidad de discutir colectivamente sus problemas comerciales y presentar reclamaciones fundadas en infracciones a las reglas del Acuerdo General. En un sistema de comercio bilateral los países en vías de desarrollo están en una posición desventajosa discutible en caso de diferencias con un país más poderoso, su capacidad para defenderse es más limitada; dentro del GATT pueden contar con el apoyo de algunas naciones con intereses similares,

además habrán otros países que probablemente apoyen lo que les parezca más justo y equitativo. Es ésta una innovación en materia de relaciones comerciales internacionales, el GATT quizá haya suavizado la actitud dura y egoísta que predomina en las relaciones comerciales, pero no ha ido más allá de la formulación de enérgicas recomendaciones ante las reclamaciones presentadas.

La contribución financiera al GATT de los países en proceso de desarrollo es modesta, se basa en el porcentaje del comercio de todas las partes contratantes. Por ejemplo, en 1964 Brasil contribuyó con 14,990.00 dólares; Chile con 6,600 dólares; e India con 19,970 dólares. Resultan mayores los gastos de expertos que tratan de adaptar sus políticas comerciales y problemas urgentes a las reglas del Acuerdo General. Por otra parte, si aceptamos que las obligaciones de ser miembro del acuerdo General pueden reducirse en la práctica, a través de las excepciones, a un mínimo, como es el de informar cada dos años a las partes contratantes de las medidas aplicadas; en estas condiciones, los gastos totales probablemente queden compensados por las pocas ventajas directas o indirectas de ser miembro de esa Organización.

La impostergable necesidad de crear un ambiente diferente en el comercio internacional que supere los obstáculos que han frenado la expansión de los países insuficientemente desarrollados, hizo que éstos se organizaran presentando un-

frente común, y asistieron a la Conferencia de Ginebra para proponer cambios radicales en la estructura y tendencias del comercio mundial que respondieran a las necesidades del desarrollo económico. A pesar de reconocerse los nuevos principios y de crearse la Junta de Comercio y Desarrollo como organismo permanente de la Conferencia, las naciones industrializadas no se comprometieron con decisiones precisas, a modificar su política tradicional y lo que es más, en materia de liberación, a las barreras en sus mercados para los productos procedentes de países de bajos ingresos que se habían acordado en el programa de acción, dentro del GATT, sufrieron un retroceso.

Los esfuerzos iniciales de los países en desarrollo se dirigieron a lograr que el GATT quedara incorporado a una nueva Organización de la UNCTAD, sin embargo el acta final de la Conferencia dejó al Acuerdo General en su misma posición, aislado de la nueva estructura. Por tanto, los intereses de los países de escaso desarrollo, seguirán dependiendo de la decisión de sus partes contratantes y de las relaciones que se lleguen a establecer entre el GATT y la Conferencia de las Naciones Unidas. (6)

(6) Revista Comercio Exterior. Diciembre 1966. págs. 958-959.

II.- INTEGRACION.

A. Concepto.

"Dentro de la jerarquía de las palabras obscuras y sin belleza, con que las discusiones económicas enturbian nuestra lengua, el vocablo integración ocupa un lugar muy destacado".

Francois Perroux, *L'Europe Sans Rivages* (París, Presses Universitaires de France, 1954) Pág. 419.

"El término integración económica, cualquiera que haya sido su historial, solamente en los últimos tiempos ha llegado a ser un lema de acción, o lo que los franceses llaman, - más respetuosamente, una idea fuerza".

M. A. Heilperin, "Economic integration: Comercial and-financial postulates", en *European integration*, ed. C.C. Haines (Baltimore; Johns Hopkins Press, 1957) Pág. 126.

Bela Balassa en su obra "Teoría de la integración económica", define a la integración económica como "un proceso y como una situación de las actividades económicas. Considerada como un proceso se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones; vista como una situación de negocios, la integración viene a caracterizarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales".

Esta definición se basa en el supuesto implícito de --

que la discriminación afecte realmente al movimiento económico. La supresión de barreras aduanales entre Islandia y Nueva Zelanda por ejemplo, no integrará por sí sola estas dos economías si no existe un volumen substancial de comercio exterior, ya que sin las relaciones comerciales no habrá en modo alguno, efectiva discriminación.

Para interpretar su definición, Bela Balassa distingue netamente entre la integración y cooperación; esta diferencia es tanto de carácter cualitativo como cuantitativo. Mientras que la cooperación involucra acciones encaminadas a disminuir la discriminación, el proceso de integración económica implica medidas encaminadas a suprimir algunas formas de discriminación. Por ejemplo, los acuerdos internacionales sobre política comercial pertenecen al campo de la cooperación internacional; mientras que la remoción de las barreras del comercio es un acto de integración económica. Al distinguir entre cooperación e integración, Bela Balassa sitúa las principales características de ésta -la abolición de la discriminación dentro de un área-, dentro de un camino más preciso, y da al concepto un significado definido, sin diluirlo innecesariamente con la inclusión de diversas acciones en el campo de la cooperación internacional.

Guillermo Cabanellas nos dice, que "integración es la composición o constitución de un todo". (7)

(7) Cabanellas Guillermo., "Diccionario de Derecho Usual". - Pág. 405.

Existen, según el ángulo de análisis, diversas definiciones del término integración. Para muchos autores representa un proceso tanto económico como social, que a su vez comprende tanto la integración nacional como la supranacional. Para otros, debe restringirse al campo internacional y referirse básicamente al aspecto económico.

Puede verse a grosso modo que no existen discrepancias notorias en lo que hemos apreciado, por lo que daremos un último concepto en lo siguiente: "por integración debe entenderse un proceso de cooperación y de puesta en común destinado a desarrollar cuanto sea posible la economía por una mejor utilización de los recursos naturales, por una Organización Nacional de la Producción y de los cambios, con el objeto de elevar de manera definitiva el nivel de vida, objetivo de toda actividad económica". (8)

B.- Grados o Formas.

Aunque parezca suficientemente conocido, conviene establecer que el concepto de "integración", admite diferencias. Es así como en primer lugar puede ser "Global" o "Sectorial". En el primer caso, llamado también de "integración horizontal", se comprende la totalidad de las actividades de un área económica determinada; en el segundo, parcial o "Verti-

(8) Norro, Michel, "Le Role du temps dans L'integration économique", Louvain, 1962, pág. 100.

cal", se incluye sólo a uno o varios sectores.

La integración puede, por otra parte ser "Regional" ó "Suprarregional" en el primer caso incluiría la totalidad de una zona o continente que tenga elementos comunes, que según señalan los especialistas puede ser de diversa especie. En el segundo, el proceso alcanza sólo una parte de la misma zona geográfica, en el evento de que variables de tipo económico o político no permitan abordar conjuntamente el área completa.

Como parece obvio, son distintos los requerimientos o problemas que plantea en el campo jurídico e institucional si el proceso integrativo camina por una u otra senda.

Se ha dicho acertadamente que la integración tiene caminos diversos, que más propiamente representan grados variables de integración. Como es de suponer serán también diferentes las exigencias o requisitos de orden jurídico y especialmente institucional, según se trate en cada zona o espacio económico de emplear una u otra de las vías integracionistas.

A continuación señalo los grados o formas diferentes de integración: 1).- La expresión más simple o limitada es el área preferencial; (a la manera de el Commonwealth Británico).

2).- La "Zona de Libre Comercio";

3).- La "Unión Aduanera";

4).- La "Comunidad Económica" (llamada por algunos como Unión Económica).

5).- El "Mercado Común";

6).- La enumeración de las formas o modelos de política integracionista no podría ser completa si no incluyera la "Integración Política", que por cierto, representa su expresión más avanzada. Ella representa sin duda la culminación de un proceso de integración. Significa, en su esencia, un sistema en dirección política, que envuelve también lo económico" (9).

"Me parece que los grandes beneficios de la integración radical dentro de un área que escapa a toda definición precisa, para no hablar de imposibilidad de toda cuantificación; me refiero al campo amorfo de las "economías externas" que la integración permite alcanzar y que abarca factores tales como la inyección de nuevas energías y dinamismo al sector empresarial; mayores facilidades de inversión mediante una mejor percepción de las oportunidades para invertir, etc. Tengo la convicción de que estos factores suministran la verdadera base racional para la integración económica y contribuyen mucho más a acelerar el crecimiento económico que una asignación óptima de los recursos".

(9) "Factores para la Integración Latinoamericana." Edic. Preparada por el B.I.D. Fondo de Cultura Económica, México 1966. pág. 170 y 173.

La propuesta del Doctor Balassa, profesor asociado de economía en la Universidad de Yale, Estados Unidos, de que la liberación del comercio dentro de la ALALC debería abarcar no sólo las nuevas industrias, sino también a cuantas ya existen, sustentada en su obra: "Integration and Resource Allocation in Latin America", versión española, cabe hacer una salvedad por lo que toca al comercio inicial, según el cual:

En las discusiones sobre la integración regional Latinoamericana, la atención se ha centrado en los posibles beneficios que pueden derivarse del establecimiento de nuevas industrias, por el contrario se ha supuesto que es poco lo que puede ganarse mediante la reducción de las barreras que afectan el comercio de los productos de las industrias existentes y que cualquier beneficio que se pueda conseguir será más que compensado por el costo político y económico de los desajustes que trae consigo la liberación del comercio.

La experiencia histórica -al menos, como yo la aprecio- no justifica semejante interpretación de la posición Latinoamericana con respecto al problema de suprimir los obstáculos al comercio intrazonal. Conocemos, que ya en 1958, con motivo de las reuniones de expertos a alto nivel, auspiciadas por la CEPAL, en las que trazaron las pautas para la formación del mercado regional Latinoamericano, se acordó que, en principio, la inclusión de todas las mercancías producidas dentro del área representaría el objetivo último de dicha

agrupación. Como se señala en el documento respectivo, publicado por la CEPAL a mediados de 1959:

"Deberá ser el objetivo último del mercado regional, la inclusión de todos los bienes que en su ámbito se producen. Sin embargo, este concepto no significa que la realización del mercado regional ha de ser inmediata para todos esos bienes. Se quiere decir que el acuerdo deberá establecer la firma y el tiempo en que los derechos aduanales y restricciones que hay, dificultan o impiden el comercio interlatinoamericano se vayan eliminando gradualmente. En otros términos, el acuerdo ha de ser inmediato, pero su ejecución progresiva". (10)

"Si revisamos la copiosa literatura correspondiente al período transcurrido entre la elaboración de los documentos previos al Tratado de Montevideo y las propuestas para la creación del Mercado Común Latinoamericano, formuladas en 1965, advertiremos una serie continua de afirmaciones en favor de la liberalización del comercio actual de manufacturas, como requisito previo a la integración. Sin embargo, este argumento se ha visto matizado fundamentalmente, por la exigencia de los aranceles que gravan el comercio existente -principalmente de bienes de consumo-, que el proceso de li-

(10) "Bases para la formación del Mercado Regional Latinoamericano", informe de la Reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano del Comité de Comercio de la CEPAL, Santiago de Chile 3 al 11 de Febrero de 1958. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., Tomo VIII No. 2. Febrero de 1958. México. PP. 66-68.

beralización sea más lento que el que se aplica a los sectores de la industria pesada, debido a la necesidad de ir adaptando gradualmente la tan anacrónica estructura productiva de América Latina a condiciones nuevas y más competitivas".

c.- Integración para el desarrollo.

La integración de la América Latina no es un fin en sí ni un resultado automático al que necesariamente han de llegar los países de la región, lo que se busca es lograr el desarrollo regional en el plazo más corto posible. Por lo tanto, el objetivo de la integración de América Latina debe ser el de alcanzar en los próximos 15 años, mediante un esfuerzo deliberado y programado, condiciones de desarrollo -- autosustentado de la región que aseguren a todos los pueblos latinoamericanos hacia fines del siglo, los niveles económico-sociales que hace posible la tecnología contemporánea.

Estos objetivos, de largo y profundo alcance no podrían lograrse si no los acoge y respalda una muy firme decisión política de todos los países implicados. No se trata, en síntesis, de integrar las economías tal como están, lo cual redundaría en mantener el "Statu Quo" con todas las deficiencias e incompatibilidades. La decisión política es necesaria no sólo para fijar desde un comienzo las principales metas y etapas de la integración, sino también para trazar los lineamientos de las transformaciones institucionales re-

queridas para asegurar el éxito pleno del movimiento integracionista. Allí reside la diferencia con el caso Europeo en que las estructuras existentes permitían y hasta favorecían el proceso de integración y sólo cabía armonizar las tendencias fundamentales, sin desviarlas de su objetivo de crecimiento y bienestar general.

En América Latina, la decisión política se impone como medio de obtener que todo el aparato de producción, de intercambio y de financiamiento se ponga en condiciones de permitir un acercamiento entre economías muy dispares que sólo tienen en común su orientación hasta los mercados de fuera de la región, en forma demasiado aleatoria distorsionante de las posibilidades de crecimiento endógeno.

Por ello, el camino tomado dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de proceder mediante una serie innumerable de micronegociaciones, producto por producto, no ha resultado ser el más adecuado, por estar demasiado condicionado al estado presente y a la malla de los pequeños intereses ya constituidos, expresión de la presente etapa del subdesarrollo de la región. En realidad de lo que se trata, mediante la integración, es poner en común el futuro mismo de la región, en lo que tiene de más dinámico, movilizándolo las grandes inversiones hacia los sectores de mayor potencial de expansión.

Por último, una gran decisión política de carácter general, constituye no solamente la forma más adecuada de movilizar y canalizar el proceso integrativo sino la única viable, puesto que está llegando a su término el plazo histórico para que América Latina pueda desarrollarse de acuerdo con sus propios ejes económicos, sociales, culturales y políticos, en momentos en que se consolida rápidamente la hegemonía mundial alrededor del crecimiento económico cada vez más acelerado de los países industrializados, articulados en grandes bloques. (Estados Unidos, Unión Soviética, Comunidad Económica Europea y China).

d.- Integración Comercial.

Evidentemente, se debía comenzar por la integración comercial, para poder crear las condiciones de intercambio regional que a su vez sean determinantes de la ubicación óptima de los factores de producción, pero dando la preferencia en la política de supresión de barreras a las que traban nuevas producciones o de oferta deficitaria en la región.

Sin embargo, en vez de hacerlo por el engorroso procedimiento de las negociaciones por productos, siempre frenadas por intereses creados, o por expectativas de intereses, conviene poner en práctica formas de rebajas automáticas y graduales, pactadas de antemano, que abran posibilidades atractivas y seguras para los inversionistas. En este movi

miento, no podrán descuidarse por cierto las ventajas o franquicias temporales y exclusivas para los países de menor desarrollo relativo, para que no se vuelva a repetir, bajo los cánones de la división internacional del Trabajo, el esquema tradicional que aseguraría una posición de privilegio a los países más avanzados de la región.

Lo que cabe romper con una política de integración comercial, es la estructura de nuestras economías, diseñadas para servir a la exportación fuera de la región y reemplazarla, en el plazo más corto posible, por otro tipo en el intercambio recíproco, complementario de insumos y consumos, aunque no siempre equilibrado, sea el determinante de las medidas de desgravación tomadas en conjunto. Sólo así, se podrá llegar al Mercado Común, sea en términos globales más difíciles y ambiciosos, o en términos sectoriales más asequibles.

La opinión del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) es "No deben caer en el error de creer -- que estamos haciendo integración cuando nos limitamos a crear facilidades comerciales recíprocas". (11)

E.- Integración sectorial y fronteriza.

La integración del desarrollo implica fundamentalmente

(11) Felipe Herrera. "Aspectos Políticos y Económicos de la Integración de América Latina". Conferencia. Bogotá, - Junio 12 de 1964. Pág. 11.

la formulación y la ejecución de una política regional de inversiones en sectores y actividades estratégicas, vale decir en las principales industrias de base (siderurgia, química pesada, maquinaria y equipos, etc.), en la agricultura y en la producción de alimentos, en la infraestructura de interconexión (transportes, comunicaciones, energía eléctrica) y en las regiones fronterizas. En torno de estos núcleos estratégicos, verdaderas columnas vertebrales de la integración, se irá formando simultáneamente el Mercado Común Latinoamericano y la economía regional integrada.

f.- Integración Financiera.

La integración sectorial y la consecuente expansión del comercio intrarregional exigen una correspondiente integración financiera, para obtenerla se necesita un esquema que permita:

1).- Establecer un sistema de pagos compensados dentro de la región y de ésta con países extra-regionales que supongan en ciertas condiciones la concesión de créditos automáticos y asegure la forma de liquidación periódica de los saldos;

2).- Mantener el equilibrio global de las balanzas de pagos de la región y de cada uno de sus países;

3).- Coordinar las políticas monetarias y financieras de los países miembros, encaminándoles hacia la estabilidad en busca del desarrollo;

4).- Financiar, en estrecha vinculación con el BID, las inversiones regionales y las exportaciones intra y extra regionales;

5).- Proceder, por medio de un sistema regional de seguros y reaseguros y, en ciertos casos, al seguro de riesgos diversos, sobre todo los de transporte y de crédito.

Asimismo, resultará a todas luces ventajoso crear una unidad monetaria latinoamericana de valor constante, tanto como moneda de cuenta, como para facilitar el otorgamiento de créditos, con el doble propósito de limitar el uso de divisas de terceros países y de servir de medio para movilizar los ahorros de la región hacia el desarrollo de la misma, con la emisión de títulos o valores expresados en dicha unidad. Sería, además, un gran paso dado hacia la convertibilidad de aquellos países que aún adolecen de moneda inconvertible. La difusión de dicha unidad monetaria en operaciones extrarregionales, dependerá naturalmente del grado de convertibilidad que le den los bancos centrales de la región. El gradual reconocimiento de la convertibilidad de la unidad monetaria permitiría buscar en el mercado internacional de capitales privados, recursos que actualmente no llegan a la América Latina o sólo le llegan en condiciones más onerosas.

G.- Integración cultural.

La integración económica también exige la integración

cultural. La gran similitud cultural y de idiomas existentes en América Latina basada en su común origen ibérico, hace -- que la unificación de los tipos, niveles y patrones de enseñanza, con vistas a asegurar mayor movilidad horizontal de personal, no presente serios obstáculos.

La integración cultural exigirá, en su base un esfuerzo regional para extinguir el analfabetismo dentro de cinco años; en nivel universitario será necesario crear prontamente centros de capacidad y equipos para realizar estudios e investigaciones avanzadas, y para preparar técnicos de nivel medio que son muy escasos en toda la región, a través de la formación de profesores y de cursos descentralizados que se ofrezcan en toda la América Latina, además, cabrá tender hacia la uniformidad de programas y la equivalencia de diplomas.

No es menos importante la creación de un sistema regional de informaciones que dé al mundo una nueva imagen de la región y que asegure, entre los países de ésta, mayores y mejores informaciones recíprocas. (12)

(12) "Factores para la Integración Latinoamericana" Edic. -- Preparada por el B.I.D. Fondo de Cultura Económica. -- México 1966. Págs. 19 y 20.

CAPITULO SEGUNDO

"ESTRUCTURA Y SISTEMA INTERNO"

S U M A R I O

I.- Los órganos de la ALAC

- A.- La Conferencia
- B.- El Comité
- C.- La Secretaría Ejecutiva
- D.- Las Comisiones Consultivas

II.- Sistema Institucional

- A.- La Comunidad Económica de América Latina
- B.- Los órganos superiores
- C.- Los órganos operativos

III.- Comisiones y declaraciones

I.- LOS ORGANOS DE LA ALALC

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay Venezuela, pues Chile desertó el año pasado debido al golpe militar.

Para administrar el Tratado y vigilar la marcha de la ALALC, se crearon los siguientes órganos: La Conferencia de las Partes contratantes; y el Comité Ejecutivo Permanente.

A.- La Conferencia.

Es el órgano supremo de la Asociación, que por sus funciones, podría compararse con un cuerpo legislativo; a ella le corresponde trazar en grandes líneas la política de la zona, examinar la forma en que va siendo ejecutado el Tratado de Montevideo y adoptar todas aquellas decisiones mayores que requiera el interés común de la Asociación. La Conferencia está formada por delegaciones de los países miembros y debe reunirse normalmente una vez al año en sesión ordinaria, en el lugar y fecha acordados en la sesión anterior. Cuando haya razones que lo justifiquen, podrán celebrarse sesiones extraordinarias.

B.- El Comité.

Así como la Conferencia puede compararse con un cuerpo legislativo, el símil del Comité podría ser un Poder Ejecutivo. Su principal cometido es el de velar por la correcta aplicación de las disposiciones del Tratado y realizar los estudios necesarios para la marcha mas expedita de la Asociación. Entre las atribuciones de que este investido destacan las siguientes:

Tomar las decisiones y ejecutar las tareas que los sean delegadas o encomendadas por la Conferencia.

Representar a la Asociación en el ámbito internacional y en los Contratos y demás actos jurídicos.

Realizar estudios, sugerir providencias y recomendaciones a la Conferencia.

Preparar el programa anual de trabajos y presupuestos de la Organización.

El Comité ejecutivo permanente, debe funcionar en forma continuada en la Ciudad de Montevideo, sede de la Asociación. Esta formado por un representante de cada País, debiendo constituirse sesenta días después de la entrada en vigor del Tratado.

Para el mejor desempeño de sus labores, el Comité está facultado para solicitar el asesoramiento Técnico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), así como la co

laboración de personas de organismos nacionales e internacionales. La cooperación de la CEPAL y del CIES, instituciones que poseen un profundo conocimiento de los problemas Latinoamericanos y que están dotados de cuerpos técnicos de renombre, serán sin duda de un valor inestimado en los trabajos de la Asociación.

C.- Secretaría Ejecutiva.

El Comité, como órgano permanente, tendrá una Secretaría Ejecutiva integrada por funcionarios Administrativos y Técnicos. La Secretaría estará dirigida por un Secretario-Ejecutivo, que será designado por la Conferencia, por un período de tres años, prorrogable por períodos iguales.

El Secretario Ejecutivo y el personal de la Secretaría, en su carácter de Funcionarios Internacionales, sólo podrán ejercer eficientemente sus tareas si gozan de la más completa independencia. Por ello, el Tratado dispone que estarán inhibidos de solicitar o recibir instrucciones de cualquier gobierno o identidad nacional o internacional.

D.- Las Comisiones Consultivas.

Existe un consenso entre los estados signatarios para considerar que las fuerzas vivas de la producción y del comercio tendrán un gran papel que desempeñar en la formación y funcionamiento de la Zona de Libre Comercio, por cuanto a ellas aportarán la dinámica necesaria para cumplir las metas previstas. Por este motivo, se ha facultado al Comité-

para crear Comisiones Consultivas destinadas a asesorarlo en problemas específicos que deba atender en el ejercicio de sus tareas y que estarán integradas por representantes de los diversos sectores económicos, tanto públicos como privados, de los Países de la Zona.(13)

II.- Sistema Institucional.

Para Hauriou "las instituciones son los elementos de la sociedad, cuya duración o permanencia no depende de la voluntad subjetiva de individuos determinados", y al referirse a la sociedad en general, "entiendo que ello es aplicable tanto al régimen de vida interno de las Comunidades, como al sistema que puedan organizar los Estados para sus relaciones en el campo supranacional".(14)

A.- La Comunidad Económica de América Latina.

La forma más avanzada de integración capaz de generalizar el desarrollo regional es la de la Comunidad Económica, que conduce a la región a comportarse como un todo, aprovechando sus posibilidades en términos de factores y de mercados. Para establecerla, los países de América Latina, (con los países Centroamericanos representados en conjunto por el Mercado Común Centroamericano) debería firmar-

(13) "Manual de divulgación del Tratado de Montevideo". Banco de México, S.A. México 1965.

(14) "Teoría de la institución y de la fundación". Hauriou. Pág. 37.

un Tratado General de la Comunidad Económica de América Latina que fije las obligaciones recíprocas, los órganos de la Comunidad y su competencia y las grandes etapas previstas para la integración.

B.- Los Organos Superiores.

Como en la experiencia de la Comunidad Europea, se hace recomendable prever como órgano superior de la Comunidad de América Latina, un Consejo de Gobierno, integrado por los Jefes de Estado o alternativamente, por sus Ministros. Un Parlamento de América Latina, formado por los representantes de los parlamentos nacionales, funcionará como órgano deliberante. Por otra parte, una Corte de Justicia, que aseguraría la solución judicial de los conflictos surgidos en la comunidad. La Comisión Ejecutiva, integrada por representantes de Gobiernos que responderían no ante éstos, sino ante la Comunidad, sería el órgano Ejecutivo.

C.- Los organos Operativos.

Por debajo de los órganos superiores de carácter general, actuarían los órganos Operativos, que serían de carácter especializado según las materias de sus atribuciones. Sería la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (Ampliada geográficamente y sustantivamente incorporado como un todo al mercado Común Centroamericano) para todo lo relativo a las políticas comerciales de la región, a la li-

beración del comercio intraregional y al establecimiento de una unión aduanera; el sistema regional de Bancos Centrales que se ocuparía de la armonización de las políticas monetarias y de cambios, de los créditos y pagos derivados del comercio intra y extraregional y de facilitar la movilización de capitales dentro de la región y hacia otra región; entidades que promueven la coordinación de las inversiones y de las políticas de producción de los sectores estratégicos en el ámbito de mercados comunes sectoriales; sistemas regionales de seguros y de financiamientos de exportaciones; convenios de coordinación en los programas de estudios universitarios; estos serían los instrumentos mediante los cuales la Comunidad Económica daría ejecución práctica a sus diversas finalidades. (15)

III.- Comisiones y Declaraciones Bilaterales.

En el marco de los acuerdos concretos para impulsar el proceso de integración dentro de la ALALC revisten singular utilidad los acuerdos bilaterales entre países asociados, generalmente logrados por medio de comisiones también bilaterales de cooperación económica. Esta bilateralidad podría ser peligrosa si estableciera dentro de la Asociación, sectores cerrados de los demás países; sin embargo,

(15) Factores para la Integración Latinoamericana. Edic. Preparada por el B.I.D. Fondo de Cultura Económico. México 1966. (págs. 19 y 20).

el riesgo es inevitable en la medida en que los acuerdos se convienen dentro de la política general de la Asociación y constituyen, como es el propósito proclamado por los países firmados, meros puntos de apoyo o bases de partida para que en lo futuro cuando se den las condiciones adecuadas, vayan transformándose en convenios plenamente multilaterales. (16)

En los últimos tiempos cabe destacar una Declaración conjunta de las delegaciones de empresarios Chilenos y Mexicanos de la Industria automotriz y el establecimiento de una Comisión Especial de coordinación Brasileño-Chileno. En lo que se refiere a la Declaración hay que tener presente que un acuerdo semejante al que sugiere ha sido suscrito ya entre los industriales del ramo chilenos con sus colegas argentinos y brasileños.

De este modo, la bilateralidad de los convenios va formando una red más general y permite cierto avance en un sector que si bien es fundamental para la integración económica de los países asociados, ofrece características especiales que no permiten la adopción, o no la han permitido hasta ahora, de un acuerdo de complementación industrial de tipo multilateral. El texto de la declaración, que se publica íntegramente a continuación, reafirma justamente esa

(16) Revista: Comercio Exterior: editado por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Pág. 644. México: Septiembre de 1966.

esa idea del avance hacia a la plena multilateralidad, puesto que ambos grupos de industriales anuncian que solicitarán a sus respectivos gobiernos que impulsen "La urgente realización de los estudios destinados a la planificación del desarrollo automotriz en todos los países de la zona", "expresan su convicción de que la complementación automotriz mexicano-chilena es un paso concreto para conseguir la planificación buscada".

Por su parte Brasil y Chile han llegado a un acuerdo para crear, a nivel gubernamental, una comisión especial de coordinación destinada a estrechar los lazos de cooperación económica entre los dos países. Los miembros permanentes de la Comisión serán funcionarios de los organismos encargados de formular, dirigir y aplicar la política económica de cada país. La Comisión se reunirá cada seis meses, pudiéndose celebrar también reuniones extraordinarias. Tendrá por objeto preciso "analizar las bases y las posibilidades de complementación industrial y de colaboración entre los dos países, con el objeto de acelerar el proceso de integración económica de América Latina, de conformidad con los instrumentos multilaterales correspondientes, estudiar la evolución del intercambio comercial, la forma de incrementarlo, y en general, todos los asuntos de carácter económi-

co que considere de interés para los dos países o para el desarrollo regional". Las resoluciones de la Comisión tendrán el carácter de recomendaciones a los respectivos gobiernos. (17)

(17) Diario "El Sol de México", Sección Financiera. Calle de Montevideo, Uruguay. 10. de Abril de 1977.

CAPITULO TERCERO

"DESARROLLO INTEGRAL DE SU PROGRAMA"

S U M A R I O

- I.- Bases para cumplir el programa de complementación e integración económica.
 - A.- Comercio exterior
 - B.- Asuntos industriales
 - C.- Asuntos agropecuarios
 - D.- Asuntos financieros y monetarios

- II.- Objetivos de la ALALC
 - A.- Gradualidad
 - B.- Reciprocidad
 - C.- Cláusula de la Nación más Favorecida

- III.- Plazos y etapas para el desarrollo integrado de América Latina.
 - A.- La creciente brecha tecnológica
 - B.- La prescripción histórica
 - C.- Las tres etapas de la integración
 - 1.- Primera etapa
 - 2.- Segunda etapa
 - 3.- Tercera etapa
 - D.- Proceso de liberación por etapas
 - 1.- Reducciones sobre el nivel promedio de los gravámenes.
 - 2.- Reducción lineal.

I. - BASES PARA CUMPLIR EL PROGRAMA DE COMPLEMENTACION E INTEGRACION ECONOMICA

Una de las resoluciones adoptadas en la ALALC que responde más a la idea de un auténtico proceso de integración es la Número 100 que data de fines de 1964, es decir del IV período de sesiones ordinarias de la Conferencia de las partes contratantes. Fundamentalmente respondía a la creciente inquietud de varios países en vista del escaso avance de la ALALC en cuanto a coordinación de políticas económicas, ya que el esfuerzo principal de la Asociación se centraba más que nada en el programa de liberación comercial. La resolución 100 contenía, en su primera parte una serie de directivas y bases de política económica, y en segunda un programa de acción. No sería justo, ni sobre todo exacto, afirmar que de entonces para aca nada se ha hecho en relación con ese programa; pero tampoco respondería a la realidad conceder que la labor realizada es muy fructuosa. En tales circunstancias merece destacarse que un grupo de trabajos del Comité Ejecutivo Permanente, formado por los miembros de todos los países, acaba de elaborar un proyecto de calendario para el cumplimiento del programa de acción contenido en el mencionado documento. Responde este calendario, a su vez, a resoluciones de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la propia Conferen-

cia "Quinto Período de Sesiones".

El calendario como su nombre lo indica, constituye un intento de fijar fechas para tareas precisas, relativas a ocho aspectos diferentes pero obviamente vinculados entre sí, del proceso de coordinación de las partes contratantes. Tales aspectos son:

A).- Comercio Exterior

Dentro del cual figuran dos puntos de particular interés: la elaboración paulatina del arancel externo común, o del instrumento o conjunto de instrumentos que haga sus veces, y el de la formulación de la política comercial común. En cuanto al primero se previeron plazos al 31 de Diciembre de 1967, 1968, 1969 y 1970. Dentro de ello laborará y presentará los correspondientes informes un grupo de trabajo de expertos de todas las partes contratantes. En materia de política comercial común se dispuso que, para el 31 de Diciembre de 1968 los organismos competentes hubieran elaborado un proyecto de bases que se sometería a consideración de las partes contratantes.

B).- Asuntos Industriales

Sin duda los trabajos en este campo son indispensables y urgentes para el proceso de integración. Para el 30 de Septiembre de 1968 la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial, elevó al Comité Ejecutivo Permanente las recomendaciones so-

bre fórmulas concretas de integración de los sectores de la siderúrgica y la petroquímica. Ellas se basaron en los informes de dos grupos de estudios. También se tomó el mismo plazo en lo que se refiere a los sectores de las industrias de papel y celulosa y de productos químicos no derivados del petróleo.

El programa incluyó asimismo la determinación de las actividades industriales que presenten posibilidades de complementación dentro del marco de la integración, asunto que se ventiló en la CADI durante 1968, lo mismo que la identificación de industrias no instaladas en la región y de aquellas cuya capacidad instalada fuera insuficiente para abastecer la demanda zonal. No se fija fecha todavía para la confrontación de los Planes Nacionales de Desarrollo de las Partes Contratantes tema que será considerado en su día en reuniones de jefes o directores de los organismos de planificación. (18)

La industrialización progresiva de América Latina, como exigencia ineludible del desarrollo económico, deriva de un hecho simple y conocido: a medida que crece el ingreso por habitante, la demanda de productos industriales tiende a crecer con intensidad mayor que la de productos primarios. Este hecho se debe a las transformaciones de la demanda y de la téc-

(18) Revista Comercio Exterior; México, Agosto de 1966 pp. 555-556, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

nica productiva.

Si la mayor demanda de productos industriales pudiera satisfacerse con importaciones obtenidas a cambio de exportaciones primarias, sin desmedro de sus precios, no se impondría esa exigencia de la industrialización; sucede que las exportaciones primarias están también sujetas en el resto del mundo a esa misma disparidad de la elasticidad-ingreso de la demanda, disparidad que suele acentuarse con medidas restrictivas de la importación de productos primarios.

No hay síntomas de que esta tendencia al crecimiento pasado de las exportaciones primarias vaya a modificarse en un futuro previsible, en consecuencia si se ha de acelerar el ritmo de desarrollo de los países Latinoamericanos será indispensable que la industrialización se acelere.

Si bien la cuantía de la producción industrial no es arbitraria, su composición si lo ha sido en la experiencia Latinoamericana; desde este punto de vista, el proceso de industrialización adolece de tres fallas fundamentales que han debilitado su contribución al mejoramiento del nivel de vida, a saber: a) toda la actividad industrializadora se dirige hacia el mercado interno; b) la elección de las industrias se ha hecho por razones circunstanciales, más que por consideraciones de economía y, c) la industrialización no ha corregido la vulnerabilidad exterior de los países Latinoamericanos.

La excesiva orientación de la industria hacia el mercado

interno es consecuencia de la política de desarrollo seguida en los países Latinoamericanos y de la falta de estímulos internacionales para sus exportaciones industriales.

La política de desarrollo ha sido discriminatoria en cuanto a las exportaciones, pues se ha subsidiado mediante aranceles u otras restricciones la producción industrial para el consumo interno, pero no la que podría destinarse a la exportación. Se ha desenvuelto así la producción de numerosos artículos industriales de costos muy superiores a los internacionales, cuando pudo habérselos obtenido, con diferencias de costo mucho menores, a cambio de exportaciones de otros artículos industriales que podrían haberse producido más ventajosamente; lo mismo podría decirse de nuevas líneas de exportación primaria y aún de las líneas tradicionales dentro de ciertos límites relativamente estrechos.

La solución más económica sería alentar las exportaciones tradicionales hasta que el aumento del ingreso real así obtenido no sea inferior al que se logra empleando los mismos factores productivos en actividades industriales o en otras actividades primarias, ya sea para la exportación o para el mercado interno. Pero esto no tiene solución espontánea y constituye uno de los aspectos más delicados de la política de desarrollo económico.

El deterioro de la relación de precios es uno de los efectos regresivos en la distribución del ingreso que se dan,

en virtud de lo precario del desarrollo económico y que justifican una política redistributiva; pero en este caso el efecto regresivo se opera en el ámbito exterior y plantea un serio problema a la política de cooperación internacional. (19)

C).- Asuntos agropecuarios

Se asigna a la III Reunión de la Comisión Asesora de Asuntos Agropecuarios, el examen de un proyecto de normas que regirán para las concesiones estacionales de otro proyecto para establecer un sistema permanente y actualizado de informaciones recíprocas sobre estimaciones de producción, consumos, saldos exportables y déficits de los productos agropecuarios. Se preve una serie de estudios a cargo de un grupo de expertos, acerca de diversos aspectos de la coordinación y armonización de las políticas agropecuarias de las Partes Contratantes.

D).- Asuntos financieros y monetarios

El calendario precisa lazos para diversos asuntos en este campo, entre ellos el del perfeccionamiento y ampliación de los sistemas de crédito para financiamiento del comercio intrazonal, que analizará un grupo de estudio conforme a las normas generales que decida la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios. El grupo presentó sus conclusiones el 30 de Junio-

(19) Cuadernos de la CEPAL No. 14. Santiago de Chile 1977. - Pág. 29 y 30.

de 1968. Asimismo, para Septiembre de ese año otro grupo de estudio examinó los tratamientos aplicables a los capitales extranjeros y las medidas necesarias para facilitar la circulación de los capitales zonales en el ámbito de la ALALC. Para fines de 1968 la Secretaría de la ALALC realizó un estudio sobre como facilitar el desarrollo de los mercados nacionales de valores y su intercomunicación. Respecto al sistema de pagos y compensaciones vigentes en la ALALC, la evaluación y revisión del mismo será hecha anualmente por la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios.

Los 4 restantes que se incluyen en el calendario para el programa de acción son los siguientes: materias primas, regímenes fiscales, asuntos laborales e infraestructura. (20)

"Argentina, Brasil y México han tomado gran ventaja en América Latina como países industriales porque los tres emplean modernas tecnologías en sus producciones, como consecuencia se proyectan cada vez con mayor fuerza como proveedores intrarregionales de manufacturas. Además, los tres están apareciendo cada vez con mayor frecuencia como origen de inversiones directas y de transferencias de tecnologías de la región o de importadas que han sufrido un proceso de "aclimatación" a las condiciones locales. Colombia también tiene una proyección al respecto, pero en menor escala, y Venezuela

(20) Revista Comercio Exterior; México, Agosto de 1966 pp. 555-556, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.

también sigue a Argentina, Brasil y México en cuanto a industrialización.

Resulta innegable que en materia de modernización y cambio tecnológico las tres naciones mencionadas han recorrido un largo camino que las separa manifiestamente de las restantes del área.

Es cierto que otros -Venezuela, Colombia-, siguen de cerca su experiencia, pero casi cualquier indicador cuantitativo que se decidiera a emplear mostraría que la brecha entre ellas es sustantiva y que no cabe esperar que pueda desaparecer en sólo unos cuantos años.

Hay al menos dos estados evolutivos distintos en lo que se refiere al proceso de industrialización y cambio tecnológico del conjunto de países en vías de desarrollo. Por un lado está el de los llamados de industrialización reciente o tardía y que a lo largo de todo el período de postguerra han registrado un fenómeno de cambio tecnológico de profunda significación.

Dentro de América Latina, Argentina, Brasil y México podrían representar versiones específicas de esta situación.

En el sector opuesto figuran naciones que están rezagadas en varios decenios con respecto al mundo industrializado y aun a las áreas desarrolladas de los tres países nombra-

dos". (21)

II.- OBJETIVOS DE LA ALALC

Los principios y objetivos del Tratado de Montevideo (Uruguay), están expresamente claros en su preámbulo. Se expresa, que los gobiernos signatarios no sólo buscan la solución práctica para los problemas inmediatos de orden comercial, sino que desean también forjar un instrumento dinámico, capaz de contribuir a la remoción de los obstáculos al desarrollo económico y consiguientemente, al mejoramiento del nivel de vida de sus pueblos.

Confían para ello, en que la ampliación de los mercados resultante de la liberación del comercio entre los miembros, impulsará al mejor aprovechamiento de los factores de producción disponibles y permitirá poner en juego otros nuevos, con provecho para la economía de las inversiones y el acrecentamiento de las oportunidades de empleo. Sin embargo, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre las estructuras y el grado de desarrollo de las economías de los países participantes, el programa de liberación de la Zona hubo de ser elaborado sobre bases inflexibles, en cuya preparación se dio especial importancia a estos tres principios fundamentales:

(21) Diario "El Sol de México", Sección Financiera, Cable de Santiago de Chile, 2 de marzo de 1977.

- A).- La gradualidad en el proceso de liberación;
- B).- La reciprocidad en las concesiones; y
- C).- El tratamiento incondicional e ilimitado de la Nación más favorecida.

Se han agregado también otras cláusulas como las relativas a la expansión y diversificación del intercambio y complementación económica y las medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo. Tales disposiciones, aparte de vigorizar el programa de liberación, serán de por sí elementos valiosos en la finalidad de impulsar a más altos niveles la economía de los países interesados.

Ciertas producciones de gravitación económica importantes no han podido desarrollarse en un grado eficiente de productividad, ya sea por la insuficiencia de los mercados nacionales o por otros factores. Como estas producciones no pueden afrontar con éxito la competencia exterior, se establecen para ellas cláusulas específicas de salvaguardia, que sin afectar el programa global de liberación, les permitirá adaptarse gradualmente a las nuevas modalidades de comercio.

Una vez en marcha la Zona en el plano de comunidad de intereses en que ha sido ideada, podrá darse satisfacción a otro de los objetivos básicos del Tratado, esto es, el incremento del comercio de los países Latinoamericanos entre sí y con el resto del mundo. Ello será posible, en el primer caso, por la eliminación de barreras arancelarias y de otro orden -

al intercambio zonal y en cuanto a terceros países se preve - que el mayor desarrollo económico del área, determinará una - considerable intensificación en la demanda de bienes y servi - cios cuya producción no existe en la zona o es aun insuficien - te. Se asegurará así la expansión de su comercio con el res - to del mundo, aun cuando ese ritmo ascendente de desarrollo - económico pudiera provocar una cierta disminución de las ad - quisiciones habituales por la posible sustitución de importa - ciones que aquel traería consigo.

El Tratado de Montevideo, como se ha dicho, no fue conce - bido con el único objeto de dar soluciones locales a los pro - blemas que afrontan los países signatarios. Su estructura - tiende a sentar los fundamentos para una efectiva complementa - ción e integración de sus economías, en base a principios ya - consagrados por todos los países Latinoamericanos al prestar - su colaboración y apoyo a las iniciativas sobre creación del - mercado regional en América Latina.

Es por ello que está abierto a la incorporación del res - to de las 20 naciones hermanas para que, en igualdad de condi - ciones y derechos, sumen sus esfuerzos para el logio de esta - aspiración de tan hondas proyecciones para el porvenir de la - región.

Para continuar con las finalidades de la Asociación, con - viene antes bosquejar en su mayor amplitud, el marco dentro - del cual las iniciativas propuestas se ubican y se complemen -

tan. Son tres las etapas que comúnmente definen el proceso histórico y jurídico de formación de bloques político-económicos, surgidos de la agrupación de naciones soberanas menores: La cooperación, la integración y la unificación.

La cooperación se caracteriza por el pacto expresado en tratados multilaterales o en una red de acuerdos recíprocos, por el cual los estados participantes convienen en cumplir en forma conjunta algunos propósitos de interés común, pero conservando cada uno de ellos su total soberanía y entera libertad. Esta es en realidad, la etapa en que se halla América Latina y que se trata de superar.

La integración propiamente dicha es el "Status Jurídico" en el cual, los estados entregan algunas de sus prerrogativas soberanas, con el fin de constituir un área dentro de la cual circulen libremente y reciban el mismo trato, las personas, los bienes, los servicios y los capitales, mediante la armonización de las políticas correspondientes y bajo una égida supranacional. Es la etapa en que está entrando a América Latina, tímidamente en su mayor parte, resueltamente en esa pequeña fracción representada por las cinco repúblicas Centroamericanas, pues es de conocer que la Zona de Libre Comercio constituye más bien una transición entre dos etapas, en que la cooperación se ensancha para preparar el terreno a la integración propiamente dicha. Los lazos son aun demasiado tenues, sueltos y limitados como para caracterizar la etapa siguiente. -

La unificación consiste ya en una fusión de los estados, que sólo conservan algunos atributos de soberanía, de carácter más bien local y que practican una sola política en todas las materias importantes de la vida en sociedad.

La expresión concreta y jurídica de cada una de estas etapas podría expresarse en la Organización de Estados Americanos, la Comunidad Económica Latinoamericana y los Estados Unidos de América Latina. Ya se ha formado conciencia acerca de las tres verdades irrefutables:

1).- La cooperación no es suficiente para acelerar nuestro desarrollo y lograr la posición a que pretendemos en el concierto de las Naciones;

2).- La integración se ha vuelto indispensable si queremos consolidar nuestro desarrollo y mantener una posición adecuada en el ámbito internacional;

3).- La unificación puede considerarse como una utopía - aunque no como una quimera, pues cada etapa, en su gestación histórica prepara la siguiente, a menos que se interrumpa el proceso por acción externa, o por un retorno de las fuerzas de desintegración, que siempre subsisten en alguna medida.

Por ahora, el objetivo final del programa de integración que se esboza es la Comunidad Económica Latinoamericana, con todas sus implicaciones y ramificaciones.

La Comunidad Económica, constituye la forma más completa

de integración al fundir en uno sólo los estados anteriores - que configuran: El Mercado Común (supresión de las barreras - internas, aduaneras y otras); la Unión Aduanera (tarifa única con respecto a países terceros); el Mercado Financiero Abierto (libre circulación de capitales); y la Unión Monetaria (moneda única o reciprocidad absoluta de convertibilidad a tipos - fijos). Además, el esquema más acabado comprende la unificación de los regímenes fiscales, la armonización de las políticas laborales y de seguridad social, el libre establecimiento para personas naturales y jurídicas y la supresión de todas - aquellas medidas que discriminen entre el ciudadano nacional - y el ciudadano de la comunidad, excepto los derechos políticos (superar esa excepción sería dar el primer paso hacia la etapa de unificación). (22)

A).- La Gradualidad

El principio esencial de la gradualidad está consagrado en los artículos cuarto, quinto y séptimo del Tratado de Montevideo, al disponer que la eliminación de las trabas al comercio se llevará a cabo por medio de negociaciones periódicas en el curso de doce años.

Se ha considerado que éste régimen de negociaciones, constituye el medio más efectivo para lograr las finalidades-

(22) "Factores para la Integración Latinoamericana". Edic. -- Preparada por el B.I.D. Fondo de Cultura Económica. México, 1966. (Págs. 46 y 47).

que el Tratado persigue, ya que permite una adecuada ponderación o apreciación en el plano multilateral, de las ventajas y sacrificios de cada país, así como crear el indispensable espíritu de cooperación entre las partes, sin el cual no podrán alcanzarse plenamente los beneficios previstos.

No existe, en consecuencia, para ningún país la obligación de otorgar rebajas arancelarias o concesiones de otra índole para todos o para determinados rubros de su importación de una manera preestablecida con rigidez; cada uno otorgará esas ventajas a los demás sólo como resultado final de negociaciones colectivas, dentro del ritmo señalado por el programa de liberación.

B).- Reciprocidad

Este principio, es básico y esencial en el Tratado, según él, ninguna parte contratante puede pretender mayor beneficio que los que efectivamente otorga; asimismo, si sus aspiraciones no llegan a cumplirse se prevén los medios de corrección necesarios para lograr el debido equilibrio de conveniencias.

En esta forma, las negociaciones anuales de reducción de gravámenes deberán realizarse sobre la base de que, para obtener ventajas en favor de la colocación de sus productos en los demás países de la Zona, cada uno de sus miembros deberá también otorgar franquicias equivalentes.

El principio de la Reciprocidad no se refiere a la equivalencia de las ventajas mutuamente acordadas, sino a su efecto posterior en el comercio de los productos favorecidos, esto es, a la materialización de las perspectivas de colocación en los otros mercados que los negociadores tuvieron en vista al convenir cada concesión. Es por ello que el artículo 13 del Tratado relaciona la reciprocidad con las expectativas de aumento de las corrientes de comercio entre cada país y el conjunto de la Zona, respecto de los productos que figuren en el programa de liberación y los que se incorporen posteriormente.

Si tales expectativas no fueren satisfechas, el país afectado podrá pedir que en las negociaciones posteriores se le den ventajas adecuadas para restablecer la reciprocidad.

C).- Cláusula de la Nación más Favorecida.

Otro de los principios básicos del Tratado, tan importante como el de la Reciprocidad de concesiones, es el tratamiento general de la Nación más Favorecida, de aplicación inmediata e incondicional. Conforme a esta forma, toda ventaja que una Parte Contratante conceda a cualquier País ajeno o no a la Zona, se extenderá automáticamente a todos los demás miembros de la Asociación.

El tratamiento previsto en el Tratado es de mayor amplitud. Su enunciado cubre toda ventaja, favor, franquicia, inmunidad, o privilegio, cualquiera que sea su naturaleza y ori

gen. Están comprendidos en él, en consecuencia, los beneficios tanto de orden aduanero y administrativo como los de tipo fiscal, monetario y cambiario. Igualmente se aplica a los capitales públicos o privados procedentes de la Zona, los que deberán recibir un trato no menos favorable al concedido a los provenientes de terceros países.

La Cláusula de la Nación más Favorecida, permite simplificar las negociaciones que deben realizarse anualmente dentro de la Zona, por tanto aquellas podrán llevarse a cabo entre pares de países -los más directamente interesados en el comercio de cada producto- y sus resultados se extenderán multilateralmente a los demás miembros de la Asociación en forma automática. Se evitará así la difícil y engorrosa tarea, para cada país, de negociar todas las ventajas con cada uno de los miembros de la Zona, lo que, aparte de llevar un tiempo considerable, haría casi imposible lograr el equilibrio de conveniencia requerido por el principio de la reciprocidad.

(23)

III.- PLAZOS Y ETAPAS PARA EL DESARROLLO INTEGRADO DE AMERICA LATINA

A).- La creciente brecha tecnológica

"América Latina se ha atrasado un siglo en la absorción y

(23) "Manual de Divulgación del Tratado de Montevideo". Banco de México, S. A. México 1965. Págs. 47 y 49.

aplicación de los principios científico-tecnológicos de la primera revolución industrial, lo que explica su actual desarrollo relativo. Cuando la Región se encuentra aun muy lejos de recuperar el terreno perdido, se enfrenta a la formación de una nueva brecha tecnológica-científica que se amplía rápidamente, distanciándola cada vez más de los países que ingresaron, con la energía nuclear y la cibernética, en la segunda revolución industrial".

Si hasta ahora el ritmo de desarrollo de América Latina, ha sido notoriamente insuficiente para compensar el atraso acumulado en el período que va del segundo tercio del siglo XIX al primer tercio del siglo XX, el incommensurable efecto multiplicador de la segunda revolución industrial ya está produciendo en los países más adelantados, significando que, si se mantienen las condiciones presentes, el atraso relativo de América Latina, lejos de disminuir, se hará cada vez mayor. Se producirá así una degradación cualitativa de la posición relativa de América Latina, en comparación con los países industrializados, lo que tendería a colocarla en una situación análoga a la que presentaban en el pasado las sociedades primitivas en comparación con los pueblos civilizados.

B).- La prescripción histórica,

Las crecientes aportaciones de las ciencias sociales y la experiencia de los últimos años, permiten comprobar dos hechos fundamentales en lo que respecta al desarrollo de las so-

ciudades. El primero es que el desarrollo se opera por saltos, mediante la transición estructural de una etapa a otra superior; así ocurre cuando según la terminología de Rostow, la sociedad pasa de la etapa tradicional a la etapa del desenvolvimiento autosustentado, o de este a la madurez económica. El segundo hecho es que las sociedades no cuentan indefinidamente con la oportunidad de realizar esos avances de una etapa a una superior. Después de acumular cierta tasa de retraso histórico, las sociedades pierden la capacidad de evolucionar dentro de sus propios ejes económicos, sociales, culturales y políticos. Se encuentran, entonces según, el grado relativo de su desarrollo, frente a la alternativa de crystalizarse, como ocurre con los primitivos o con las sociedades de civilización abortiva (la Otomana, la Abisinia) o de ser desarticuladas por formas organizativas y patrones culturales externos y ajenos que absorben, para fines extraños e incompatibles con la unidad interna de esa sociedad, sus elementos humanos y sus recursos naturales.

El análisis de la presente situación revela en forma inequívoca que es imminente en América Latina la prescripción histórica de sus posibilidades de desarrollo según sus propios patrones y sus propias formas configurativas. La amplitud de la sociedad que la conforma y su relativo grado de desarrollo, así como también externamente ella, el creciente estrechamiento de las relaciones entre los países, indican que-

probablemente no se encamina hacia un estancamiento abortivo-
semejante a los mencionados. Lo que probablemente tenderá a
ocurrir en la región si ésta no logra desarrollarse en el pla
zo de que históricamente aun dispone, será la desintegración-
de su unidad, tanto en el plano regional como en el de cada -
uno de los países que la componen. Sus elementos humanos y -
sus recursos naturales, consolidando tendencias que ya se ha-
cen sentir, se utilizarán en provecho de otros centros políti-
cos civilizadores. Las elites latinoamericanas, emigrando o-
permaneciendo en ella como simples representantes de intere-
ses externos, encontrarán ocupación técnica o gerencial al -
servicio de tales intereses.

No es posible naturalmente, precisar el plazo que aún le
resta a América Latina para dar el salto hacia el desarrollo-
y escapar así a la disgregación político-social a que de otro
modo estaría condenada. Si se considera que los efectos de -
la implantación y extensión del empleo de la tecnología ciber-
nética comenzará a hacerse sentir plenamente a partir de 1980
y que por otra parte conforme demuestra el ejemplo de los pla-
nes quinquenales soviéticos, solamente en el curso del tercer
plan quinquenal (suponiendo una elaboración y una ejecución -
apropiada de los planes) se logra cumplir la etapa del desa-
rrollo autosustentado, parece razonable concluir que la Améri-
ca Latina debe fijarse como meta mínima, alcanzar esa etapa -
en los próximos 15 años; por lo tanto, se necesita realizar -

la integración económica de la región, condición y en proceso autosustentado de desarrollo, América Latina pasará a disponer entonces de un nuevo plazo histórico, probablemente más extenso que el anterior, para recuperarse en lo esencial de su atraso relativo a la incorporación y generalización de la segunda revolución industrial.

C).- Las Tres Etapas de la Integración

1).- Primera Etapa

A fin de alcanzar hacia 1980 un grado de integración regional y de desarrollo autónomo y autosostenido que le permita, posteriormente, preservar su supervivencia histórica como sociedad dotada de sentido político-económico propio, América Latina debería programar su integración para el desarrollo de modo que éste se efectúe en tres etapas sucesivas, que venzan, la primera en 1970, la segunda en 1975, y la tercera en 1980.

La primera etapa para la cual se preve un período de ejecución de 6 años, por ser la inicial, tendría por objetivos principales:

a).- En el plano institucional, la firma del Tratado General de la Comunidad Latinoamericana y la implantación de los órganos y normas previstos en el Tratado, así como la aprobación del primer Plan Regional de desarrollo;

b).- En el plano de las inversiones sectoriales, la integración de los sectores más estratégicos, comenzando con la Siderúrgica y la Industria de equipos pesados, mediante la

constitución de los respectivos consejos de coordinación;

c).- En el plano comercial la reactivación de la ALALC - ajustándola a la integración sectorial, previendo la gradual-unificación de las tarifas externas y la supresión de las internas para los productos (y sus principales insumos) de sectores estratégicos;

d).- En el plano financiero, la coordinación regional de un sistema de banca central y de seguros, gradual armonización de la política monetaria y de cambios, adopción de un mecanismo ultrarregional de pagos, emisión de valores en moneda de cuenta regional de valor estable, para la movilización de ahorros regionales;

e).- En el plano de las actividades culturales y educativas, la constitución del Consejo Central Universitario y de la Agencia Latinoamericana de Informaciones, así como el comienzo de la gran campaña regional de alfabetización.

Como se puede ver, por el estudio del presente trabajo, esta primera etapa, está casi lograda en América Latina; en sus primeros años de vida de la Asociación, ha superado ya gran parte de este programa. Esto quedará mejor comprobado con el estudio que se haga de los capítulos siguientes.

2).- Segunda Etapa

La segunda etapa de la integración (1971-1975) fue la consolidación institucional y la del lanzamiento, en el comer

cio intra y extrarregional, de los productos de las nuevas industrias integradas;

Los principales objetivos en esa etapa serían los siguientes:

a.- En el plano institucional, la consolidación del sistema establecido por el Tratado y la aprobación del Segundo Plan Regional de Desarrollo;

b.- En el plano de las inversiones sectoriales, la concreción final de los esfuerzos de integración de los sectores estratégicos; y

c.- En el plano comercial, la culminación del programa de liberaciones del Tratado de Montevideo así como el logro de la Unión Aduanera para los sectores estratégicos. Además, la promoción activa de la comercialización extrarregional de los productos de la Región;

d.- En el plano financiero, la ampliación de las operaciones regionales de banca central y de seguros; la movilización de recursos intra y extrarregionales, y el fortalecimiento de las monedas regionales y de su convertibilidad;

e.- En el plano cultural, la consolidación del Consejo Central Universitario y la terminación de la campaña regional de alfabetización.

3).- Tercera Etapa

La tercera etapa de la integración debe conducir a la es

trecha unidad interna de la región, a la etapa de desarrollo autosustentado y a una extensión de la unidad regional en el plano político. Los principales objetivos en esta etapa son los siguientes:

a.- En el plano institucional, revisar el sistema institucional, con miras a una extensión de la integración hacia el plano político y aprobar el tercer plan regional de Desarrollo;

b.- En el plano de las inversiones sectoriales, culminar la integración en los sectores estratégicos y extender la integración a otros sectores;

c.- En el plano comercial, ultimar el establecimiento del Mercado Común Latinoamericano;

d.- En el plano financiero, integrar de modo creciente los sistemas y políticas monetarias y financieras, lograr la estabilidad y convertibilidad monetaria regional y la formación de un mercado integrado de capitales para toda la región.

Las tres etapas de integración arriba mencionadas constituyen sucesivas etapas de desarrollo, articulaciones regionales. Los países de América Latina ya disponen de las condiciones mínimas necesarias para atacar en conjunto, la ejecución de tal programa. Si lo hacen con razonable eficiencia, no puede haber dudas de que será superado el atraso secular de la región y de que sus pueblos, en régimen de igualdad de

ascenso a los beneficios de la civilización tecnológica, pasarán a constituir una de las grandes unidades regionales en torno a los cuales gravitará la historia del siglo XXI. Si no logran realizar un programa equivalente al arriba indicado, en el curso de los próximos 15 años, los pueblos Latinoamericanos sufrirán, inevitablemente, el proceso disgregativo-indicado anteriormente. (24)

Es una lástima que el propósito de lograr la integración comercial entre los miembros de la ALALC dependa de una situación de indefinición que prevalece actualmente en ámbitos de la Asociación.

Esto viene prolongándose desde hace 5 meses cuando surgió una discrepancia entre los 5 socios del pacto andino -Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela - más México, con los no Andinos -Argentina, Paraguay y Uruguay- y Chile que se marginó del Acuerdo de Cartagena.

El problema es en torno a la conveniencia o no de convocar este año al Consejo de Ministros (Cancilleres), máximo órgano de decisión de la ALALC, como medio de salvar al organismo de su empantanamiento actual.

Mientras las 5 naciones andinas y México se inclinaron por una Conferencia Preparatoria para allanar el camino a los

(24) "Factores para la Integración Latinoamericana". Edic. Preparada por el B.I.D. Fondo de Cultura Económica. México 1966. Pág. 63.

Cancilleres y trabajar sobre objetivos concretos, el resto se pronunció por convocar rápida y directamente a los Cancilleres.

En toda esta cuestión ha sido un misterio la actitud que adoptará Brasil. Esta y otras cuestiones son las que nos hacen temer que los buenos propósitos pueden quedar en eso, sólo propósitos. (25)

Todos los esfuerzos de desarrollo que se circunscriben al cuadro puramente nacional de los países Latinoamericanos - inclusive en los países grandes del área y "a fortiori", en todos los medianos y pequeños estados - tenderán a revelarse imprácticos, por la creciente desproporción existente entre los países Latinoamericanos, aisladamente considerados, y las supranacionales que ejercitan acción hegemónica en el Mundo.

D).- Proceso de liberación por etapas

En una región en desarrollo, como la América Latina, no es viable anticipar de antemano todos los efectos que podrá tener un proceso de integración económica ni todas las medidas que será necesario adoptar para alcanzar el objetivo final. Ni siquiera ello sería posible con respecto a uno sólo de los aspectos de ese proceso, como es el establecimiento del Merca

(25) Diario "El Sol de México", Sección Financiera, Calle de Montevideo, Uruguay. 1o. de Abril de 1977.

do Común. Aceptar, desde un comienzo, un compromiso total para llevar al cabo de un determinado número de años a establecer ese mercado parece, en el momento actual, bastante improbable.

Sin embargo, es perfectamente compatible la necesidad y la urgencia de ampliar la ALALC con la posibilidad de ir alcanzando dichos propósitos de manera gradual y por etapas.

En lo que respecta a la liberación del intercambio, es justificable adoptar un procedimiento para la liberación del comercio recíproco de metas limitadas, pero concretas y definidas, cuya gradual aplicación permitirá ir adquiriendo la experiencia y confianza necesaria para que los países se comprometan a nuevas etapas más avanzadas. En otras palabras la adopción de un procedimiento que permita adelantos más elevados en el proceso de desgravación que los actuales del Tratado de Montevideo, no significa necesariamente que los países-miembros se comprometan desde ya, a la eliminación total de los obstáculos al comercio, sino que dicho compromiso puede limitarse a reducir esos obstáculos a un nivel razonable que permita el aumento del comercio intrazonal y facilite la substitución de importaciones desde fuera del área.

Ese nivel ha de ser tal que no exija compromisos de difícil armonización frente a terceros y su objetivo sería, más bien, el de dar impulso al crecimiento industrial en escala regional equilibrado. Una vez cumplida esta etapa, se estará

entonces en mejores condiciones para negociar y definir - - -
otras ulteriores.

Este último compromiso deberá quedar claramente acordado, pues de lo contrario se podría correr el riesgo de que el proceso del Mercado Común se quedara detenido en la fase de un área parcialmente liberalizada de altos costos, protegida indefinidamente contra la competencia exterior y sin sujetarse a la disciplina beneficiosa de una efectiva competencia interna. Además la ausencia de este compromiso, serviría de estímulo a los intereses opuestos y a la liberalización total y desalentaría los esfuerzos que podrían emprenderse para aprovechar las posibilidades del mercado ampliado.

De adoptarse el criterio de ir por etapas, hasta alcanzar el libre comercio, algunos de los siguientes podrían ser el tipo de mecanismo empleado para alcanzar este objetivo:

- 1).- Reducciones sobre el nivel promedio de los gravámenes.

Este procedimiento tiene la ventaja de ofrecer una gran flexibilidad en la aplicación de las reducciones. En efecto, el nivel medio permite que cada país inicie y prosiga la reducción de gravámenes en la forma más conveniente a las circunstancias y a sus intereses, siempre que ello conduzca finalmente al promedio a que se hubiera acordado llegar al final de la etapa o a la liberalización total. Sin perjuicio de ello, cada país quedaría en libertad de acción para intro-

ducir, unilateralmente, las rebajas conducentes al cumplimiento del compromiso adquirido, o para negociar bilateral o multilateralmente estas rebajas con otros países.

Las recomendaciones del grupo de expertos sobre mercado-regional reunidos en México en 1959, agregaba otro elemento a la fórmula antes descrita con el fin de darle aún mayor flexibilidad. En vez de estipular en el compromiso básico la fórmula de realizar periódicamente las rebajas en el promedio, se dejaría ello a la determinación posterior de los gobiernos en el seno del órgano ejecutivo del acuerdo. De esta manera, si la reducción gradual de gravámenes a las importaciones no se estuviera llevando a cabo a un ritmo adecuado, se podría convenir la adopción de medidas para impulsar la reducción e inclusive adoptar metas intermedias.

El sistema del promedio -sea ponderado o aritmético-, presenta, sin embargo, algunos problemas de orden técnico en particular para su cálculo. Esos problemas podrían darse las características de los aranceles, de los países de la región, dificultar la aplicación del sistema. En efecto, para que el promedio pueda considerarse representativo de la reducción global que en cada período tendría que alcanzar cada país, o del nivel a que se deberá llegar al final de la primera etapa, es necesario que los gravámenes aplicados a sus importaciones se expresen en términos "ad valorem", se ajuste a una nomenclatura común bien balanceada e incorporen, bajo la for-

ma de derechos aduaneros, los distintos y numerosos gravámenes de efectos equivalentes que tengan en vigor.

Hacer efectivos tales requisitos supone la adopción de importantes reformas en el plano de la política comercial que por su complejidad y naturaleza difícilmente podrían llevarse a cabo a corto plazo.

Convertir los derechos aduaneros a término "ad valorem", transcribirlos de las nomenclaturas nacionales a la nomenclatura común, agregar los demás gravámenes de efectos equivalentes, realizar los ajustes necesarios, y expresar todo en una incidencia global, supone una tarea ardua y compleja que difícilmente podría concluirse a corto plazo, y postergaría hasta su término o aplazaría indefinidamente la vigencia del procedimiento automático de desgravación.

En el caso del cálculo del promedio ponderado se presentan problemas adicionales a los señalados anteriormente, que limitan o impiden determinar con certeza el promedio que reflejan correctamente la fisonomía o estructura tarifaria de cada país. Al utilizar el valor de la importación de cada producto como factor de ponderación, tanto los derechos, gravámenes equivalentes y restricciones directas que impiden o limitan fuertemente la importación, como las franquicias o exoneraciones, constituyen factores que distorsionan la expresión cuantitativa del promedio ponderado. Debido a ello, puede ocurrir que el nivel del promedio ponderado de un país con

un arancel rigurosamente proteccionista o con fuertes restricciones directas sea menor que el de otro cuya tarifa sea predominantemente fiscal.

También se da el caso de países que registran las mismas importaciones con distintas nomenclaturas, de acuerdo con propósitos fiscales, estadísticos o cambiarios. Elegir cual de esos registros es el adecuado para establecer el promedio ponderado de los derechos es un problema adicional de compleja solución. Aún en el caso de que se adopte una nomenclatura uniforme en algunos casos, pueden subsistir problemas para el cálculo del promedio, como por ejemplo cuando se otorguen rebajas para productos que constituyen sólo una parte de una posición estadística.

En modo parecido, el factor de ponderación puede verse influenciado por razones que actúan independientemente del nivel de la tarifa aduanera, como sería el tipo de cambio, pues éste puede constituir, en un determinado momento, un subsidio o un gravamen adicional a las importaciones que contrarresten o refuercen el efecto proteccionista de la tarifa. Finalmente, cabría señalar la incidencia que tiene sobre la ponderación, la elección del período que cubre las importaciones y el precio unitario que se elija como base.

2).- Reducción lineal.

Este procedimiento, si bien menos flexible que el anterior, es de aplicación mucho más simple y permite salvar la

mayoría de los problemas señalados con respecto al cálculo y aplicación del promedio aritmético ponderado. Por otra parte, el sistema desde el punto de vista del comercio indica a cada productor, el ritmo de liberación a que será sometida su actividad, permitiéndole o facilitándole adoptar de antemano, las medidas necesarias para enfrentar a nuevas condiciones de competencia y aprovechar las oportunidades que ofrecerá el mercado ampliado.

En resumen, el mecanismo de reducción lineal, consiste en reducir en un determinado porcentaje todos los derechos y gravámenes de efectos equivalentes que se apliquen a la importación de cada producto. Las reducciones pueden iniciarse desde un comienzo ya que es posible aplicarlas indistintamente, sea que se trate de derechos específicos o, "ad valorem" de gravámenes de efectos equivalentes. Del mismo modo no es indispensable contar con una nomenclatura arancelaria común, así como incorporar el arancel bajo la forma de derechos aduaneros, los demás gravámenes que afecten las importaciones.

Cualquiera que sea el sistema de desgravación automática que se adopte, habrá de tener muy en cuenta la necesidad de que el compromiso ofrezca beneficios similares a todos los países participantes. Como ya no se trata de negociaciones producto por producto, las ventajas que cada país recibe, no podrán medirse comparando las concesiones obtenidas con las

concesiones otorgadas, sino apreciando las reducciones globales efectuadas por todos los países con arreglo a una misma norma. (26)

(26). Revista del Comercio Exterior. México. Octubre de 1966, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.

CAPITULO CUARTO

"ASPECTOS JURIDICOS DE LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA"

S U M A R I O

- A.- Educativo
 - 10.- Deficiencias de la educación en América Latina.
- B.- Legislativo
- C.- Asesoramiento
- D.- Prestación de servicios
- E.- Necesidad de la norma Jurídica

Los Tratados que han puesto en marcha los procesos integracionistas de América Latina así como las disposiciones que emanan de ellos, así como los instrumentos jurídicos, requieren para su aplicación y observancia del concurso amplio y cuidadoso de los profesionales del Derecho.

La complementación y articulación a nivel zonal de las economías regionales precisa, de un "Derecho Latinoamericano-Común" que sustente y regule a las nuevas estructuras.

A medida que se avanza en la liberación de los intercambios zonales se hace más patente la necesidad de incorporar en los regímenes jurídicos de los Estados Latinoamericanos, las medidas legales que aseguren el cumplimiento y la efectividad de las desgravaciones otorgadas, mantengan los márgenes de preferencia establecidos, impidan prácticas contrarias al correcto funcionamiento del comercio intrarregional, eviten tratamientos internos discriminatorios de las importaciones provenientes del área, permitan la aplicación de una nomenclatura arancelaria común, establezcan sistemas de arbitraje y solución de controversias y propicien la adecuada coordinación y uniformación de las normas y usos mercantiles, particularmente en aquellos aspectos aplicables a las compraventas internacionales, a la capacidad de ejercer el comercio o a

los requisitos para el otorgamiento de representaciones mercantiles, poderes o comisiones.

Con vistas a esta situación, el Tratado de Tegucigalpa establece en sus artículos VI y VII la obligación de las Partes Contratantes de velar porque ninguna disposición de tipo legislativo o administrativo dificulte indebidamente la libre circulación entre las propias partes de personas, de bienes y de capitales, así como la de esforzarse por uniformizar las disposiciones legislativas que afecten las actividades productivas dentro del territorio de la zona.

El Tratado de Montevideo, debido a que como fin inmediato persigue solamente el de establecer una zona de libre comercio, no contiene al respecto disposiciones tan categóricas como las señaladas en el párrafo precedente. No obstante lo anterior, y dado que el objetivo mediato de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio es llegar al mercado común, el referido Tratado comprende diversas disposiciones que conducen necesariamente a la estructuración de un "Derecho Zonal". Prueba de ello lo tenemos en el artículo 15 del propio documento que al establecer que "para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las partes contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procurarán, en la medida de lo posible, armonizar, en el sentido de los objetivos de liberación

del presente Tratado- sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la zona", compromete a las Partes Contratantes, a procurar armonizar sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la zona. En el artículo 16 del mismo ordenamiento que "obliga a los estados miembros a coordinar sus respectivas políticas de industrialización"; y en el artículo 54 que estipula "la obligación de las citadas partes Contratantes para orientar sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento del Mercado Común Latinoamericano". Con base en este artículo la Resolución 100 (IV) de la conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo ha establecido ya un amplio programa de complementación o integración económica de la ALALC para cuya realización en múltiples aspectos de la existencia del "derecho zonal" referido.

La integración de las economías latinoamericanas requiere, como condición indispensable, la armonización y complementación de las disposiciones jurídicas vigentes, a fin de crear la estructura institucional adecuada y coordinar las normas legales sobre inversiones extranjeras, fomento a la industrialización, capacidad de las personas, sociedades mercantiles, regímenes fiscales y de seguridad social, condiciones-

laborales, tránsito de personas, así como, en general, de todas aquellas normas de derecho aplicables a las actividades económicas sobre las que inciden los procesos de integración.

Reconociendo lo anterior, la Resolución 251 de la CEPAL, adoptada en su undécimo período de sesiones que se efectuó en la ciudad de México en Mayo de 1965, encomienda a la Secretaría de dicho organismo la creación de un grupo de trabajo "ad hoc" encargado de examinar los aspectos jurídicos de la referida integración.

Ahora bien, como una posible contribución a los trabajos del grupo "ad hoc" que se menciona en el párrafo anterior, cabría apuntar la posibilidad de que la acción de los juristas en el proceso de integración latinoamericano se realizara fundamentalmente en los campos siguientes:

- A.- Educativo;
- B.- Legislativo;
- C.- Asesoramiento y
- D.- Prestación de servicios.

I.- CAMPOS A APLICAR

A).- Educativo

Conviene aquí intensificar los esfuerzos para:

- a) - Introducir cuanto antes la materia de la integración en los planes de estudio de las facultades y escuelas de

derecho.

b) - Preparar los temarios y programas adecuados para ese efecto; y

c) - Coadyuvar a la formación de especialistas en las materias a través de la organización y desarrollo de cursos de postgraduados sobre temas jurídicos de particular importancia para la referida integración.

Respecto al primer punto, cabe señalar que la primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo y la Quinta Conferencia de dichas partes Contratantes celebradas en los últimos meses de 1965, acordaron "solicitar a las autoridades educacionales de las Partes Contratantes, la conveniencia de incluir los temas de la integración Latinoamericana en los programas de enseñanza, en especial en los de nivel superior". Con vistas a estas resoluciones el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC se ha dirigido a los gobiernos de los Estados miembros, para instarlos a que efectúen las gestiones pertinentes que dichos Estados, por su parte, iniciaron ya los trámites correspondientes ante sus respectivas universidades, facultades o escuelas.

Es de destacar aquí la importancia que tiene la realización de este objetivo el que las Conferencias Latinoamericanas de Facultades de Derecho se ocupen ampliamente del tema a fin de dar su muy valioso aporte del establecimiento de los -

cursos de referencia.

Por lo que toca a la elaboración de los temarios y programas idóneos, se han hecho algunos trabajos, principalmente por el Instituto Interlatinoamericano de Estudios Jurídicos - Internacionales que tuvo su antecedente inmediato en la Mesa-Redonda de Profesores de Derecho Internacional del Hemisferio Occidental celebrada en San José de Costa Rica del 31 de Marzo al 5 de Abril de 1963, y que, en su reunión constitutiva - efectuada en Bogotá del 18 al 23 de Marzo de 1964, acordó la preparación de esquemas sobre el contenido de cursos básicos de Derecho Internacional, tanto público como privado, que tengan en cuenta los problemas jurídicos internacionales relacionados con el desarrollo económico y social. Asimismo, el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) patrocinado por el BID, tiene programada una reunión de especialis--tas para preparar un esquema de curso básico para facultades de Derecho sobre integración Latinoamericana.

La urgencia de contar con cursos y temarios adecuados sobre este tema se ha hecho sentir ya en diversos centros de enseñanza superior Latinoamericana, entre los que podemos citar a la Universidad de Sao Paulo en Brasil, que recientemente se ha dirigido al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC para - que se le envíen temarios y otros elementos que puedan ser de utilidad para la elaboración de programas de cursos sobre as-pectos jurídicos de integración.

Por último, en lo que atañe a los cursos de especialización, el mencionado Instituto para la Integración de América-Latina ha realizado ya diversos cursos en los que han sido -- tratados los aspectos legales de la integración tanto en lo - que se refiere al Mercado Común Centroamericano como en lo - que respecta a la ALALC y, con la colaboración de la Unión Pa-namericana, tienen programados una serie de estudios y seminarios sobre los mismos temas, entre los que destacan los relativos a los aspectos institucionales de la ALALC y de la integración latinoamericana, al estudio comparativo de los sistemas de seguridad social y a los correspondientes a los regímenes jurídicos sobre movilidad de la mano de obra, sociedades-mercantiles, títulos-valor, sistemas bancarios y financieros, propiedad industrial y servicios públicos.

En esta misma materia algunos otros organismos latinoamericanos como el Instituto de Pesquisas y Altos Estudios Internacionales de Rio de Janeiro, tienen proyectada la celebración de cursos de extensión universitaria sobre temas relacionados con el "Derecho de la integración Latinoamericana".

Es conveniente coordinar e intensificar todos estos esfuerzos a fin de contar cuanto antes con el instrumental necesario para iniciar la enseñanza y especialización en la materia, tarea a la que se puede contribuir en forma decisiva, - tanto la Conferencia Latinoamericana de Facultades de Derecho, a que ya nos hemos referido, como el Banco Interamericana-

no de Desarrollo que tiene entre sus lares el Banco de la Universidad de América Latina. Sobre este particular, el mencionado banco, ya ha propuesto para fecha próxima un seminario para Profesores de Derecho, sobre "aspectos jurídicos de la integración" con la colaboración de un grupo de especialistas europeos y latinoamericanos que elaborarán los documentos de trabajo correspondientes bajo la doble perspectiva de los procesos de integración de Europa y de América Latina. (27)

1.- Deficiencias de la educación en América Latina

En un discurso pronunciado en la Universidad Técnica Federico Santamaría de Valparaíso, Chile, el Presidente del BID señaló que los déficits educativos de Latinoamérica han llegado a hacerse progresivamente peligrosos. "En 1965, la población escolar, en relación con la total, ha llegado en América Latina, a solamente el 16.9%. En comparación con otras regiones subdesarrolladas este coeficiente parece ventajoso, pero esta dudosa ventaja se desvanece si se tiene en cuenta que, debido a las altas tasas de crecimiento demográfico latinoamericano, más del 50% de la población total tiene menos de 20 años. Al nivel de la enseñanza primaria se comprueba que solamente 4 países latinoamericanos parecen disponer de las plazas suficientes para atender a toda la población de edad escolar. Desalentadora es también la situación de la enseñanza -

(27) Revista del Comercio Exterior. México. Octubre de 1966, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.

superior. La proporción de la matrícula sobre la población en edad escolar universitaria alcanza el 5% y apenas 6 países ostentan tasas superiores. La baja escolaridad a nivel superior destaca más gravemente si se toma en cuenta la forma en que se distribuye la matrícula total por campo de estudio en Latinoamérica, cuya población rural es todavía la mitad de la total y cuya economía depende de la población agropecuaria y minera, la enseñanza superior agrícola atrae a no más del 2% de la población escolar. La enseñanza de la Ingeniería, en la que se fundan los procesos de industrialización, atrae apenas al 10%. La matrícula de enseñanza técnica alcanzó en 1965 cerca del 1.3 millones de alumnos o sea una relación de 2.4 a 1 respecto de la población escolar de nivel superior; sin embargo, más del 50% de la matrícula total de la enseñanza técnica correspondía a los conocimientos comerciales y los industriales absorbían apenas una quinta parte. En resumen, las bajas tasas de escolaridad en el nivel superior y su distribución contradictoria con las necesidades más urgentes del desarrollo nacional, coinciden en Latinoamérica con volúmenes correlativamente bajos de matrícula en la enseñanza técnica, cuya distribución está lejos de ser satisfactoria.

A las anteriores deficiencias cuantitativas, deben agregarse las de carácter cualitativo, que en muchos casos son la fuente principal del retraso educativo de la región; entre ellas, las que se relacionan con el equilibrio que deben guardar entre sí los diversos niveles de la enseñanza. "Se estima

que una relación adecuada entre el número de profesionales de nivel superior, con 5 y más años de estudio y los de nivel intermedio debería significar entre dos y tres graduados intermedios por cada uno de nivel superior, debido a la distinta naturaleza de las funciones que corresponde a cada tipo de profesionalista en las actividades productivas. La tarea de los de nivel superior además de la toma de decisiones, es orientar, dirigir y coordinar su ejecución; a los de nivel intermedio les corresponde hacerlas ejecutar por el personal de empleados y obreros especializados que la actividad exija. En países de desarrollo industrial incipiente como los latinoamericanos, la escasez de cuadros intermedios obliga a los profesionales de nivel superior a asumir, además de sus responsabilidades propias, las que corresponden a aquéllos; así, su eficiencia productiva disminuye, las funciones de los cuadros intermedios resultan muy costosas y se limitan innecesariamente las posibilidades de desarrollo de la economía nacional. Esta es la situación que prevalece en América Latina, donde a pesar de los esfuerzos para modificar sus estructuras académicas no se ha superado la vieja orientación de preparar las delgadas capas de los dirigentes superiores mediante su formación en las profesiones liberales; entre tanto, se descuida la exigencia, impuesta por el desarrollo de los países, de una gama de profesionales mucho más variada y diversificada por niveles, que pueda servir con eficacia las funciones progresivamente variadas y diversificadas de las economías que

se industrializan".

"Suele verse en la insistencia de una mayor diversificación por niveles de la enseñanza superior un intento de degradación de la misma o el deseo de rebajar la función de las universidades; sin embargo ya hay signos de que tal actitud cede el paso a una comprensión más completa de las necesidades que debe atender con urgencia la Universidad, para contribuir con mayor eficacia al desarrollo de nuestros países".

Los déficits tecnológicos existentes en Latinoamérica, suponen un rendimiento medio por persona ocupada entre 3 y 6 veces menor que en los países que emplean intensivamente la ciencia y la técnica, y, en el caso de las grandes masas de población, todavía empleadas en la agricultura, puede llegar a ser hasta 30 veces menor. Sin embargo, para superar esta situación se presentan dos circunstancias adversas bien conocidas: la gran magnitud de los costos que implica el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, y la escasez de recursos humanos calificados.

El Presidente del BID, señaló también que existe una tendencia a pensar que los déficits tecnológicos de Latinoamérica pueden solucionarse mediante el simple expediente de importar las técnicas más avanzadas.

Ello envuelve graves consecuencias para el futuro desarrollo de la región. "La importación de la tecnología moderna, significa problemas mucho más serios y complejos que los-

del objetivo aparentemente simple de elevar la eficiencia productiva. No considerar estos problemas sería una actitud poco sensata, como lo sería la posición extrema contraria, de cerrar las puertas a la técnica extranjera porque envuelve tales problemas. Lo que se impone es un enfoque equilibrado del problema. Para fundamentarlo, basta recordar que recordar que la diferencia entre el sistema de valores relativos a los factores productivos que ha confirmado el progreso tecnológico en los países desarrollados y el que prevalece en los de América Latina, radica en la posición del factor trabajo. En las naciones desarrolladas, el trabajo ha llegado a ser el factor escaso por excelencia; en los países latinoamericanos en la etapa del desarrollo en que se encuentran, es relativamente abundante. Nuestros países tienen que enfrentar con clara objetividad el problema de que la importación indiscriminada de las técnicas que tan urgentemente necesitan resultará en muchos casos incompatible con la necesidad paralela de ofrecer un volumen adecuado de empleos a su población activa creciente. Ello impone la exigencia ineludible de buscar guías y métodos propios para la absorción del progreso tecnológico. Esta es la más importante de todas las tareas que deben enfrentar los técnicos latinoamericanos".

Entre las avenidas que se abren para hacer un uso imaginativo del progreso tecnológico en América Latina figuran en primer término la integración económica regional. "Necesitamos expandir nuestros mercados fundiendo en un sólo espacio -

geoeconómico la desmembrada economía Latinoamericana actual, como condición indispensable para usar la técnica actual".

Es necesaria la creación de un mercado Común de la ciencia y de la tecnología que aglutine en instituciones adecuadas lo más valioso del intelecto de la región para ponerlo al servicio de una asociación de pueblos capaces de resolver por sí mismos sus complejos problemas. La estructura de este mercado estaría formada por instituciones regionales especializadas, estrechamente comunicadas entre sí y que, dotadas con lo mejor de los recursos humanos disponibles en el continente, podrían contar con los recursos materiales necesarios para emprender las indispensables tareas de investigar los problemas de la adaptación de la tecnología moderna a las condiciones prevalentes en la región, y de adelantar el conocimiento científico y tecnológico y ponerlo al servicio de las necesidades más distantes.

Información complementaria sobre este tema proveniente de la Organización Panamericana de la Salud, dice que cada día se hace más evidente la fuga de talentos en América, que está minando el esfuerzo de las inversiones en el campo del desarrollo de los recursos humanos. En los últimos 5 años, 3 mil latinoamericanos que cuentan con educación universitaria han emigrado en forma permanente hacia EU tomando en cuenta el costo de la educación universitaria, esta emigración representa para Latinoamérica el equivalente de 60 millo

nes de dólares. La riqueza que esos profesionales pudieron haber generado para sus países se estima en una suma mucho mayor. La solución para evitar la fuga de talentos sería la creación de un ambiente igual o mejor que el que ofrecen los países donde van a residir los emigrantes; mejores salarios y oportunidades, instalaciones modernas, mayores oportunidades para participar en comunidades científicas ya establecidas. En general, las inversiones que se hagan en centros que ya cuentan con buenos dirigentes, instalaciones, equipos y estudiantes ofrecerán un mayor rendimiento en términos de entrenamiento e investigación, que los gastos que se efectuen en nuevas instalaciones.

B).- Legislativo

La elaboración de un "Derecho Latinoamericano" que responda y sustente a las nuevas estructuras, debe captar la atención preferente de los juristas en América Latina. En este campo precisa que la actividad de los profesionales del derecho se encaminen en primer lugar a determinar aquellos aspectos que requiere con mayor urgencia de una legislación uniforme. Una vez establecido lo anterior podría pensarse en considerar en forma sistemática los proyectos de codificaciones y disposiciones legales existentes, a fin de aprovechar al máximo los esfuerzos ya realizados. Por último, y con vistas a todos estos trabajos y a los nuevos estudios que se estime necesario llevar a cabo, se elaborarían los textos lega-

les que requiere la integración para someterlos a la consideración de los organismos competentes.

Sobre este particular son muy ilustrativos los trabajos efectuados en el Primer Seminario sobre Integración Jurídica Centroamericana realizada en San Salvador durante Febrero de 1966. En esta reunión, representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los países centroamericanos cambiaron impresiones y formularon estudios sobre el estado actual de la unificación legislativa centroamericana, los aspectos que en el futuro deben comprender dicha unificación y la forma en que ésta deberá conducirse. Producto de los trabajos realizados fueron una serie de recomendaciones a la Secretaría General de la ODECA para que: sirva de centro de coordinación de las actividades necesarias para unificar las legislaciones de los estados miembros, gestionen ante dichos Estados las medidas conducentes a evitar que se continúe legislando a nivel nacional en aquellas materias en que la diversidad legislativa pueda incidir desfavorablemente en la marcha y el progreso de la integración, formen las comisiones que considere conveniente para la elaboración de proyectos uniformes o de Tratados Centroamericanos en materia de su competencia, estudie las posibilidades de crear órganos con facultades legislativas centroamericanas y cree un registro federal de legislación centroamericana.

Asimismo, la referida reunión, exhortó al Instituto Cen-

troamericano de Derecho Comparado para que se aboque al estudio de diversos proyectos de leyes uniformes sobre el Derecho Marítimo, títulos-valor, transportes, sociedades mercantiles, seguros, obligaciones, propiedad industrial y migración.

Como complemento de estas resoluciones el seminario acordó instar a los Estados miembros de la ODECA para que otorguen la más alta prioridad a la adopción de los instrumentos legales en materia de integración que les hayan sido sometidos o que en lo sucesivo se les propongan.

Por otra parte, la Comisión Jurídica Interamericana de la OEA, en su reunión de Río de Janeiro efectuada en 1966, acordó pedir a los gobiernos Americanos la Constitución de Comisiones Nacionales de Codificación del Derecho Internacional, para que examinen los temas que se debatieron en la Conferencia Especializada de 1967.

Con anterioridad a estas reuniones, los juristas latinoamericanos han celebrado diversos encuentros para cambiar ideas sobre los aspectos legales de la integración.

Así, en 1959 la Universidad de Chile celebró en Arica, Perú un seminario sobre problemas Jurídico-Económicos de las zonas de libre comercio y poco después la Universidad Católica de Valparaíso efectuó otro sobre el mismo tema; en Noviembre de 1960 la Asociación Argentina de Derecho Comparado, realizó una reunión sobre los "problemas de Derecho Privado dentro de la ALALC y de la Zona de Libre Comercio"; en Abril de-

1966 la Tercera Conferencia de Facultades Latinoamericanas de Derecho, celebrada en Santiago de Chile, se ocupó de la "problemática jurídico-social de las zonas de libre comercio" y - meses más tarde, en Noviembre del mismo año tuvieron lugar: - en Montevideo, el seminario sobre aspectos legales de la - ALALC organizado por la Fundación Interamericana de Abogados, la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Uruguay, y el - Colegio de Abogados de la misma ciudad, y en Santiago de Chile, la Asamblea de Juristas Iberoamericanos que se reunió para asentar las bases de un Código Penal Tipo para Iberoamérica.

Asimismo, en la X Conferencia de la International Bar Association, celebrada en 1964, la representación de México, país anfitrión, presentó y desarrolló, por primera vez en este tipo de eventos, un documento sobre los aspectos y consecuencias legales de las integraciones económicas regionales, que originó diversas sugerencias de los Conferencistas para que estas materias continuen tratándose por la International Bar Association en reuniones posteriores.

Correlativamente a estas actividades, existe actualmente un número considerable de proyectos de legislación uniforme Latinoamericana, entre las que podemos citar: el Código de Derecho Internacional Privado de América Latina, de la Comisión Interamericana de Juristas de la OEA; la Ley Uniforme sobre Arbitraje Comercial Interamericano, de la propia Comisión; el

anteproyecto de Código Aduanero Uniforme, preparado por la Comisión de Política Comercial de la ALALC; el proyecto de Convención sobre la Ley Uniforme de Venta Internacional de Bienes Muebles Corporales, de la referida Comisión Interamericana de Juristas; y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial, así como los trabajos realizados por la Asamblea de Juristas Iberoamericanos para sentar las bases de un Código Penal Tipo para Iberoamérica y los proyectos elaborados por la Unión Internacional del Notariado Latino para uniformizar las disposiciones jurídicas en materia de sociedades, regímenes matrimoniales, donaciones y sucesiones. Dentro de estas disposiciones ocupa un lugar preponderante el protocolo sobre uniformidad del régimen legal de los poderes, elaborados dentro de la OEA y suscrito por diversos países Latinoamericanos entre los que se encuentra México.

Independientemente de los estudios y trabajos efectuados a nivel latinoamericano, son de considerarse los proyectos de ley uniforme producto de otras reuniones internacionales de mayor amplitud. Entre estos revisten muy particular importancia los proyectos de Ley Uniforme sobre la Venta Internacional de Mercaderías y de Ley Uniforme sobre la formación de contratos para la Venta Internacional de Mercaderías, aprobadas en la Convención de la Haya en 1964 y abiertos a la adhesión de todos los países, las Condiciones Generales sobre Contratos-Tipo elaboradas bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas; y las Condiciones-

Generales de entrega de mercancías entre organizaciones del comercio internacional de los países miembros del Consejo para la Ayuda Económica mutua, vigente en el COMECON.

"Estimo que algunos de los proyectos de legislación uniforme antes señalados pueden ajustarse con relativa facilidad a las necesidades de la integración Latinoamericana proporcionando un efectivo apoyo a la misma".

Un ejemplo de esto lo constituyen los numerosos proyectos y disposiciones legales relativas a las compraventas internacionales, la ley uniforme sobre la venta Internacional de Mercaderías y la Ley Uniforme sobre la Formación de Contratos para la Venta Internacional de Mercaderías, aprobadas en la Conferencia de la Haya de 1964, así como las condiciones generales de contratación del COMECON y los Contratos Tipo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, constituyen muy valiosos instrumentos para establecer un régimen que proporcione una adecuada seguridad y uniformación en las transacciones comerciales que se efectúen tanto a nivel nacional como con terceros países. Para no referirme sino a una de las reglamentaciones mencionadas, cabe apuntar lo conveniente que sería que en las diversas reuniones sectoriales de la ALALC, se considerará la posibilidad de establecer contratos tipo para la compraventa intrarregional de los productos-objeto de las propias reuniones.

Como apoyo a la idea de aplicar algunos de los proyectos

existentes con las modalidades que en su caso procedan, a los requerimientos de la integración Latinoamericana, tenemos el ejemplo del Reglamento de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional que puede operar a través del Reglamento de la American Arbitration Association cuando se trate de conflictos originados en operaciones con nacionales de E.U.A., o bien aplicando el reglamento de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial, cuando el conflicto se refiera a operaciones realizadas con compradores o vendedores de países Latinoamericanos.

Como ya se indica en el presente trabajo, en uno de sus capítulos la CEPAL ha resuelto constituir un comité "ad hoc" que se ocupe de los aspectos jurídicos de la integración.

"Estimo, de gran importancia que cuanto antes pueda iniciar sus actividades este Comité -posiblemente con la colaboración de la Comisión Interamericana de Juristas de la OEA- a fin de estudiar, en forma sistemática y jerarquizada los múltiples aspectos legales que presenta la integración de América Latina, coordinando y aprovechando en el mayor grado posible los esfuerzos realizados hasta la fecha".

Un ejemplo claro de la acción inmediata que puede tomarse en este campo lo constituye el aporte que al Mercado Común Europeo ha proporcionado la Comisión Económica para Europa en la elaboración de contratos de compraventas internacionales":

"En las Comunidades Económicas, que es la forma más avanzada de integración, existe una gran complejidad, ya que hay una jurisdicción supranacional a quien se le ha dado competencia para conocer, normar y aún resolver litigios sobre determinadas materias. La norma supranacional prefiere o se sobrepone a la legislación interna que puede tener el país miembro. Hay ciertos casos en que determinados asuntos son conocidos o juzgados por organismos nacionales, pero se aplica, sin embargo, la legislación Comunitaria". (28)

C) Asesoramiento

Los órganos de la ALALC y de la SIECA requieren, asimismo de entidades técnicas supranacionales que los asesoren permanentemente en los múltiples aspectos jurídicos que los procesos integracionistas van planteando.

Sobre este particular es de mencionarse el aporte del Instituto de Derecho Comparado Centroamericano a ese Mercado Común y las propuestas que algunos organismos e instituciones han presentado al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC para darle su colaboración en materia jurídica, entre los que podemos mencionar a la Unión Internacional del Notariado Latino.

Conviene considerar la forma y términos más convenientes

(28) Paul Reuter, en "Juridical and Institutional Aspects". - Pág. 51.

y efectivos de dotar a los citados órganos de una adecuada asesoría en materia legal".

Una posible forma a este respecto sería la de constituir, dentro de la ALALC y de la SIECA, Comisiones Asesoras de Asuntos Jurídicos.

D).- Prestación de servicios

Por último y entrando en el campo de las relaciones de los abogados con sus clientes, conviene fomentar y desarrollar los servicios jurídicos que dichos profesionistas prestan en la materia, a través, entre otros instrumentos: de reuniones de difusión y especialización sobre diversos aspectos jurídicos concretos de la integración de América Latina, organizados por las barras o colegios de abogados respectivos; de la compilación y publicación sistemática de las diversas leyes que rigen en los países latinoamericanos o aquellas actividades relacionadas con la citada integración, a fin de hacer más expedita y oportuna su consulta; así como de la realización de intercambios de experiencias y de puntos de vista entre los propios abogados sobre problemas jurídicos comunes, a través de seminarios o congresos de abogados, a nivel latinoamericano.

Según puede deducirse de todo lo anterior, los trabajos de carácter jurídico relacionados con la integración de América Latina, si bien de significación, han constituido esfuerzos parciales y dispersos que requieren en el futuro, cada

vez con mayor apremio, de una mayor coordinación, difusión y desarrollo, a fin de permitir con amplitud a los juristas latinoamericanos encauzar sus esfuerzos de manera más eficaz y positiva en la tarea de crear la infraestructura jurídica que necesariamente deberá sustentar a una América Latina integrada.

"La promulgación de leyes uniformes entre los Estados miembros de una Comunidad Económica - y con mayor razón en otras formas menos avanzadas de integración-, son por demás conocidas. De allí que los Tratados empleen reiteradamente las expresiones "armonización", "coordinación a través de negociación", y otras". (29)

II.- Necesidad de la Norma Jurídica.

El enunciado precedente constituye, para decirlo de manera breve, una verdad científica generalmente aceptada, aun en comunidades de escaso desarrollo.

El punto que a nosotros nos interesa destacar es, que la necesidad de la norma jurídica alcanza por igual al campo nacional como al supranacional. En este último, existe hoy, según lo tratamos un proceso de intercambio de personas, bienes, servicios y capitales acrecentados tanto en volumen como

(29) A. Grisoli, "The impact of the E.E.C., on the movement for the unification of law"., 1962, Pág. 74. (Traducción al Español).

en velocidad, y en el ámbito físico a donde llegan. Son el reflejo del perfeccionamiento de los medios de transporte y comunicación y los adelantos tecnológicos que permiten el acrecentamiento productivo, que se fortalece a su vez por la ampliación del mercado consumidor a que lleva el proceso de desarrollo, en su doble significado de crecimiento económico y de cambio social. Ahora bien, el desarrollo, tanto en el campo nacional, como en el regional, o continental, no es un fenómeno que se produzca en lo que se ha llamado el "vacío". Tal proceso en cuanto compromete -o debe comprometer- a toda la comunidad, tiene un carácter social. Supone, por lo tanto, un cambio de estructuras que comprende también el campo institucional y legal.

La correlación entre estos diferentes elementos se aprecia fácilmente al recordar que la modificación de la estructura institucional y jurídica es un factor necesario para el desarrollo, pero a su vez, el crecimiento económico y la mutación social que se vaya obteniendo obligará a sucesivos ajustes del sistema legal para cubrir las necesidades y servir las futuras etapas del proceso.

La nueva inter-relación, en el campo internacional quedaría, en el cuadro jurídico tradicional, regulada o regida por las diferentes jurisdicciones nacionales. Como éstas no se muestran adecuadas a la naturaleza del proceso, se ha hecho necesaria entonces una norma jurídica que se adapte a la nue-

CONCLUSIONES

"El caso de América Latina, se complica por la acción de una serie de factores que no se dan en la Comunidad Económica Europea. Podrían citarse algunos a título de ejemplo, alargándose la lista cuanto se quiera. Tenemos primeramente, que la disparidad en cuanto a niveles de desarrollo, es incomparablemente mayor a la que se observa en Europa, aun incluyendo en la CEE a países asociados de régimen especial, como Grecia. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que, para bien o para mal, la experiencia histórica hace que los programas de industrialización de América Latina entrañen un elemento de prestigio político hace mucho tiempo olvidado en los países desarrollados, además la ALALC no cuenta aun con los mecanismos necesarios para promover la industrialización de países de menor desarrollo relativo que viven a la sombra de otros, como Argentina y Brasil, que se destacan relativamente como gigantes industriales. En tercer lugar, las barreras opuestas a la expansión del comercio que no se derivan, propiamente de este, son incomparablemente mayores en nuestra parte del mundo que en Europa Occidental, dada la inexistencia de una infraestructura regionalmente orientada. En cuarto lugar, se da la circunstancia de que el Estado, en América Latina, es como tal, bastante ineficaz, y hasta me atrevería a decir que se torna menos eficiente cada vez, por razones de diversa

indole. En quinto lugar, aunque se presume que el efecto de dislocación de las estructuras productivas existentes sea en América Latina tan marginal, como muestra la experiencia europea, hay que tener muy en cuenta los efectos negativos que se pueden ejercer sobre el nivel de empleo, con un rápido proceso de liberación comercial en América Latina, región en la que el desempleo abierto y disfrazado es mucho mayor de lo que se revela en las estadísticas oficiales. Por último, en América Latina, lo que en un principio pudo constituir un arancel indebidamente proteccionista, a los ojos de quien observa las cosas desde fuera, ha podido llegar a convertirse con el tiempo, sin que ningún Ministro de Hacienda esté dispuesto a reconocerlo, en una mera fuente de ingresos. Tengo para mí que la idiosincracia que con tantas fuerzas se acusa en la política seguida por los ministros de Hacienda de América Latina en relación con la ALALC no obedece meramente a causas fortuitas".

"Por tanto, siguiendo el criterio expuesto por el Doctor Balassa, en que hay que abogar por un proceso de grandes alcances que elimine cuanto antes los aranceles intrazonales latinoamericanos y aun compartiendo, si bien con ciertas reservas, su preocupación ante el mantenimiento de tipos de cambio sobrevaluados, me atrevo a poner en duda que las medidas propuestas por el Doctor de la Universidad de Yale, puedan llegar a dar los resultados apetecidos, acelerando el proceso de industrialización, a menos que vayan aparejadas a mecanismos-

ajenos al comercio y a la política monetaria, que hagan frente a las dificultades derivadas del proceso histórico entorpecido que envuelve al desarrollo económico de América Latina".

"Personalmente opino, que el programa latinoamericano de integración es un asunto a largo plazo. Si la ALALC no degenera en área preferencial de carácter más bien primitivo, probablemente pasará todavía por varias fases de negociaciones - producto por producto y de acuerdos comerciales, industriales, por sectores, hasta que el clima político sea más propicio para tomar decisiones conjuntas de política económica de carácter irrevocable. Estas decisiones serán, al mismo tiempo, un salto al agua fría de la competencia intrarregional; con un grado todavía considerable, pero selectivo de protección frente al resto del mundo, que no impida la expansión de las exportaciones de productos manufacturados a los países avanzados. No será fácil, ni mucho menos, elaborar una solución bien concebida que se acomode a esos diversos objetivos. Y aún añadiría, que en cierto sentido fundamental, la rapidez con que los países latinoamericanos marchen por el camino de la integración regional dependerá del modo como se ajusten las políticas comerciales y de ayuda de los países avanzados con respecto a esta región".

Un problema que ahora cabe plantear y que muchos no saben es el siguiente:

¿Dispondrá Latinoamérica del tiempo suficiente para mo--

verse a través de todas estas fases, durante la próxima década, al ritmo lento con que ha marchado a lo largo de los 10 años anteriores?. Me atrevería a afirmar que un economista no está en condiciones de contestar esta pregunta, éste necesitaría recurrir para ello a la ayuda del especialista en ciencia política, del sociólogo y del historiador económico. La Teoría Económica por sí sola, por muy refinada que ella sea, puede brindarnos una muy útil visión parcial, pero no ofrecernos todas las respuestas necesarias para trazar la política que América Latina reclamará en su conjunto en los próximos 10 años.

No hace mucho tiempo, los destinos del mundo parecían regidos exclusivamente por la voluntad de las grandes potencias. Los países de menor desarrollo eran simples sujetos pasivos de una historia, que se hacía, aparentemente sin su concurso, pero era una historia que se alimentaba con sus materias primas y su mano de obra baratas.

Hoy no sólo los medios modernos de comunicación han acercado a todos los pueblos, sino que hay una interrelación orgánica de problemas y soluciones, un destino indivisible que abarca por igual a los países avanzados y a los atrasados. La seguridad de unos e inclusive, la posibilidad de que continúe por delante de la ruta del progreso depende, en buena medida, de que los otros emprendan el camino del desarrollo que, a su vez, sólo pueden recorrer con la cooperación de las socieda-

des más desarrolladas.

Es urgente la unidad Latinoamericana a fin de fortalecer la posición de nuestros países frente a las grandes potencias.

Hoy más que nunca, son actuales los grandes ideales bolivarianos de unidad regional y continental. Aislados, nuestros países son débiles y su situación precaria. Unidos, en cambio, podremos obtener aquello que nos corresponde en justicia y aspirar a que nuestras carencias seculares, con la fuerza de todos, sean ampliamente colmadas.

Hay plena conciencia de que nuestro desenvolvimiento económico será más rápido si unimos nuestros esfuerzos para tratar de lograr la integración de América Latina. Concibo el proceso de integración y las diversas formas de integración económica entre nuestros países, como instrumentos que tienden a la distribución equitativa de sus beneficios, evitando en nuestra propia esfera situaciones de desequilibrio de injusticia y de división. Que los países avanzados entiendan su responsabilidad para con los de economías más modestas, pues la prosperidad de pueblos vecinos sólo puede existir realmente cuando es compartida.

En la propia esfera latinoamericana, hay desniveles de desarrollo que obligan a plantear, al lado de la estrategia global para combatir nuestros atrasos, políticas regionales de cooperación que eviten aquellos desequilibrios internos.

No propugno por una integración latinoamericana lograda a costa de la economía de los países que tratan de realizarla; no trato de hacer una brillante envoltura sin nada adentro; se debe de partir de la idea de que la integración no supone la desaparición de ninguna de las características o peculiaridades de los pueblos latinoamericanos ni de sus propias capacidades productivas, sino por el contrario, basarla en ellas.

No es comerciar por comerciar, pensando erróneamente que el desarrollo depende sólo de aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones. En el mundo actual, los mercados externos son aleatorios. De ahí, que debe respaldarse el comercio exterior con una política de ampliación creciente de nuestros mercados internos, fundada en una distribución más equitativa del ingreso nacional y en auténticos programas de mejoramiento social.

El problema económico decisivo para América Latina, es el de los precios de las materias primas en el mercado mundial, y en que difícilmente podremos aspirar a un proceso de desarrollo sostenido mientras esos precios se mantengan bajos, o sea disminuidos. Es bien sabido que uno de los factores que ensombrecen el futuro de los países en vías de desarrollo es el trato adversamente discriminatorio que algunos países industrializados aplican a nuestros productos básicos de exportación.

Para lograr lo anterior pienso que podrían encomendarse a la Comisión Conjunta del Mercado Común Centroamericano y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio la tarea de estudiar y proponer los acuerdos necesarios para el establecimiento de los instrumentos jurídicos que permitan a América Latina actuar como una unidad en sus negociaciones, incluyendo, no sólo a los países que ya forman parte del Mercado Común Centroamericano y de la ALALC, sino también a los que aun no se han adherido a uno u otros movimientos.

Es de comprenderse que llegar a un acuerdo como el anteriormente esbozado, es tarea larga y complicada, pero estimo que sería una forma adecuada de adquirir la fortaleza necesaria para obtener un trato equitativo en las negociaciones de carácter económico en otros sectores del mundo.

Un principio vertebral de la integración debe ser la homogeneidad y el equilibrio, esto es, la búsqueda de fórmulas equitativas de intercambio que eviten desigualdades entre países y desniveles entre regiones. Pero incluso es preciso también señalar, mediante las vías de integración las desproporciones económicas y sociales que subsisten en el interior de nuestros países.

Los hermanos no se entienden nada más con la pura economía, pero han de entenderse en ella para apresurar su desenvolvimiento material que es básico para todo orden de logros.

El imperativo más urgente de los pueblos del hemisferio en el momento actual, es el de luchar por una nueva América Latina más próspera, pero en la que la riqueza no esté divorciada de la justicia, la democracia y la libertad.

Resumiendo mis conclusiones, expondré lo siguiente:

1.- La disparidad en cuanto a niveles de desarrollo, ocasionará medidas tendientes a crear una igualdad, al menos en principio en el plano comercial Latinoamericano, pues las que existen que son pocas y tímidas y no influyen gran cosa.

2.- Impedir los fines políticos al emprender una obra como es el programa de industrialización, pues con esto no se consiguen los propósitos deseados.

3.- Abatir el costo tan alto de las barreras comerciales a la exportación, ya que son mayores que las que imponen las Naciones industrializadas.

4.- Aplicar medidas tendientes a evitar las grandes desproporciones económicas y sociales que existen en los países de la zona, pues esto trae consigo, la ineficacia del Estado como tal.

5.- Los aranceles llamados "proteccionistas", ya han pasado a ser una mera fuente de ingresos del Estado, perdiendo con esto su esencia.

6.- Urge el agrupamiento de los países de la zona, en -

torno a los organismos descentralizados, para reactivarlos a través de una política de clara participación.

7.- Una mayor y mejor distribución del ingreso nacional en nuestro medio, evitando así, un mayor índice de desempleo, y creando las bases para una prosperidad no lejana.

8.- Crear los acuerdos necesarios para el establecimiento de los instrumentos jurídicos para actuar como unidad.

9.- Una vez unidos, luchar como organismo, para que dentro del concierto de las Naciones, haya un trato preferencial para toda Latinoamérica, creando con esto, un espíritu competitivo sin desventajas para nadie.

BIBLIOGRAFIA

PAUL REUTER. "Juridical and institutional aspects".

A. GRISOLI. "The impact of the E.E.C., on the movement for the unification of law". 1962.

BANCO DE MEXICO, S.A. "Manual de divulgación del Tratado de - Montevideo". 1965.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A. Revista: Comercio - Exterior, Diciembre de 1965.

GAZOL SANCHEZ ANTONIO. "Integración económica vfa desarrollo industrial". México, 1966.

CUADERNOS DE LA CEPAL No. 14. Santiago de Chile, 1977.

HERRERA FELIPE. "Aspectos políticos y económicos de la integración de América Latina". -(Conferencia) Bogotá, 1964.

FRANCOIS PERREOUX. "L'Europe sans rivages". (París, Presses - Universitaires de France) 1954.

CABANELLAS GUILLERMO. "Diccionario de Derecho Usual".

BARRERA GRAFF JORGE. "La reglamentación uniforme de las compraventas internacionales de mercaderías". Universidad - Nacional Autónoma de México, 1965.

HAURIOU. "Teoría de la institución y de la fundación".

NACIONES UNIDAS, COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. "El Mercado Común Latinoamericano". México, 1959.

FERRER ALDO. "Integración latinoamericana y desarrollo nacional". México, 1967.

GATT. "Los países en vías de desarrollo y el GATT", Publicación INPRO. 1965.

- BALASSA BELA. "Teoría de la integración económica". México, - 1966.
- LARRAZ JOSE. "Por los Estados Unidos de Europa". 1965.
- NORRO MICHEL. "L'e rôle du temps dan L'integration économi-⁴ qué". Louvain, 1962.
- R. OLIVEIRA CAMPOS, G. HABERLER, J. MEADE y J. TINBERGEN. "Trends in international trade". GATT, Ginebra, Suiza, - 1958.
- FONDO DE CULTURA ECONOMICA. "Factores para la integración Latinoamericana". México-Buenos Aires. Varios autores. Ed. preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo - (B. I. D.) varios autores, 1966.
- BANCO DE MEXICO, S.A. "Principios y objetivos básicos del Tratado de Montevideo". 1965.
- M. A. HEILPERIN. "Economic integration: comercial and finan-
cial postulates , in european integration". ed. C.C. Haines (Baltimore; Johns Hopkins Press) 1957. .
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A. Revista: Comercio - Exterior. Agosto, Septiembre y Octubre de 1966.

I N D I C E

I N D I C E

	Pág.
CAPITULO I.	
ANTECEDENTES	3
I.- Acuerdos y documentos previos	13
A.- Objetivos del GATT	18
II.- Integración	28
A.- Concepto	28
B.- Grados o formas	30
C.- Integración para el desarrollo	35
D.- Integración comercial	37
E.- Integración sectorial y fronteriza	38
F.- Integración financiera	39
G.- Integración cultural	40
CAPITULO II.	
ESTRUCTURA Y SISTEMA INTERNO	
I.- Los órganos de la ALALC	44
A.- La Conferencia	44
B.- El Comité	44
C.- La Secretaría Ejecutiva	46
D.- Las Comisiones Consultivas	46
II.- Sistema institucional	47
A.- La Comunidad económica de América Latina	47
B.- Los órganos superiores	48
C.- Los órganos operativos	48
III.- Comisiones y declaraciones bilaterales	49

	Pág.
CAPITULO III.	
DESARROLLO INTEGRAL DE SU PROGRAMA.	
I.- Bases para cumplir el programa de complementación e integración económica.	55
A.- Comercio exterior	56
B.- Asuntos industriales	56
C.- Asuntos agropecuarios	60
D.- Asuntos financieros y monetarios	60
II.-Objetivos de la ALALC	63
A.- Gradualidad	68
B.- Reciprocidad	69
C.- Cláusula de la Nación más favorecida.	70
III.- Plazos y etapas para el desarrollo integrado de América Latina.	71
A.- La creciente brecha tecnológica	71
B.- La prescripción histórica	72
C.- Las tres etapas de la integración	75
1.- Primera etapa	75
2.- Segunda etapa	76
3.- Tercera etapa	77
D.- Proceso de liberación por etapas	80
1.- Reducciones sobre el nivel promedio de los gravámenes	82
2.- Reducción lineal	85
CAPITULO IV	
ASPECTOS JURIDICOS DE LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA.	
I.- Campos a Aplicar	93
A.- Educativo	93
1.- Deficiencias de la educación en América Latina.	97
B.- Legislativo	103
C.- Asesoramiento	110
D.- Prestación de servicios	111
II.- Necesidad de la norma jurídica	112
CONCLUSIONES	114
BIBLIOGRAFIA	124
INDICE	