

Universidad Nacional Autónoma de México
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



EL TRATADO DE MONTEVIDEO 1980:
ANALISIS DE SU NEGOCIACION

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

OSCAR ANTONIO DE LA TORRE AMEZCUA



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.

I N T R O D U C C I O N

Para el estudiante de la Carrera de Relaciones Internacionales, el proceso de negociación de un tratado es uno de los aspectos sustantivos de su formación profesional, razón por la cual y en virtud de presentarse la oportunidad al Negociarse el Tratado de Montevideo 1980, mismo que presenta nuevos términos para la Integración Latinoamericana, he realizado el presente trabajo de tesis con el único afán de aportar a los compañeros estudiantes una referencia general de la negociación y de los acuerdos de dicho tratado.

Para la realización de la misma se consideraron cuatro partes importantes que fueron desarrolladas en capítulos. El Primero presenta el margo general de la negociación, haciéndose un análisis del origen y evolución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y sus expectativas para alcanzar la integración.

En el Segundo Capítulo se hace una presentación de las fases de la negociación del Tratado y la evolución de los conceptos hasta llegar a la configuración de un bosquejo del Nuevo Tratado.

El Capítulo Tercero resume las posiciones de las Partes Negociadoras y el Cuarto Capítulo presenta un análisis de los acuerdos alcanzados en el proceso de

negociación y que forman parte del Tratado de Montevideo 1980, suscrito el 12 de agosto de 1980, por las Once Partes Contratantes del Tratado de Montevideo de 1960, y ratificado por Argentina, el 10 de febrero de 1981; por Bolivia, el 17 de marzo de 1982; por Brasil, el 15 de enero de 1982; por Colombia, el 20 de julio de 1981; por Chile el 18 de junio de 1981; por Ecuador, el 17 de marzo de 1982; por México, el 20 de febrero de 1981; por Paraguay, el 16 de febrero de 1981; por Perú, el 8 de enero de 1982, por Uruguay, el 22 de octubre de 1980 y por Venezuela, el 17 de marzo de 1982.

ABREVIATURAS

ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEP	Comité Ejecutivo Permanente de ALALC
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social de La Organización de los Estados Americanos
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros al Comercio. También se le conoce con las siglas AGAAC
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina
JUNAC	Junta del Acuerdo de Cartagena
MCCA	Mercado Común Centroamericano
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

I N D I C E

	Página
Introducción	
Abreviaturas	
Capítulo I El Tratado de Montevideo 1960	1
1.- Síntesis del Tratado	2
2.- Los alcances del Protocolo de Caracas	8
3.- El Acuerdo de Cartagena	10
4.- Posibilidades del esquema de la ALALC para alcanzar el Mercado Común Latino- americano	15
Capítulo II La reestructuración de la ALALC	23
1.- Crisis de la ALALC	26
2.- Primera Reunión Negociadora	32
3.- Segunda Reunión Negociadora	37
4.- XIX Conferencia Extraordi- naria de la ALALC	43
5.- Reunión del Consejo de Ministros	49

Capítulo III	Posiciones en la renegociación	51
1.-	Posición de Argentina	53
2.-	Posición del Brasil	55
3.-	Posición de México	56
4.-	Posición de Paraguay y Uruguay	58
5.-	Posición de Chile	59
6.-	Posición del Grupo Andino	59
7.-	Los Intereses en Pugna	64
Capítulo IV	Acuerdos Alcanzados	66
1.-	Objetivos, funciones y características	66
2.-	Mecanismos	67
3.-	La revisión de los compromisos derivados del Programa de la - ALALC	77
4.-	Los tratamientos diferenciales	70
5.-	El sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico re lativo	81
6.-	Apertura a los demás países lati noamericanos y cooperación con otros países o áreas de integra ción económica	86

Página

7.- Organización Institucional	90
8.- Otras disposiciones	94
9.- Disposiciones finales	95
10.- Disposiciones Transitorias	96
Conclusiones y Recomendaciones	97
Fuentes consultadas	106

CAPITULO I

EL TRATADO DE MONTEVIDEO 1960

La suscripción del Tratado de Montevideo 1960 tuvo sus raíces en dos corrientes de pensamiento - identificadas, una con los trabajos realizados por la - CEPAL encaminados a la formación del Mercado Común Latinoamericano, y la otra, con el propósito de establecer - un sistema de preferencias como solución a los problemas que afectaban las relaciones comerciales de los países - del sur del continente.

Ambas corrientes de pensamiento tuvieron sus propias motivaciones. La identificación por parte - de la CEPAL, de dos grandes problemas que requerían atención inmediata: el de pagos y el del comercio intrazonal, sirvió como inspiración a la posibilidad de formar un amplio mercado regional, transformándose en el objetivo - fundamental de los trabajos técnicos que desarrollaron - durante los años 57 a 59 los países del área en el ámbito de la CEPAL. La segunda corriente fluyó de los pro - blemas que afectaban las relaciones mercantiles de los - países del sur del continente, induciendo a los técnicos a considerar la posibilidad de contar con un instrumento preferencial de comercio dentro del área, en virtud del cual se fueran realizando -sobre la base de una recipro-

. . .

cidad estrictamente comercial- una serie de arreglos parciales que debidamente coordinados pudieran desembocar - en otras formas de integración o complementación económica.

La adopción en 1959 de la fórmula de Zona de Libre Comercio como forma jurídica del acuerdo de integración, fue consecuencia directa de los obstáculos - que se opusieron por parte de importantes países miembros del GATT a la preferencia latinoamericana que pretendían los países del sur del continente.

De ahí que de conformidad con el artículo XXIV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio -- (GATT), los Gobiernos representados en la Conferencia Intergubernamental realizada en febrero de 1960 acordaran "establecer una Zona de Libre Comercio y celebrar, a tal efecto, un tratado que instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio" (apartado final del Prefacio del Tratado de Montevideo).

1.- Síntesis del Tratado.

Con el capítulo I del Tratado de Montevideo relativo al "Nombre y objeto" de la Asociación se pretendía instituir, expresa en su artículo 10. que "Por el presente Tratado las Partes Contratantes establecen una Zona de Libre Comercio e instituyen la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (en adelante denominada "Asociación"), cuya sede en la ciudad de Montevideo (República

. . .

ca Oriental del Uruguay)" (1)

Con la finalidad de lograr el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio, establecida en los términos del artículo anterior, el Tratado de Montevideo prevé en su capítulo II "Programa de Liberación del intercambio", un período no superior a 12 años contados desde la fecha de su entrada en vigor (artículo 2) - que fue prorrogado luego por el Protocolo de Caracas hasta el 31 de diciembre de 1980 (artículo 1).

En dicho período -conocido con el nombre de "período de transición"- las Partes Contratantes deberían desarrollar una serie de acciones de acuerdo con los mecanismos previstos en el referido capítulo II, dirigidos al perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio.

A esos efectos las Partes Contratantes acordaron eliminar gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidieran sobre la importación de productos originarios del territorio de cualesquiera de ellos (artículo 3, apartado 1o.).

El Tratado establece que los objetivos del programa de liberación serían alcanzados por medio de "negociaciones periódicas" a realizarse entre las Par

(1) Ver "Tratado de Montevideo 1960" en Estructura Jurídica vigente de la ALALC. ALALC Vol. II. I y II Montevideo, Uruguay P.P. 1-17.

tes Contratantes y de las cuales debían resultar las listas nacionales con las reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones que cada Parte Contratante concederían a las demás Partes Contratantes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 y mediante negociaciones trienales, la lista común, con la relación de los productos cuyos gravámenes y demás restricciones las Partes Contratantes se comprometían por decisión colectiva a eliminar íntegramente los gravámenes y las restricciones para el comercio intrazonal.

Las listas nacionales fueron pensadas como el instrumento a través del cual pudieran irse incluyendo progresivamente nuevos productos que irían a formar parte del intercambio intrazonal para ampliar el campo de los productos que formarían parte de la lista común.

La lista común fue concebida como el instrumento mediante el cual habrían de perfeccionarse la Zona de Libre Comercio.

El Tratado de Montevideo 1960 establece en el capítulo III que con el objeto de facilitar la creciente integración y complementación de las economías de los países miembros, las Partes Contratantes realizarán esfuerzos para promover una gradual y creciente coordinación de sus respectivas políticas de industrialización y podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales.

En dichos acuerdos se debe establecer el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector (artículo 17, apartado 1o.) con lo - cual las concesiones otorgadas en beneficio de los pro - ductos incluidos en dichos instrumentos resultan auxiliares del programa de liberación previsto en el capítulo - II del Tratado.

Los capítulos IV y V del Tratado de Montevideo 1960 incorporan el principio de no discrimina - ción entre las Partes Contratantes como uno de los prin - cipales soportes jurídicos del Tratado de Montevideo (ar - tículo 18) y establece las excepciones a dicho principio y aluden al tratamiento aplicable a los productos origi - narios del territorio de las Partes Contratantes incorpo - rados o no al programa de liberación -en materia de im - puestos, tasas u otros gravámenes internos- (artículo - 21).

El capítulo VI prevé la posibilidad de - aplicar salvaguardias a los productos incorporados al pro - grama de liberación con la finalidad de evitar que sus im - portaciones causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas de significativa im - portancia para la economía nacional de cada Parte Contra - tante, así como para corregir desequilibrios ocasionales - en su balance de pago global.

También el capítulo VII del Tratado de -

Montevideo alude -excepción hecha del artículo 27- al programa de liberación, estableciendo un régimen especial de salvaguardias en favor de los productos agropecuarios cuya vigencia está referida exclusivamente al período de transición.

El tratado organiza un sistema de apoyo en favor de los países calificados como de menor desarrollo económico relativo, independientemente del período de transición, regulado por diversas resoluciones que integran la estructura jurídica de la ALALC (capítulo VIII "Medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo").

Los capítulos IV y X regulan la estructura institucional de la Asociación y están indisolublemente unidos a la personalidad jurídica instituida por el artículo 1 del Tratado.

Del capítulo XI cabe destacar el artículo 48 por su vinculación con el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio. Lógico era suponer que si las Partes-Contratantes se proponían alcanzar la eliminación total de los gravámenes y de las restricciones de todo orden que incidían sobre la importación de productos originarios de sus respectivos territorios, debían abstenerse de introducir modificaciones en el régimen de imposición de gravámenes a la importación que dieran como consecuencia un nivel menos favorable que el vigente antes de la modi-

ficación para cada uno de los productos negociados. El principio establecido por el artículo 48 es pues una consecuencia directa del objetivo propuesto de alcanzar la liberación total, al cabo del período de transición, de los productos que representaran lo esencial del comercio recíproco de las Partes Contratantes en el trienio anterior a la última negociación celebrada de conformidad con el artículo 7.

Las restantes disposiciones del capítulo, excepción hecha del artículo 54, regulan la acción de las Partes Contratantes en materia de comercio internacional, independientemente de las disposiciones aplicables al programa de liberación. Se trata de normas de carácter general cuya vigencia excede los límites establecidos por el capítulo II del Tratado.

En cuanto al artículo 54, sabido es que recoge la intención de las Partes Contratantes puesta de manifiesto en el Prefacio del Tratado de Montevideo -- 1960, con relación al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado latinoamericano en el que además estarían involucrados "el conjunto de los Gobiernos de América Latina" pero sin configurar una norma obligatoria o compulsiva más que hasta el límite de empeñar los máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de dicho mercado común.

. . .

Las cláusulas finales (firma sin reservas, ratificación, entrada en vigor, adhesión, denuncia, etc.)- no ofrecen dificultades de interpretación. Cabe mencionar que el artículo 59 constituye -según declaración expresa - formulada por las Partes Contratantes en junio de 1961- una excepción temporal al artículo 18 del Tratado; que el artículo 61 prevé el examen de los resultados alcanzados en virtud de la aplicación del Tratado una vez expirado el período de transición, oportunidad en la cual debían iniciarse "las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuera oportuno, para adoptarlo a una nueva etapa de integración económica".

Finalmente, el artículo 63 prevé que la duración del Tratado de Montevideo será ilimitada.

2.- Los Alcances del Protocolo de Caracas.

El Protocolo de Caracas (2) procedió a la ampliación del período a que se refiere el artículo 2 del Tratado de Montevideo 1960 hasta el 31 de diciembre de 1980 y con éste a la de "todas aquellas disposiciones que conforman la estructura jurídica de la Asociación en cuanto tengan relación con el artículo 2 del Tratado" (Artículo 1 y 2).

También dió fecha cierta a la iniciación -

(2) Ver "Protocolo de Caracas" en Estructura Vigente de la ALALC, ALALC, Vol. I Tomo I y II, Montevideo, Uruguay, p.p. 33-36

de las negociaciones colectivas a que se refiere el artículo 51 señalado el año de 1974 como punto de partida de las referidas negociaciones.

Dispuso asimismo la suspensión de las negociaciones tendientes al perfeccionamiento de la lista común hasta tanto se establecieran las nuevas normas a que se sujetaría el referido compromiso, declarando que no serían obligatorios los plazos y porcentajes previstos a esos efectos en el artículo 7 del Tratado de Montevideo y previó la revisión del artículo 5 y de las disposiciones del título I del Protocolo sobre Normas y Procedimientos para las negociaciones. Ambas tareas (establecimiento de las nuevas normas relativas a la lista común y revisión de los procedimientos para la negociación de las listas nacionales) debían ejecutarse a más tardar el 31 de diciembre de 1974.

No fue posible dar cumplimiento dentro del plazo previsto ni a una cosa ni a la otra: ni se adoptaron nuevas normas para regular el compromiso de la lista común, ni se procedió a la revisión del artículo 5 del Tratado de Montevideo y del título I del Protocolo sobre normas y Procedimientos para las negociaciones.

De ello puede inferirse, en primer término, que el compromiso asumido con relación a la lista común se mantiene vigente y que si bien han retomado vigencia los procedimientos previstos por el artículo 7 del

Tratado de Montevideo para la negociación de dicha lista, existe una evidente inadecuación entre las obligaciones derivadas de su cumplimiento y la ampliación del período de transición que, en los hechos, es imposible armonizar.

En segundo lugar, que el compromiso de las listas nacionales asumido por cada una de las Partes Contratantes bajo la forma de un porcentaje promedio a ser rebajado anualmente con relación a los gravámenes vigentes para las importaciones de terceros países, quedó reducido, a partir del 31 de diciembre de 1974, al 2,9 por ciento, previniéndose la posibilidad de cumplir con dicho compromiso en las condiciones que fueran más favorables a las Partes Contratantes (artículo 6, apartado 4o.)

3.- El Acuerdo de Cartagena.

La suscripción del Acuerdo de Cartagena (3) vino a profundizar conceptos que se habían esgrimido en años anteriores pero que convenía destacar, y en algunos casos revisar, a la luz de varios años de experiencias concretas en diversos procesos integradores. En primer término, era claro que, dentro del objetivo perseguido de una integración a nivel latinoamericano, los compromisos adquiridos entre un grupo de países - en este caso los signatarios del Tratado de Montevideo - no obstaban para que parte de aquellos países adquirieran compromisos adicionales que les permitieran avanzar con mayor celeri-

(3) Ver "Acuerdo de Integración Subregional (Acuerdo de Cartagena)" en Estructura Vigente de la ALALC, ALALC, Vol. I, T. I y II, Montevideo, Uruguay, P.P. 37-70

dad que la totalidad de los miembros. Por el contrario, el propio avance más decidido y acelerado que pudiera alcanzar el grupo menor podría acercar y facilitar con su impulso el camino hacia una asociación más amplia latinoamericana. Es lo cierto que en los primeros años del Grupo Andino, su rápido avance se contaba entre los factores más positivos que podrían revitalizar la cooperación entre los países de América Latina en general. La CEPAL al efecto señalaba que "el Acuerdo de Cartagena na ce previa aprobación de sus bases por la ALALC y como parte de un sistema que con el tiempo puede tender a con solidar una asociación económica de alcance latinoamericano". Aunque inmediatamente después reconocía que "si bien el Grupo Andino confirma una tendencia a las asocia ciones económicas subregionales iniciada desde ante en América Latina, la integración del Grupo Andino tiene ca racterísticas especiales que la distinguen de otros es fuerzos"(4).

En segundo término, estas característi - cas especiales se derivaban sobre todo de los otros elementos constitutivos del Grupo Andino. Especialmente se constata el hecho de que en el diseño del Acuerdo se puso demasiado énfasis en tratar de resolver uno de los ma yores obstáculos a la integración, tanto en el MCCA como en la ALALC: el de responder a las necesidades de los

(4) CEPAL-ILPES, Evolución del Acuerdo de Cartagena (E/CN.12/888), 14 de abril de 1971 (p.1).

países de menor desarrollo económico relativo de la agrupación subregional (5). Así lo percibía la CEPAL al afirmar que en el Grupo Andino "la integración subregional es entendida como una política que se dirija a promover y acelerar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros..." concebido este último para "asegurar una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración, de modo de reducir las diferencias existentes entre los distintos países " (6).

En tercer lugar el Grupo Andino se apoyaba en el funcionamiento de un sistema de programación conjunta y en la coordinación de planes y programas, y de modo especial en los acuerdos sectoriales de integración industrial. "La coordinación de políticas -afirmaba la CEPAL- es, en un sentido general, básica a la integración de este grupo de países..." agregando que "cuando como en el caso de las economías del Grupo Andino, la integración pone de relieve, junto con la potencialidad muy apreciable del Grupo, la diversidad de condiciones económicas de los países miembros, la programación industrial parecería tener un papel especialísimo de jugar" (7). Todo ello, en contraste con acuerdos

(5) El capítulo XIII del Acuerdo contiene un régimen especial para Bolivia y Ecuador.

(6) CEPAL-ILPES, Evolución del Acuerdo de Cartagena
p.2

(7) Loc. cit.

anteriores de carácter subregional que ponían énfasis sobre la creación de una zona de libre comercio y la adopción de un arancel común (8).

Lo anterior sugiere que en el Acuerdo de Cartagena se reflejan concepciones de la CEPAL en el sentido de que la liberación comercial no debería constituirse en un fin en sí, sino en un instrumento poderoso para la promoción y el estímulo del desarrollo industrial de todos los participantes.

Finalmente, se seguía insistiendo en la necesidad de flexibilidad y gradualidad en la adopción de los compromisos integradores.

Lo que los gobiernos perseguían era nada menos que sentar las bases para llegar con el tiempo a un funcionamiento regional de las economías, mediante la adopción de una estrategia de desarrollo conjunto e incluso de un plan de desarrollo regional que a largo plazo -

(8) Ciertamente, el Acuerdo de Cartagena también contiene provisiones acerca de un programa de liberación y la adopción de un arancel externo común, dentro del marco más amplio de los compromisos adquiridos por los países signatarios del Tratado de Montevideo. Pero el Capítulo III del Acuerdo contiene compromisos muy concretos, a diferencia de otros esquemas de integración de América Latina, en torno a la armonización de las políticas económicas y la coordinación de los planes de desarrollo de los Estados participantes, que constituía la esencia y el factor diferencial más importante entre éste y los demás acuerdos de integración.

enmarcaría las políticas y actividades económicas de los cinco países (9).

En este sentido el Acuerdo de Cartagena puede considerarse el instrumento de integración subregional más ambicioso suscrito hasta la fecha en América Latina y refleja, en buena medida, la experiencia adquirida en otros procesos o esquemas de integración existentes con anterioridad.

Lo anterior puede colegirse de lo que la propia Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) ha llamado recientemente "las premisas básicas, alrededor de las cuales es necesario un consenso político mínimo para que la integración andina pueda marchar conforme se la concibió". En las mismas palabras de la Junta, "este consenso demanda:

- "a) el reconocimiento de que el desarrollo de los Países Miembros se estimulará mejor con las políticas que tiendan a ampliar el ámbito económico, mediante la integración entre sí de un grupo de países medianos o pequeños con un mínimo de características homogéneas (aunque existan diferencias entre ellos), que con la búsqueda de una complementación con los grandes centros

(9) JUNAC-ILPES-CEPAL. Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo, 3 vols. (marzo 1972). También, JUNAC-ILPES-CEPAL, Grupo Andino: Avance hacia la formulación de una estrategia regional de desarrollo, 30 diciembre 1970.

económicos o por el juego del mercado en la plano mundial;

"b) supone que la integración antes mencionada llevará a la construcción de una unión económica - que será abordada por etapas sucesivas, en las cuales se asignan primera prioridad a la obtención de un estado superior e integrado de desarrollo industrial y a la mejora del poder negociador frente a terceros";

"c) la tercera premisa para que la obtención de este nuevo estado de desarrollo resulte viable y el proceso tenga estabilidad política, es una - distribución equitativa de los costos y beneficios de la integración teniendo en cuenta que, a pesar de la mayor homogeneidad del Grupo, en términos relativos se reconoce que existe una - heterogeneidad de partida, especialmente marcada en el caso de los dos países de menor desarrollo relativo" (10).

4.- Posibilidades del Esquema de ALALC para alcanzar el Mercado Común Latinoamericano.

Las consecuencias de la finalización del período de transición del Tratado de Montevideo 1960, - deben ser analizadas con relación a todos y cada uno de los instrumentos, mecanismos o acciones compren

(10) JUNAC, Evaluación del Proceso de Integración, 1969-1979 (JUN/di 356) 30 de marzo de 1979 (pp. 57-59).

dados por el propio Tratado.

Con relación a la vigencia misma del Tratado de Montevideo 1960 y a la existencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el propio Tratado de Montevideo mediante su artículo 63, se da a sí mismo una duración ilimitada, independientemente de que en el período de transición se logre perfeccionar o no la Zona de Libre Comercio.

El período de transición no está vinculado a la existencia de la persona jurídica ALALC, la cual ha sido instituída a través de un instrumento internacional multilateral, dotado de disposiciones de carácter permanente, con órganos de carácter también permanentes y con capacidad jurídica amplia en materia decisoria y de conducción política a las que no afecta jurídicamente el vencimiento del período de transición.

La situación es distinta con relación al perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio, ya que el compromiso estipulado en el sentido de establecer y perfeccionar una Zona de Libre Comercio -en la hipótesis de trabajo- no ha sido cumplido.

Habría en este caso un incumplimiento del Tratado de Montevideo de todas las Partes Contratantes, circunstancia que impediría la aplicación de los mecanismos establecidos por el derecho internacional con -

cernientes a la responsabilidad internacional derivada - del incumplimiento de un Tratado, tal como ha sido codificada por la Convención de Viena sobre el Derecho de los - Tratados del año 1969 en su artículo 60.

El incumplimiento colectivo en el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio no significa que no existe el compromiso de establecerla, compromiso que, - por otra parte, ha tenido un principio de ejecución en diciembre de 1964 con la adopción del primer tramo de la - lista común.

El vencimiento del plazo para el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio es un hecho irreversible y lleva a la conclusión de que a partir del 10. de enero de 1981 no será posible dar cumplimiento al "programa de liberación del intercambio" en los términos previstos por el Tratado de Montevideo. De ahí que una serie - de disposiciones que regulaban ordenadamente las acciones y procedimientos que las Partes Contratantes debían llevar a cabo para dar cumplimiento al compromiso de perfeccionar la Zona de Libre Comercio hayan perdido su razón - de ser como consecuencia, precisamente, del vencimiento - del término previsto para ejecutar la obligación principal. En otras palabras: el programa de liberación se extingue como sistema, o sea, se extingue como conjunto de reglas o principios que entrelazados convenientemente entre sí habrían de contribuir a la consecución de un obje-

tivo determinado. En tales condiciones se encuentran los artículos 3 inciso lo.; 4; 5; 6; 7 y 8, inciso lo.; 9; 10 y 13. o sea que es en el capítulo relativo al "Programa de liberación del intercambio" en el que se producen las principales consecuencias derivadas del vencimiento del período de transición.

La posibilidad de celebrar acuerdos de complementación por sectores industriales está vinculada con el programa de liberación del Tratado de Montevideo a través de una resolución adoptada por las Partes Contratantes.

En efecto, con la finalidad de intensificar la integración y complementación de las economías de las Partes Contratantes, el Tratado prevé, entre otros aspectos, la posibilidad de celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales (artículo 16); disponiendo a renglón seguido (artículo 17) que dichos acuerdos establecerían el "programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector"; la participación de cualquier Parte Contratante interesada en los Acuerdos de complementación; su protocolización y homologación debería efectuarse por decisión de las Partes Contratantes, una vez admitida su compatibilidad con los principios y objetivos generales del Tratado.

Los acuerdos de complementación suscritos en los términos previstos por los artículos 16 y 17 del

Tratado, no forman parte del programa de liberación a través del artículo vigésimosexto de la Resolución 99 (IV) - que les adjudica la condición de mecanismos auxiliares - del programa de liberación, instituido por el capítulo II del Tratado de Montevideo, declarándolos limitados por el período indicado en el artículo 2.

El sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo, establecido por el artículo 32 de dicho instrumento, aún cuando la transitoriedad - a que alude el inciso a) de dicha disposición se haya hecho coincidir, por decisión de las Partes Contratantes, - con la finalización del período de transición (Resolución 146 (VI) Resolución 217 (VII); y Resolución 340 (XIV)), es obvio que si las medidas previstas en el artículo 32 se han establecido con la finalidad de crear condiciones favorables al crecimiento de las economías de los países - de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, éstas podrán extenderse "mientras sea necesario" más allá del período de transición.

Así parecerían haberlo entendido las Partes Contratantes al adoptar, por ejemplo, la Resolución - 209 (VII) en la hipótesis en que se hubiera dado cumplimiento a los compromisos asumidos con relación a la lista común.

Las disposiciones especiales sobre agri -

. . . .

cultura se vinculan, en el tratado, al período de transición y la posibilidad de aplicar al comercio de productos agropecuarios de considerable importancia para la economía de las Partes Contratantes medidas adecuadas destinadas a limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna y/o nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional. Para ello el artículo 28 anticipa una autorización genérica en virtud de la cual cualquier Parte Contratante podrá aplicar dichas medidas a los productos agropecuarios incorporados al programa de liberación.

La limitación impuesta por la norma comentada fue superada por decisión de las Partes Contratantes en oportunidad del Cuarto Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia, en instancias previas a la suscripción del Acta que dió nacimiento al primer tramo de la lista común, apelando a otra norma de excepción susceptible de aplicación más allá del período de transición, a la que se dota a los mismos atributos contenidos en el artículo 28 del Tratado. (Ver Resolución 97) (IV).

En dicha Resolución, las Partes Contratantes luego de considerar que el mecanismo previsto en el artículo 28 del Tratado de Montevideo dejaría de funcionar al cumplirse el período a que se refiere el artículo 2 de dicho instrumento, dispusieron autorizar al período de transición, medidas adecuadas destinadas a normalizar

la importación de productos agropecuarios incorporados al programa de liberación, valiéndose para ello de la facultad que les acuerda el artículo 23 del Tratado.

Sin embargo, la autorización parece limitada hasta el instante en que se adopten las normas a que hace referencia la Resolución 91 (II-E) de la Conferencia, fecha en que, por el juego de disposiciones posteriores - adoptadas por las Partes Contratantes (Resolución 156 (VI) y el propio Protocolo de Caracas), vence precisamente con el período de transición, o sea, el 31 de diciembre de 1980.

Vencido el período de transición e incumplido el compromiso de la lista común, la ALALC es en la actualidad una zona de preferencias arancelarias y comerciales que se configura a través de las desgravaciones - arancelarias acordadas por las Partes Contratantes en sus respectivas listas nacionales. Tal vez sea ésta la principal consecuencia desde el punto de vista económico que pueda extraerse de la finalización del período de transición.

No son extraños al GATT los sistemas de - preferencias arancelarias y comerciales entre países en - desarrollo, que benefician exclusivamente a los países - que los integran, independientemente de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

Asimismo, al vencimiento del período de -

transición, no se advierten dificultades legales que pongan en peligro el mantenimiento de la Zona de preferencia arancelarias y comerciales configurada en la situación actual de la asociación.

CAPITULO 2

LA REESTRUCTURACION DE LA ALALC

Los países miembros del Tratado de Montevideo 1960, preocupados por la finalización del período de transición previsto en el artículo 2 (11) del Tratado y prorrogado en 1969 por el Protocolo de Caracas, teniendo en cuenta la falta de acuerdo que se derivó del Plan de Acción de la ALALC para 1970-1974, y de las reuniones sobre Negociaciones Colectivas, aprobaron el 24 de noviembre de 1978, en la XVIII Conferencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC, la resolución 370 (XVIII) en la que se recomienda al Comité Ejecutivo Permanente (CEP) la realización, durante 1979, de los trabajos preparatorios destinados a la reestructuración del organismo.

En esa misma resolución, se estableció en el punto cuarto que en la elaboración del programa de trabajo del CEP tendría carácter prioritario lo establecido en la resolución. A fin de dar fluidez en el cumplimiento de estas disposiciones, la Conferencia aprobó, en esa misma oportunidad, la resolución 377(XVIII) la cual contenía como anexo el programa anual de trabajos del CEP para el año de 1979, disponiendo en su punto uno el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 370(VIII).

(11) Ver "Tratado de Montevideo 1960", op. Cit. p-2

Durante el curso del año de 1979, se celebraron ciclos de seminarios destinados a obtener un diagnóstico de la problemática de la integración regional. Asimismo, se efectuaron reuniones de grupos de trabajo que analizaron entre otros temas las nuevas fórmulas y mecanismos destinados a impulsar el proceso de integración económica en la región y las bases para la reestructuración jurídica e institucional de la ALALC. En estas acciones participaron representantes de las once partes contratantes del Tratado, así como consultores de organismos regionales tales como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Asistieron también, observadores de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), del Instituto para la Integración de América Latina (IPTAL) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para dar cumplimiento al mandato de la Resolución 370 (XVIII) y después de analizar los resultados de los seminarios y de los grupos de trabajo, el CEP adoptó la resolución 410 (CEP) el 6 de diciembre de 1979 en la cual se propuso un programa de tareas y negociaciones a desarrollar. Asimismo, resolvió convocar a las partes contratantes a dos reuniones de carácter negociador; una Conferencia Extraordinaria de Alto Nivel Gubernamental y, para culminar con el proceso de reestructuración, a la luz de los resultados obtenidos, al Consejo de Ministros.

Se estableció que en la Primera Reunión -
Negociadora se definirían los elementos que configuren la
estructura y la funcionalidad operativa de un nuevo esque-
ma de integración regional y que la Segunda Reunión Nego-
ciadora determinaría los requisitos para institucionali-
zar dicho esquema. Asimismo, se dispuso en la Resolución
410(CEP) que los resultados de las anteriores reuniones -
fueran elevados a la Conferencia Extraordinaria, para que
adoptara las resoluciones necesarias para consolidar los
acuerdos alcanzados, mismos que serían sometidos a la con-
sideración del Consejo de Ministros, a fin de que se sus-
cribieran los instrumentos jurídicos del Nuevo Esquema de
Integración.

La evolución de las tareas del programa -
antes descrito se desarrolló de acuerdo a lo previsto en
el punto sexto de la Resolución 410(CEP): la primera reu-
nión Negociadora se celebró en Caraballeda, Venezuela, -
del 28 de marzo de 1980, la Segunda Reunión Negociadora -
en Asunción, Paraguay, del 5 al 16 de mayo de 1980, la -
XIX Conferencia Extraordinaria en Acapulco, México, del-
16 al 27 de junio de 1980 y el Consejo de Ministros se -
reunió en la sede de la ALALC, los días 11 y 12 de octu-
bre de 1980, suscribiéndose en esa ocasión el Tratado de-
Montevideo 1980 Constitutivo de la Asociación Latinoameri-
cana de Integración ALADI (12).

(12) Texto oficial del Tratado de Montevideo 1980. Monte-
video, Uruguay, 12 de octubre de 1980.

1.- La Crisis de la ALALC.

La crisis se inició con la fundación misma de la ALALC. El Tratado de Asociación puede ser considerado como una fórmula de Transacción o compromiso entre sí. Cada gobierno o grupo de gobiernos veía en el Tratado un instrumento para realizar sus intenciones, unos Argentina, Brasil y México, los tres más grandes o más desarrollados, veían en él un simple mecanismo de liberación del comercio, o la implantación de una zona de libre comercio mediante la eliminación gradual de gravámenes y otro tipo de restricciones, sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquiera de las partes contratantes; otros países, los menos desarrollados, veían en la asociación y su estatuto básico un conjunto de mecanismos para unir sus esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, con base a una efectiva reciprocidad de privilegios y con una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización (13). Esto dicho en otras palabras, nos lleva a comprender que los primeros querían ensanchar su mercado, hacerlos más grandes; los segundos, fincaban sus esperanzas en la expectativa de que operaran en sus economías nuevos factores externos que aceleraran su desarrollo, especialmente mediante la aplicación de inversiones.

(13) IANNI, CONSTANTINO "La crisis de la ALALC y las Empresas Transnacionales" COMERCIO EXTERIOR Vol. 22, No. 12, diciembre 1979 p.p. 1119-1126.

Las anteriores observaciones explican de manera general todos los motivos de los países "grandes" para suscribir el Tratado. Técnicamente, era necesario hacer algo para superar los acuerdos bilaterales que regulaban el comercio entre Brasil y Argentina y otros países sudamericanos y, al mismo tiempo, preservar en la medida de lo posible las preferencias comerciales existentes entre ellos, de acuerdo con las exigencias del Acuerdo General de Aranceles al Comercio (GATT). Además de lo anterior, algunos de los gobiernos vieron en la constitución de la Asociación un medio de fortalecer sus relaciones exteriores en general, sobre todo frente a Estados Unidos y otros grandes, ya que la ALALC se instituyó como eslabón unificador de un grupo de países con cierta identidad de intereses y, en aquellos momentos, el único foro latinoamericano.

"Parece ser, que para el desarrollo del convenio, los países "grandes" se comieron la parte integracionista del Tratado, dado las conveniencias diplomáticas y políticas de orden general, de sus relaciones internacionales" (14).

Bajo este marco conceptual, podemos enumerar algunos de los principales problemas que condujeron a la ALALC a su estancamiento (15):

(14) Loc. cit.

(15) Ver artículo de Alcaraz Ortiz, Eduardo, "Perspectivas de la ALALC" Comercio Exterior, Vol. 29, No. 6, junio de 1979 pp. 621-625 y Dávila, Gómez Palacio, Roberto, "México y la Integración Latinoamericana" El Economista Mexicano Vol. XXIV No. 2 marzo-abril 1980.

a) El fracaso de la liberación del intercambio. Al fracasar las negociaciones para liberar lo "esencial" del intercambio recíproco se tuvo como consecuencia la imposibilidad para perfeccionar la zona de libre comercio como se proponía en el artículo 2 del Tratado. Ante tales perspectivas los países miembros acordaron establecer un período de transición el cual finalizaría el 31 de diciembre de 1980. Con esta extensión al plazo del establecimiento de la Zona de Libre Comercio, tampoco fue factible alcanzar dicho objetivo, ya que del resultado de las negociaciones celebradas no surgieron los mecanismos requeridos para tal fin.

b) El Acuerdo de Cartagena. El acuerdo subregional andino establecido en 1969, por medio del Acuerdo de Cartagena, dió margen para que seis países (16) que formaban un grupo importante en la ALALC otorgaran prioridades a su integración subregional y se abstuvieron de participar en forma significativa en los mecanismos de negociación de la ALALC.

c) La no utilización de los mecanismos negociador de listas nacionales. Desde el inicio de los años 70, se puede decir, que las listas nacionales se mantuvieron estancadas, puesto que desde el sexto año de vigencia del programa de liberación, ya existían más del 85% de las concesiones vigentes al momento del proceso de

(16) Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile, Perú y Venezuela.

renegociación del "patrimonio Histórico" (17). Asimismo, es importante señalar el hecho de que si bien los acuerdos de complementación fueron el mecanismo por medio del cual los países negociaron gran cantidad de productos, las concesiones tuvieron vigencia temporal de un año y en ocasiones de seis meses. Esta situación se apartaba de los objetivos establecidos en el Tratado de Montevideo, puesto que esos actos no permitían la promoción de nuevas inversiones ya que las concesiones limitadas no eran un estímulo para los empresarios de los países que se beneficiaban. Lo anterior no permitía a los empresarios incrementar su capacidad productiva para abastecer un mercado que sólo se ampliaría temporalmente.

d) Las disposiciones adoptadas por algunos países que violaban el Tratado. En los veinte años de vigencia de la ALALC las disposiciones contrarias al Tratado por parte de algunos países miembros se hicieron, conforme transcurría el tiempo, cada vez más frecuentes y graves, mismas que lesionaban la estabilidad y la seguridad de las concesiones otorgadas. Esta situación generó un ambiente de inseguridad por las posibles repercusiones que ello podría traer, por ejemplo: acciones compensatorias que pudieran ejercerse en represalia y que si se aplicaban en cadena, tendría resultados devastadores en los escasos logros de la Asociación.

(17) Así se denomina al conjunto de concesiones otorgadas en la ALALC: Listas Nacionales, Acuerdos de Complementación. Lista de ventajas no extensivas y lista común.

e) Los países de menor desarrollo relativo. Los países de menor desarrollo relativo no recibieron los beneficios esperados por su participación en el organismo, lo que hace evidente el incumplimiento de uno de los objetivos del Tratado. La posición de estos países de ingresar a la ALALC fue por la imperiosa necesidad de "ampliar sus fronteras económicas y de crear polos internos de crecimiento para compensar la insuficiencia dinámica propia de pequeñas economías de exportación, y de dar impulso a un proceso de sustitución que se ve restringido por las dimensiones de los mercados nacionales" (18). Por otro lado dichos países tienen que evitar los riesgos de una asociación desventajosa, o de verse subordinados a los miembros de mayor desarrollo de la ALALC" (19).

f) Incongruencia en las políticas de integración regional y las establecidas con los terceros países. Se presentaron repetidamente casos en los cuales las concesiones otorgadas a terceros países eran las mismas que a los miembros de la ALALC y en ocasiones más favorables, lo que provocó un debilitamiento de la voluntad de los países para otorgar prioridad al mecanismo de integración.

g) Heterogeneidad de las políticas económicas. Existen en la actualidad por lo menos dos tipos-

(18) Ibarra, David "Notas sobre la Integración Latinoamericana", Comercio Exterior Vol. 21, No. 10, - Oct. 1971, pp. 330-347.

(19) Idem.

de modelos económicos nacionales en América Latina, basados ambos en la economía mixta, uno tiende a favorecer y fortalecer el papel rector del estado en la vida económica y a utilizar la política de comercio exterior para ampliar y profundizar la planta productiva; otro se propone trasladar la gestión económica a la acción preponderante de la empresa privada y a instaurar un librecambio prácticamente indiscriminado.

h) Falta de promoción de los mecanismos. Los países miembros del Tratado establecieron los mecanismos por medio de los cuales se pretendía alcanzar los objetivos establecidos, pero en ningún momento se preocuparon por la promoción de los mismos, ya fuera incorporando nuevos productos o buscando la apertura de corrientes comerciales con productos ya concesionados.

Quizá uno de los obstáculos más importantes a los que se enfrentó el programa de integración de la ALALC fue la falta de solidaridad y la convicción de los empresarios nacionales de Argentina, Brasil y México para lanzarse a la conquista de los objetivos del Tratado, ya que si ellos hubieran optado más por la vía multilateral de negociación que por la bilateral los resultados de la ALALC a 1980 pudieron haber sido más alentadores.

También es importante señalar la falta de voluntad política de algunos países para que se utilizaran los mecanismos establecidos en la Asociación y la

falla del Tratado, quizás la más grave, la ausencia de reservas no explícitas en cuanto a la plena realización de las intenciones y la letra del Tratado.

Llegado el punto del análisis de las causas de la crisis de la ALALC y habiendo señalado los principales problemas a los que se enfrente sólo resta recordar un principio de estrategia que rige en toda negocia - ción, cuando las tácticas no resultan la estrategia por - buena que sea no resulta, y esto fue lo que pasó en este - caso, los mecanismos que se diseñaron para alcanzar el objetivo final fueron impropios o inadecuados, ya que no - fueron capaces de reducir las tarifas a fin de que se es - tableciera la zona de libre comercio. "La ALALC con el - instrumental que actualmente dispone, ni siquiera permite lograr la asociación de libre comercio, mucho menos un - mercado común", dice, por ejemplo el Director de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Vene - zuela (20). De aquí se deduce que el principal problema - de la ALALC fue la deficiencia del método de negociacio - nes para la desgravación tarifaria selectiva o por produc - to.

2.- Primera Reunión Negociadora.

Como ya se mencionó anteriormente, la primera reunión negociadora prevista por la resolución 410 - CEP, se celebró en la ciudad de Caraballeda, Venezuela, -

(20) Declaraciones de Carlos Urdaneta a El Nacional, Ca - racas, Venezuela, 30 de octubre de 1969.

los días 18 al 27 de marzo de 1980. A esta reunión asistieron representantes de las once Partes Contratantes y observadores de la CEPAL, del INTAL, JUNAC y el SELA - teniendo como objetivo "definir los elementos que configuren la estructura y la funcionalidad operativa del nuevo esquema de integración regional" (21).

Para tal efecto, los temas principales a tratar fueron: objetivos instrumentales, funciones, características y mecanismos.

En esta oportunidad, los países participantes encontraron ciertas dificultades para acordar los puntos relativos a los objetivos fundamentales, si bien existía acuerdo generalizado en que el objetivo último sería la consecución del mercado común latinoamericano, algunas delegaciones sostenían que era necesario el establecimiento de etapas con plazos indicativos para lograr ese objetivo último, recomendando que se estableciera una zona de preferencias a corto plazo, una zona libre comercio a mediano plazo y el mercado común a largo plazo (22). Superando el punto al recomendarse que este asunto se decidiera en el Consejo de Ministros. Existió un acuerdo unánime en las funciones y características de la ALALC reestructurada.

(21) Resolución 410 CEP, Programa de Tareas y Negociaciones a cumplir conforme a la Resolución 370 (XVIII), segundo punto, en ALALC, Estructura Jurídica ... p.s.n.

(22) Informe del relator de la Primera Reunión Negociadora documento ALALC/RN/1/ Informe del Relator/Rev.1 I, pp. 1-5.

Se acordaron como funciones básicas del nuevo esquema: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuvan a la ampliación de los mercados (23), punto que se adoptó en el artículo 2 del Tratado de Montevideo 1980 constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI.

Las características que se adoptaron para el nuevo esquema fueron pluralismo, convergencia, flexibilidad, tratamientos diferenciales y múltiple (24).

Las Partes acordaron que el pluralismo se sustentaba en la voluntad integracionista por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región. Aspecto del cual ya se mencionó como uno de los problemas a los que se había enfrentado la ALADI: la heterogeneidad en las economías.

Se definió como convergencia a la multilateralización progresiva de las acciones de alcance par -- cial, mediante negociaciones periódicas entre los países -- en función del establecimiento del mercado común latinoamericano, debiendo contener el nuevo esquema normas y mecanismos que orienten y promuevan las negociaciones de los países para tal fin.

(23) Loc. cit.

(24) Iden

La flexibilidad consistiría en una capacidad para permitir la concertación de los acuerdos de alcance parcial y su convergencia. Este marco de flexibilidad deberá ser compatible con la consecución progresiva de la convergencia y servirá para fortalecer los vínculos de integración.

Los tratamientos diferenciales se harán vinculados a las categorías de países acordadas teniendo en cuenta las características económicas-estructurales de los mismos, debiéndose aplicar en una determinada magnitud a los países de desarrollo económico relativo de la región.

Asimismo, los países acordaron que dentro de los tratamientos diferenciales en favor de los países de menor desarrollo económico relativo se establecieron acciones de cooperación colectiva y mecanismos eficaces que compensaran la situación desventajosa de tales países.

Como podemos observar, en esta posición de los países se trata de brindar mayores oportunidades a los países de menor desarrollo relativo que bajo el marco de la ALALC habían sido marginados y que ahora se tiene la expectativa de que se beneficien en una forma directa.

Las características de múltiple se esta-

bleció con el objeto de posibilitar distintas formas de concertación entre los países ello implica la voluntad de utilizar instrumentos que sean capaces de dinamizar y de ampliar los mercados a nivel regional, no sujetándose exclusivamente a los tradicionales.

Las acciones que se previeron para el esquema fueron multilaterales, parciales y de convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración en América Latina.

Las acciones multilaterales estarán dotadas de un margen de preferencia zonal que abarcarán la totalidad del universo arancelario, pudiéndose establecer listas de excepciones cuya extensión sería menor para los países de menor desarrollo económico relativo. Esta preferencia no implicaría consolidación de gravámenes y podría ser distinto de acuerdo al sector económico de que se trate.

De lo arriba señalado se desprende que los países buscaban una manera práctica de eliminar cualquier barrera no arancelaria con el objeto de hacer efectivo dicho margen.

Las acciones parciales se sujetarían a normas generales, normas procesales y normas específicas, cuyas características serían definidas en la reunión del Consejo de Ministros. Dentro de estas acciones parciales

se incluyeron la celebración de acuerdos comerciales, - acuerdos complementación económica, acuerdos agropecua - rios y acuerdos para la promoción al comercio.

De los resultados de esta primera reunión negociadora, ya se podía entender la intención de las Par - tes Contratantes y se hacía más inteligible el cause que - llevaba el proceso. Asimismo esta reunión sirvió como en - sayo de posiciones las cuales se vieron reflejadas en el documento de relatoría: la de los liberales y la de los - proteccionistas. También fue clara la división de la -- asamblea en dos grupos negociadores el Grupo Andino (Boli - via, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y el Grupo de - los "seis" (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y - Uruguay).

3.- Segunda Reunión Negociadora.

La segunda reunión negociadora fue cele - brada en la ciudad de Asunción, Paraguay del 5 al 16 de - mayo de 1990, tenía como objetivo "determinar los requisi - tos para la institucionalización del nuevo esquema de in - tegración regional, como lo estableció la CEP en el punto resolutivo tercero de la resolución 410 CEP. Los temas a tratar en esta reunión eran: la revisión de los compromi - sos derivados del programa de liberación del Tratado de - Montevideo y de las concesiones otorgadas a países de me - nor desarrollo económico relativo; acciones de convergen - cia y cooperación con otros países y áreas de integración

. . .

económica, aspectos institucionales y la dimensión normativa del nuevo esquema (25).

Como resultado de la negociación al tratar el tema de la revisión de los compromisos derivados del programa de liberación del Tratado de Montevideo y de las concesiones otorgadas se decidió incorporar al nuevo esquema de integración las concesiones otorgadas en listas nacionales, listas de ventajas no extensivas y acuerdos de complementación. Para tal efecto, renegociarían dichas concesiones a través de su actualización, enriquecimiento o eliminación, con la finalidad de alcanzar un mayor fortalecimiento y equilibrio de las corrientes comerciales y los resultados de esa renegociación se adecuarían a los mecanismos previstos en el nuevo esquema integracionista.

Asimismo, se acordó eliminar el mecanismo de lista común para la renegociación de las listas nacionales se establecieron una serie de criterios a seguir, las cuales contendrían los siguientes elementos básicos: fortalecer y dinamizar las corrientes de comercio; corregir los desequilibrios, cualitativos y cuantitativos, de las corrientes de comercio de productos negociados; aplicación de los tratamientos diferenciales previstos de acuerdo a las categorías de países acordados en la reunión

...

(25) ALALC, Informe del relator de la Segunda Reunión, - Negociadora, documento ALALC/RN/II/Informe del relator/rev.2 14 mayo 1980 p.3

de Caraballeda. También se establecieron la modalidad de la negociación (bio 6 plurilateralmente) y la manera de formalización (acciones parciales), aprobándose también el proceso a seguir (fecha, lugar y procedimiento) (26).

Los 25 acuerdos de complementación vigentes serían adecuados al nuevo mecanismo de los acuerdos comerciales y las concesiones contenidas en ellos serían negociadas de acuerdo a las normas que se establecerían para dichos acuerdos.

Las listas de ventajas no extensivas se tomarían como base para acuerdos de alcance parcial entre las partes contratantes otorgantes y las beneficiarias.

Los acuerdos bilaterales existentes entre las partes serían adecuados a la nueva modalidad establecida en los mecanismos y que sería preferentemente en acuerdos de alcance parcial. También se decidió definir, como normas complementarias la aplicación de restricciones no arancelarias; cláusulas de salvaguardia; márgenes de preferencia, origen y retiro de concesiones.

Sobre los países de menor desarrollo económico relativo habíamos mencionado su marginación y no participación en el esquema de integración de la ALALC. En esta reunión se destacó la importancia de la participación de los países de menor desarrollo en el nuevo esquema y para ello se acordó que basados en el principio de

(26) Idem.

la no reciprocidad y de la cooperación comunitaria para lograr su participación plena y se convirtiera esta en una característica de su funcionalidad; así como establecer una acción conjunta para abrir los mercados nacionales de la zona a través de acciones parciales y multilaterales negociadas.

A fin de estimular la efectiva cooperación colectiva en favor de los países de menor desarrollo económico relativo se establecería un mecanismo de carácter parcial denominado Programas especiales de cooperación que deberían ser negociados por cada uno de los países de menor desarrollo con otro u otros que no lo sean. Dichos programas podrían abarcar, entre otras, las siguientes acciones: realización de estudios de mercado, cooperación tecnológica y gerencial y acciones conjuntas en materia de financiamiento para aspectos que sean de interés común (27).

Las acciones de convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina se establecieron de acuerdo a las ya establecidas como fueron los mecanismos multilaterales que estarían encaminados a propiciar la convergencia con otros países y áreas de integración económica de América Latina que contemplara la posibilidad de convenir con dichos países o áreas el establecimiento de un margen de preferencia latinoamericano, siendo las Partes quienes determinarían las

(27) Ibidem, pp. 5-8.

características de dicho mecanismo (28). Asimismo dentro de este mismo marco se acordó concertar convenios parciales con otros países y áreas de integración económica de América Latina que contemplarían tratamientos preferenciales en materia de gravámenes y restricciones. Para tal efecto, se establecieron las siguientes normas: Las concesiones comerciales que se otorguen las Partes Contratantes se harán extensivas a los países de menor desarrollo económico relativo; cuando en las negociaciones se incluyan productos ya negociados con otras Partes Contratantes, las preferencias otorgadas no podrán ser iguales a las ya convenidas con aquellas Partes; los convenios deberían estar abiertos a la adhesión de las demás Partes Contratantes, previa negociación y requerirán de una declaración de compatibilidad con los compromisos del esquema (29).

En relación a la cooperación con otras áreas de integración económica se acordó que en la parte declarativa de las normas jurídicas básicas del nuevo esquema de integración, se incorporara la mención de la intención de las Partes para aplicar, en lo pertinente, los programas que acuerden en el ámbito internacional o regional en materia de cooperación horizontal y en el marco del Programa de Arusha acordado en la V Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Los aspectos institucionales y la dimen -

(28) Ibidem pp. 8 y 9

(29) Idem.

ción normativa del nuevo esquema acordada se analizará en el capítulo IV de esta tesis, lo que si es conveniente señalar es que para poder obtener un consenso en la determinación de los mismos hubo que sobrepasar la interrupción de las negociaciones y admitir enviar al Consejo de Ministros dos alternativas de organización institucional: una propuesta por el grupo de los "seis" y otra por el Grupo Andino.

La propuesta del grupo de los "seis" era que se estableciera en el esquema como órganos políticos: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de representantes; y como órganos técnicos la Secretaría Técnica y órganos auxiliares.

La propuesta del Grupo Andino contenía el esquema tradicional de la ALALC que era el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores u otros Ministros, la Conferencia y la Secretaría General.

Es importante señalar que si bien la metodología de trabajo de la primera reunión negociadora fue de sesiones plenarias, esta segunda funcionó en base a dos grupos de trabajo y una comisión coordinadora, integrada por todos los miembros a fin de tomar los acuerdos. Esta dicotomía no facilitó el proceso negociador como se esperaba, ya que se hizo presente la bipolarización de la negociación entre los dos grupos mencionados, el Andino -

. . .

y el de los "seis". Si bien cada uno de los grupos mantuvo posturas definidas, es importante señalar que en algunas ocasiones la delegación Argentina hizo causa común con el Grupo Andino, como lo fue en lo relacionado al término de las concesiones otorgadas, específicamente, en las Litas Nacionales y en la postura de establecer un Tratado Marco, lo que significaba que pretendía que se diera origen a un nuevo tratado.

Es importante señalar que pese a los esfuerzos realizados no pudo llegarse con los resultados de las reuniones de Caraballeda y Asunción a la concreción de un documento uniforme, y en ello tuvo que ver la manera de conducir las reuniones las autoridades respectivas. Así, con los documentos emanados que las dos reuniones negociadoras se prepararía la XIX Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes de la ALALC.

4.- XIX Conferencia Extraordinaria de la ALALC.

La XIX Conferencia Extraordinaria de la ALALC, fue celebrada en Acapulco, Guerrero, México del 16 al 27 de junio de 1980 la cual fue inaugurada por el Presidente de México: Lic. José López Portillo, quien reiteró el espíritu integracionista del pueblo mexicano y la necesidad de que la integración centroamericana se realice.

Para el desarrollo de los trabajos de esta Conferencia se convenio crear dos comisiones de Trabajo

y un Grupo Ad-Hoc de juristas. La Comisión I se encargaría del análisis de los asuntos sobre los cuales no había acuerdo y había diferencias o reservas. La Comisión II examinaría la documentación y las propuestas de los diferentes países sobre la dimensión normativa del nuevo esquema y las características esenciales del mismo. El Grupo Ad-Hoc de Juristas estaría encargado de examinar la viabilidad de un nuevo tratado, las obligaciones jurídicas que esto significaría para los Estados de acuerdo con los compromisos del Tratado de Montevideo y, en su caso, las opciones para establecer un mecanismo de transición para el período que se llevaría entre la vigencia del Tratado de Montevideo y su entrada en vigor. El mecanismo de transición entre el Tratado de Montevideo y el nuevo esquema se decidió por medio de un articulado que aparecería en el nuevo convenio en el Capítulo X y que consta de cinco artículos.

Dentro de los resultados que se obtuvieron en esta Conferencia Extraordinaria se puede destacar la solución de los problemas más conflictivos de las reuniones que precedieron de las cuales se mencionan los más importantes (30).

Las representaciones de los 11 países miembros, de acuerdo con la decisión política adoptada de

(30) ALALC, Acta Final de XIX Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo. Documento ALALC/C.XIX-E/Acta Final 27 de junio de 1980.

continuar con el proceso de integración económica iniciado en 1960, acordaron mantener el objetivo de establecer a largo plazo, en forma gradual y progresiva, un Mercado Común Latinoamericano. Pretendiendo con el nuevo esquema adoptar mecanismos y procedimientos más flexibles y realistas que los que se encontraban vigentes dentro del Tratado de Montevideo.

Se decidió que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ha de denominarse en lo sucesivo, cuando entre en vigor el nuevo Tratado, Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (31). Se prevén tipos de mecanismos: de alcance regional, que contarán con la participación de todos los países miembros y con un margen de preferencia zonal que aún no se especifica y acuerdos de alcance parcial, cuyos derechos y obligaciones solamente regirán para los países que los hayan suscrito. Las acciones de alcance parcial podrán ser de carácter comercial, de complementación económica, agropecuaria y de promoción al comercio. Todo esto implica un cambio radical en la forma de negociación que hasta ahora había seguido la ALALC.

El nuevo esquema incluye como una de sus características básicas el tratamiento diferencial de acuerdo a tres categorías de países en la región. Dentro

(31) El Tratado de Montevideo de 1980 entró en vigor el 18 de marzo de 1981 al transcurrir 30 días después de la Tercera ratificación, según lo dispuesto en el artículo 57 del propio Tratado.

de este contexto destaca un régimen especial para los países de menor desarrollo económico relativo, que incluye mecanismos específicos y una Unidad de Promoción Económica que tendrá a su cargo otorgar a esos países asistencia técnica que les permita aprovechar debidamente su participación en el proceso.

Se aumenta la capacidad de respuesta de los países miembros a sus actuales intereses, ya que las normas establecidas permitirán celebrar acuerdos con países latinoamericanos no miembros de la Asociación, en especial, con el área Centroamericana y del Caribe.

Por lo que toca a las concesiones arancelarias así como a las disposiciones adoptadas con anterioridad dentro del marco de la ALALC (Patrimonio Histórico), se definieron normas generales para la renegociación, bajo el principio de mantener y fortalecer las corrientes comerciales de aquella parte de la estructura jurídica de la Asociación que se consideró necesario mantener dentro del nuevo esquema para su mejor funcionamiento.

En virtud de que los países del Grupo Andino mantuvieron su postura en el sentido de la caducidad de las concesiones otorgadas al 31 de diciembre de 1980, dentro del Grupo de los Seis se firmó un protocolo informal que establece que las concesiones otorgadas entre Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y México se man

tendrán vigentes indefinidamente (32). Dicho protocolo permitirá respetar el compromiso de renegociación con los países andinos, para que una vez vencido el plazo que se fijó, los seis puedan renegociar entre ellos.

Con el objeto de mantener los vínculos necesarios de cooperación con otras áreas de integración económica, los países miembros acordaron las acciones necesarias para establecer y desarrollar vínculos de solidaridad y cooperación con otras áreas de integración fuera de la región, mediante la participación de la ALADI en los programas que se realizan a nivel internacional en materia de cooperación horizontal, en ejecución de los principios normativos y principios asumidos en el contexto de la Declaración y Plan de Acción para la obtención de un nuevo orden económico regional y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Esto permitirá celebrar acuerdos con otros procesos de integración fuera de América Latina.

En relación a la Organización Institucional, los órganos políticos de la Asociación aprobados fueron el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; la Conferencia de Evaluación y Convergencia, el Comité de Representantes y como órgano técnico de la Asociación sería la Secretaría General.

Como resultado de las deliberaciones de

(32) A este Protocolo se le conoce como "Acta de Acapulco".

la Conferencia se dió aprobación a las siguientes resoluciones que serían sometidas al Consejo de Ministros para su aprobación: 388(XIX-E) que se refería al proyecto del nuevo Tratado; resolución 389(XIX-E) que establecía el procedimiento para la revisión de los compromisos derivados del Programa de Liberación de la ALALC; resolución 390(XIX-E) donde se dictan normas y características de los acuerdos de alcance parcial; resolución 391(XIX-E) relativa a los trabajos preparatorios para la revisión de los compromisos derivados del programa de liberación; resolución 392(XIX-E) disposiciones acerca del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo; resolución 393(XIX-E) instrumento por el cual se hizo la Convocatoria al Consejo de Ministros; resolución 394(XIX-E) por medio de la cual se hacen las consideraciones de la situación jurídico-institucional derivada de la entrada en vigencia del nuevo tratado; resolución 395(XIX-E) donde se establecen tres categorías de países; resolución 396(XIX-E) establece normas básicas sobre la preferencia arancelaria regional y la resolución 397(XIX-E) relativa a la firma del nuevo Tratado.

Al terminar el proceso de negociación para el establecimiento del nuevo Tratado y faltar únicamente la formalización de los acuerdos, se presentaron diversos problemas políticos; como lo fueron el nombramiento del Secretario General y los aspectos de las aportaciones de los países al nuevo organismo.

5.- Reunión del Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros que era primera vez que se reunía en los veinte años de vida de la ALALC, celebró su sesión en la sede de la Asociación, ciudad de Montevideo, Uruguay, los días 11 y 12 de octubre de 1980. Esta reunión tenía como objetivo determinar si se aprobaba un nuevo esquema de integración u ofrecer nuevas expectativas e instrumentos de integración. La reunión de Ministros aprobó las resoluciones que le fueron sometidas a su consideración por la XIX Conferencia Extraordinaria y las hizo suyas, al mismo tiempo, los Ministros suscribieron el Tratado Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (33).

Para resolver la situación de la elección del Secretario General, ya que los candidatos de Bolivia, México y Paraguay se mantenían, se decidió crear dos Secretarías Adjuntas a fin de que los países que tenían interés en impulsar el nuevo esquema de integración desde sus niveles directivos tuvieran oportunidad de hacerlo.

Asimismo, se aprobó el presupuesto para la nueva Asociación.

Es importante señalar que el resto de los países andinos no apoyaron al candidato de Bolivia para Secretario General debido al Golpe de Estado del General-

(33) ALALC Acta Final de la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC Documento ALALC/CM/Acta Final, 12 de agosto de 1980.

García Meza, por otra parte, México no logró el apoyo de Argentina y Brasil que ya se habían comprometido con el candidato paraguayo. Así, como una solución mediadora y que en cierta forma respondía a los intereses de las 11 partes contratantes y como una medida política se adoptó la decisión antes mencionada.

CAPITULO 3

POSICIONES EN LA RENEGOCIACION

Muchos estudiosos han establecido cuatro etapas características del desarrollo de Latinoamérica, con cambios en el ritmo y las características del crecimiento económico en la región, de acuerdo a la evolución en las dos décadas anteriores, pudiéndose observar cambios profundos en las estrategias adoptadas por los distintos países. La primera etapa a la que se refieren es la comprendida de la posguerra hasta mediados de la década de 1960, la cual se caracterizó por la estrategia de sustitución de importaciones, basada, en muchos países, en una alta protección a la industria nacional. En este período, el volumen de las exportaciones creció muy lentamente y se descuidó la agricultura habiendo un crecimiento global modesto (5%), no habiendo endeudamiento externo de gran importancia (34).

Una segunda etapa comprendida de 1965 a 1973, en la que se mejoró la demanda por exportaciones tradicionales de la región estimulada por la prosperidad en el mundo industrializado. En consecuencia, los términos de intercambio mejoraron. Varios países latinoamericanos comenzaron a reabrir sus economías y a diversificar

(34) CIES Cooperación Hemisférica y Desarrollo Integral
OEA/Ser.H/X.38. octubre 1980, p.43

sus exportaciones incluyendo productos industriales. En esta etapa se descuidó, como en la primera, la agricultura y algunos países mejoraron su estructura institucional y la capacidad de los mercados financieros para canalizar ahorros hacia fines productivos. Las Empresas -- Transnacionales aumentaron su inversión en la región y el endeudamiento externo aumentó en condiciones financieras cada vez menos concesionarias (35).

En 1974 y 1975 los países industrializados experimentaron el efecto de la cuadruplicación de los precios del petróleo, contrayendo sus economías e instituyendo fuertes medidas proteccionistas, que afectan adversamente las exportaciones latinoamericanas, así como los términos de intercambio de la región, originando un alto déficit en el sector externo, con el consecuente incremento en la deuda externa (36). La cuarta etapa, que aún la estamos viviendo, es considerada como el desafío a los países latinoamericanos.

Con este marco del desarrollo latinoamericano, se iniciaron las negociaciones de los países para estructurar la ALALC, considerándose que los problemas a los que se enfrentan para su desarrollo han sido el motor principal para buscar nuevas alternativas de integración.

Así tenemos que los países latinoamericanos, al descubrir la necesidad de acelerar el proceso de

(35) Loc. cit.

(36) Ibidem. p. 46

integración y dinamizarlo, diseñaron individualmente, o en grupo, una posición que respondiera a su interés nacional o a su esquema de integración (el caso del pacto andino). A continuación se hace una relación (resumida) de las principales posturas negociadoras de los países que participaron en la renegociación del Tratado de Montevideo de 1960, constitutivo de la ALALC.

Antes de iniciar dicha relación es conveniente destacar, aunque ya se mencionó antes, que las negociaciones se celebraron prácticamente entre dos grupos de países, uno llamado Grupo de los "seis" compuesto por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay, y el Pacto Andino que lo forman Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

1.- Posición de Argentina.

Los aspectos, entre otros, más importantes de la posición Argentina en el proceso de reestructuración de la ALALC son los siguientes: Un nuevo esquema de integración que estuviese regido por un Tratado Marco que estableciera las reglas fundamentales, "para que posteriormente las naciones siguiendo sus propios intereses, sus particulares circunstancias y sus libres determinaciones, puedan realizar los actos y acuerdos de integración económica que la propia evolución de los acontecimientos

les vayan indicando" (37). La propuesta Argentina definía al Tratado Marco como una "Constitución de la Integración Económica de Latinoamérica" (38) la cual proporcionaría un Conjunto de principios fundamentales que marcaran orientaciones esenciales que guiarían tal proceso, que dejaría a las partes su ejecución y "su plasmación" en la realidad (6).

Asimismo, Argentina apoyaba como característica de este nuevo modelo de integración el Pluralismo, la Convergencia, Múltiple, flexible y que tuviese tratamientos diferenciados. Fijaba como el "gran objetivo del nuevo esquema el establecimiento del Mercado Común Latinoamericano. Los argentinos opinaron que para consecución de ese "gran objetivo" no se establecieran plazos de perfeccionamiento, ni metas cuantitativas y, además, llamaba la atención de los países para que no establecieran "a priori" programas que, seguramente repetirían la experiencia ya vivida. Argentina estaba de Acuerdo con el establecimiento de las Acciones Multilaterales y Parciales y con los mecanismos que para ello se proponían como era el margen de preferencia Zonal y los tratamientos diferenciales.

Argentina, manifestó su reconocimiento de

(37) ALALC, Exposición Formulada por el Presidente de la Delegación Argentina, Embajador Carlos García Martínez en la Segunda Sesión Plenaria de la Primera Reunión Negociadora, ALALC/RN/I/di - 19 marzo de 1980, p. 5

(38) Ibid. cit.

(6) Ibid.

los disímiles niveles de desarrollo industrial y tecnológico existentes entre los países latinoamericanos (39) y de que se utilizaran como elementos del esquema "acuerdos de cooperación para el desarrollo, acuerdos de comercio y acuerdos de complementación" (40). Sin embargo, manifestó su preocupación por evitar confusiones con las acciones de otros organismos de integración y el que se proponía. Los aspectos que se tratarían y que sería rasgo común de las acciones que se adoptarían en el nuevo Tratado Marco, sería que los acuerdos que se pacten implicarán desgravaciones arancelarias, eliminación de restricciones no arancelarias a las importaciones y coordinación de estímulos a las exportaciones (41).

2.- Posición del Brasil.

Brasil, país cuya participación en la primera fase negociadora no fue muy activa, estuvo de acuerdo en que el objetivo "último" del nuevo esquema integracionista fuera la constitución del Mercado Común Latinoamericano (42), se pronunció a favor de un tratamiento diferenciado que se aplique a los países en función de tres categorías de desarrollo y expresó su conformidad con las

(39) Ibidem., p.7

(40) Idem.

(41) Ibidem., p.8

(42) ALALC Observaciones de la Delegación del Brasil -
ALALC/RN/I/di 9, 21 de marzo de 1980. p.1

acciones propuestas (Multilaterales y parciales), pero dejó constancia de que en las acciones multilaterales el tratamiento diferenciado se mantendría en estudio por parte de las autoridades competentes de su país (43). Asimismo se manifestó partidario de un margen de preferencia zonal mínimo como mecanismo básico de carácter multilateral del esquema y los mecanismos de acción parcial, juzgando conveniente la creación de instrumentos específicos y dinámicos en el sector agropecuario, proponiendo realizar acuerdos de excedentes y faltantes. (44). Asimismo, manifestó estar dispuesto a aceptar toda propuesta, pero no aceptaría compromisos rígidos, ya que éstas fueron las que convirtieron al esquema en inoperante.

3.- Posición de México.

México, en su oportunidad, manifestó su interés de que se estableciera antes de cualquier otro objetivo el del establecimiento de una Zona de Libre Comercio que llevaría posteriormente a un Mercado Común Latinoamericano. Esta posición de México se vio reflejada en el pronunciamiento del Embajador Roberto Martínez Le Clainché cuando expresaba:

"Por lo que se refiere a los objetivos y metas a cumplirse, México mantiene su reiterada posición integracionista, por lo que esta dis -

(43) ALALC Observaciones de la Delegación del Brasil al Papel de la Relatoría del 21/III/80, sobre el Punto 4 "Mecanismos" ALALC/RN/I/di 14, 22 marzo 1980, p.1

(44) Ibidem., p.2

puesta a que, mediante plazos flexibles y revizables, se alcance el perfeccionamiento de una zona de libre comercio, que sirva de base para lograr, en el largo plazo, un mercado común latinoamericano" (45).

A continuación señalaba su conformidad con el establecimiento de Mecanismos de Alcance parcial y Multilateral para alcanzar el objetivo establecido, cuando expresaba:

"Esto requiere que en la nueva etapa del proceso de integración, los países desarrollen en forma inmediata acciones para impulsar no solamente el incremento del comercio en América Latina, sino también, la complementación económica, tanto a través de mecanismos multilaterales, como mediante acciones parciales" (46).

Asimismo proponía el establecimiento de un mecanismo de convergencia para que las acciones parciales fueran multilateralizadas y vigilara periódicamente la evolución del proceso de integración (47).

Asimismo, se reconocía que "la nueva etapa del proceso de integración requería la adopción de medidas que facilitarían la participación activa de los países de menor desarrollo económico relativo, para que se propiciaran beneficios acordes a sus necesidades y contribuyera a su desarrollo económico, fundamentalmente en el aspecto industrial" (48) proponiendo la creación de un

(45) ALALC Exposición Formulada por el Vicepresidente de la Delegación de México, Embajador Roberto Martínez LE Clainché en la Segunda Reunión Plenaria de la Primera Reunión Negociadora ALALC/RN/I/di 5, 19 de marzo de 1980, p.1

(46) Loc. cit.

(47) Idem.

(48) Ibidem., p.2

comité de cooperación industrial encargado de estudiar y recomendar medidas a favor de dichos países.

Es importante hacer notar que la estrategia de México para esta negociación se basaba en los mecanismos multilaterales y complementados con los parciales, según queda señalado en los párrafos a continuación transcritos:

"Para el Gobierno de México, el proceso de integración en América Latina debe tener su base fundamental de desarrollo en los vínculos multilaterales ya creados y otros que pudieran pactarse".

"Esto no impide que los países desarrollen simultáneamente mecanismos bilaterales o por grupos de países que, cumpliendo con la reglamentación que para ellos se establezcan, incrementen periódicamente los vínculos multilaterales, permitan la participación y la adhesión de todas las partes contratantes y propicien la convergencia con otros países y procesos de integración de América Latina" (49).

Como se puede observar, los planteamientos de México sobre la reestructuración de la ALALC, estaban orientados a mantener la multilateralización de las acciones como base fundamental para alcanzar sus objetivos en plazos determinados.

4.- Posición de Paraguay y Uruguay.

Paraguay y Uruguay mantuvieron una posición enmarcable en los puntos observados por la Delegación de México y Argentina. Manifestaron su conformidad con el objetivo de la consecución del mercado común latinoamericano

(49) Idem.

no, con las mismas características señaladas. Además estuvieron de acuerdo en las acciones propuestas para el nuevo esquema de integración: multilaterales y parciales, apoyando el establecimiento de los mecanismos de margen de preferencia zonal y acuerdos comerciales, agropecuarios y de cooperación económica y técnica.

Por su parte, Uruguay subrayó siempre la necesidad de que contara con un tratamiento preferencial "muy especial" en atención de lo pequeño de su mercado interno, carencia de recursos naturales y energéticos, y su situación geopolítica "especial" (proximidad con Brasil y Argentina).

5.- Posición de Chile.

Chile fue el único país de los participantes en el proceso de reestructuración que no hizo una exposición de sus puntos de vista acerca de la reestructuración de la ALALC, pero manifestó su apoyo a los esfuerzos realizados. Su participación activa la desarrolló en los trabajos de coordinación de posturas del Grupo de los "Seis" donde hacía aportaciones en los temas de su interés.

6.- Posición del Grupo Andino.

En el ámbito de la ALALC, los países del Grupo Andino actúan generalmente en forma concertada. Los representantes de los países de dicho grupo se reservan discrecionalmente el derecho de hablar como voceros de

todo el grupo o a título de representantes de su propio país, lo que induce a confusiones. A pesar de la aparente uniformidad de criterios que muestran en los foros en que actúan, en ciertas ocasiones se pueden detectar algunas discrepancias.

En lo concerniente a la actitud de los representantes de dicho grupo en reuniones de la ALALC y, sobre todo antes de que se definieran las actividades a realizar para llevar a cabo la reestructuración de la ALALC, a fines de 1979, demoraron en expresar su posición hasta el último momento, lo que hacía pensar a los demás países que no tenían interés en participar en los esfuerzos de reestructuración.

Los países miembros del Grupo Andino, para establecer su posición en el proceso de reestructuración de la ALALC, fueron convocados a la III Reunión del Grupo de Alto Nivel del Acuerdo de Cartagena que se celebró del 15 al 19 de octubre de 1979 en la ciudad de Lima. En esa ocasión se reafirmó que "el proceso de reestructuración de la ALALC debería conducir a una reformulación del Tratado de Montevideo, suscrito en 1960, proponiendo hacia la formulación de un mercado común Latinoamericano- (50).

Es importante destacar que en una reunión previa, la Comisión del Acuerdo de Cartagena había acorda

(50) Banco Nacional de Comercio Exterior "Informe Mensual de Integración" Comercio Exterior Vol. 29, No. 11 Noviembre de 1979. p. 1259

do que no era aceptable para el Grupo Andino la simple prórroga del período de transición y que el proceso de reestructuración de la ALALC debería responder al objetivo de consolidar el proceso andino de integración.

Asimismo, la Comisión precisó que los países andinos estaban convencidos de que la única opción viable para revitalizar a la Asociación era la de suscribir un nuevo tratado que sustituyera al firmado en 1960 (51).

Las principales conclusiones a las que se llegó en la III Reunión del Grupo de Alto Nivel, fueron, entre otras, las siguientes: para los países andinos, la reestructuración de la ALALC coincide con su principal objetivo de afianzar el proceso de integración. Existe la convicción de que deben modificarse los mecanismos para crear una zona de libre comercio. Espero, deberían mantenerse la orientación inicial. Existe consenso para no retroceder en los logros, que deberían constituir el punto de partida de nuevos avances. No es posible asumir compromisos automáticos; debiéndose abandonar los mecanismos ortodoxos y flexibilizar las formas. Debe continuar el tratamiento preferencial en favor de los países de menor desarrollo económico relativo (52).

Con este marco de directivas Bolivia, quien actuó en el año de 1980 como coordinador del Grupo

(51) Loc. cit.

(52) Ibidem., p. 1260.

Andino, expuso la posición andina sobre la reestructuración de la ALALC.

El Grupo Andino manifestó el interés de alcanzar el Mercado Común Latinoamericano como quedó señalado al manifestarse que:

"... los países andinos consideramos conveniente fijar, como objetivo final, el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano, partiendo en el corto plazo de diversos arreglos preferenciales" (53).

Asimismo, expuso su acuerdo con la inclusión en el nuevo esquema de: "instrumento de alcance multilateral y parcial" (54).

Sobre las funciones que tendría la ALALC reestructurada el coordinador del Grupo Andino señaló:

"... Consideramos conveniente que el nuevo esquema tenga como funciones centrales la promoción y la regulación del comercio intrazonal y la complementación económica, a través de mecanismos eficaces que podrían incluir otros aspectos ..." (55).

Al pronunciarse sobre las características que adoptaría el nuevo esquema destacó la necesidad de

(53) ALALC Exposición Formulada por el Señor Embajador - René Jordan Pando, Representante Permanente - de Bolivia ante la ALALC, en su calidad de Coordinador de las Delegaciones Andinas en la Segunda Sesión Plenaria de la Primera Reunión Negociadora ALALC/RN/I/di 6, 20 de marzo de - de 1980, p.3

(54) Loc. cit.

(55) Idemdem.

que se contemplara el carácter convergente, flexible y múltiple, señaló además, que sería recomendable establecer un tratamiento diferencial según los grados de desarrollo de los países.

Al tratar los mecanismos, el coordinador andino dijo:

"... estamos de acuerdo en el establecimiento de un margen de preferencia zonal generalizado, como vínculo multilateral del nuevo sistema en reemplazo del actual programa de liberación del Tratado de Montevideo... el margen de preferencia zonal ... debería ser diferente en función de los tres grados de desarrollo de los países..." (56).

Señaló también en su disertación la conformidad del grupo andino en que se establecieran mecanismos de alcance parcial, considerando conveniente cuidar que dichos mecanismos no signifiquen un retorno indefinido al bilateralismo. Dentro de las acciones parciales propuestas por el grupo andino se mencionaron acuerdos comerciales, complementación económica y agropecuarios.

Respecto de las concesiones otorgadas en el marco de la ALALC, el grupo Andino consiguió que terminada la vigencia de la Asociación (31 de diciembre de 1980), no lo obligarían dichas concesiones. Este fue el punto más neurálgico de la negociación ya que si bien proclamaban partir de lo que ya se había consolidado, buscaba que desaparecieran las concesiones pactadas.

(56) Ibidem p. 5.

7.- Los Intereses en Pugna.

Como se puede apreciar de los planteamientos de posiciones negociadoras de los países, se encuentran delineadas claramente dos posiciones. Por un lado los cinco países que integran el Pacto Andino y, por otro, los tres de mayor desarrollo acompañados por las naciones cuyas respectivas conducciones económicas se categorizan como liberales.

Se puede observar también que, en primer lugar, no existe pleno acuerdo en los alcances del proceso integracionista que se propone, los mecanismos a utilizar y, finalmente, los tiempos para lograrse.

El conflicto del cual es fácil percatarse es que los países del Grupo Andino necesitan transitar por la medidas del "proteccionismo" para facilitar la sustitución de importaciones y crear su propia estructura industrial. Este camino, ya fue recorrido por Argentina, Brasil y México en las décadas de los 40 y 50. Por lo tanto, se infiere que se ha dado una diferencia objetiva que reside en los distintos niveles de desarrollo, en especial del sector industrial.

Por otro lado, Bolivia, Ecuador y Perú, pugnan por crear las bases mínimas de su proceso industrial. Argentina considera que debe desmontar su estructura proteccionista para dotar de eficiencia el aparato industrial. De ahí, la postura libre cambista opuesta a

todo tipo de proteccionismo. Mientras Colombia y Venezuela miran hacia América Latina para buscar su complementación, su "know how" más adaptado a la realidad de los países en desarrollo, Argentina mira hacia los Estados Unidos de América, Europa, Japón y la Comunidad Europea para ingresar productos baratos que compitan con su producción local en su mercado. Asimismo, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Ecuador buscan ser tratados en forma especial de acuerdo con sus características especiales geográficas, económicas, políticas y geopolíticas.

CAPITULO 4

ACUERDOS ALCANZADOS

Como culminación del proceso negociador para la reestructuración de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), entre los días 11 y 12 de agosto de 1980 se reunió el Consejo de Ministros de dicha Asociación, en Montevideo, Uruguay, para suscribir un nuevo Tratado que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y aprobar diversas resoluciones. El nuevo Tratado, que al entrar en vigor sustituyó al que dió origen a la ALALC, establece un esquema de integración sobre las siguientes bases.

1.- Objetivo y Características.

En materia de objetivo, las Partes acordaron establecer a largo plazo, en forma gradual y progresiva, un mercado común latinoamericano(57), el cual se empezará a cumplir a partir de 1981. Para tal efecto, se dispuso que la función básica de la Asociación sería la "promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados" (Art. 2 del Tratado de Montevideo 1980).

(57) El proyecto del nuevo tratado fue publicado por el Colegio Nacional de Economistas. "Documentos: Asociación Latinoamericana de Integración, Proyecto de Tratado", El Economista Mexicano Vol. XIV, No. 4 julio-agosto 1980 p.p. 59-72.

En la publicación del Tratado y su evolución hacia el objetivo final, los países acordaron tomar en cuenta los principios de Pluralismo, Convergencia, Flexibilidad, Tratamientos diferenciales y múltiple, mismos que son definidos en el artículo 3 del nuevo Tratado.

Con estos principios se pretende que, por medio de la voluntad política de los países, se logren vencer los obstáculos políticos y económicos, para multilateralizar progresivamente los acuerdos de alcance parcial y fortalecer los vínculos de integración a través de las distintas formas de concertación de dichos acuerdos de alcance parcial.

2.- Mecanismos.

Para el cumplimiento de las funciones básicas mencionadas los países convinieron en el funcionamiento de una área de preferencias regional, que se aplicará con referencia al nivel arancelario que rija para terceros países y la celebración de acuerdos regionales y de alcance parcial entre países y grupos de países (Art. 4). Asimismo, hubo consenso sobre la necesidad de realizar trienalmente reuniones para examinar el funcionamiento del esquema y el proceso de convergencia de lo parcial a lo multilateral, así como para realizar los ajustes o modificaciones que fuesen convenientes. Las principales características de dichos mecanismos y

acciones son las siguientes:

a) La preferencia arancelaria regional

Este mecanismo de carácter multilateral, estará constituido por una preferencia arancelaria que se aplicará al nivel que rija para terceros países y que se sujetará a las siguientes bases:

- Abarcará, en lo posible, la totalidad del universo arancelario;
- No implicará consolidación de gravámenes;
- Se establecerán para su determinación fórmulas que permitan contemplar equitativamente la situación derivada de diferencias en niveles arancelarios de los países;
- Tendrá inicialmente un carácter mínimo y su intensidad podrá ser profundizada a través de negociaciones multilaterales;
- Podrá ser distinta de acuerdo con el sector económico de que se trate;
- Se tendrá en cuenta al determinar su magnitud, la situación de sectores sensibles de la economía de los países miembros, para los que se podrán prever modalidades y condiciones especiales de aplicación;
- Podrán establecerse listas de excepciones cuya extensión será mayor para los países de menor desarrollo económico relativo, menos amplia para los de desarrollo intermedio y menor, que las anteriores, para los demás miembros; y
- Se eliminarán en forma programada las restricciones no arancelarias de cualquier naturaleza, a fin de hacerla efectiva.

Esta preferencia constituye el mecanismo multilateral de desgravación arancelaria del nuevo esquema y presenta importantes diferencias con respecto al -

programa de liberación de la ALALC.

Aquel programa consistía en acordar desgravaciones arancelarias, producto por producto, en plazos anuales o trienales y con fórmulas predeterminadas, se tratará de las listas nacionales de la lista común, de donde resultaba un margen de preferencia frente a terceros países referido a cada producto en particular, para todas las Partes Contratantes en virtud de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

La preferencia arancelaria, según se ha descrito anteriormente, será efectiva también frente al nivel que rija para terceros países, será mínima en su comienzo y abarcará en lo posible la totalidad del universo arancelario, aunque podrá ser distinta de acuerdo al sector económico de que se trate y podrá prever, para sectores sensibles de la economía, modalidades y condiciones especiales de aplicación. Resulta importante destacar que, si bien la intensidad de esta preferencia puede ser profundizada a través de negociaciones multilaterales, no se fija plazo compromisorio alguno al respecto. Parecería que la oportunidad para hacerlo estará dada por las reuniones que, cada tres años, celebrará la Conferencia de Evaluación y Convergencia.

Asimismo se dispone que en esta preferencia arancelaria podrán establecerse listas de excepciones, y aquí aparecen los tratamientos diferenciales, que serán

de distinta cuantía según se trate de países de menor desarrollo económico relativo, intermedios o los demás. La finalidad de estas excepciones es salvaguardar las situaciones particulares de cada país que impidan, para determinados productos o grupos de productos, el otorgamiento de preferencias arancelarias. Se tiene especialmente en cuenta, como se ha dicho, el distinto grado de desarrollo de los países miembros, particularmente en los casos de los países intermedios y de menor desarrollo económico relativo.

También se prevé que, en forma adicional, se podrá aplicar a la preferencia arancelaria regional el criterio de gradualidad en el tiempo de manera selectiva de acuerdo a las categorías de países antes citados.

Por otra parte, el mecanismo de la preferencia arancelaria presenta frente a los mecanismos utilizados en el ámbito de la ALALC una flexibilidad que permitirá, entre otras cosas, neutralizar en buena medida el problema de la alteración de los márgenes de preferencia al que aquéllos estaban expuestos.

Si bien el alcance de la preferencia arancelaria regional será modesto en las etapas iniciales del proceso integrador de la ALADI, puede resultar un elemento de suma importancia para el desarrollo futuro del comercio en la región, pues proporcionará al proce-

. . . .

so un instrumento común de avance, regulable según la conveniencia y posibilidades de los países miembros.

Además, teniendo en cuenta que en este mecanismo se prevé un programa de eliminación de restricciones no arancelarias (depósitos previos, autorizaciones especiales, importaciones prohibidas), en tales casos, - por mínima que sea la extensión del programa, su efecto - será de gran valor frente a terceros países.

b) Los acuerdos de alcance regional

Otro de los mecanismos comprendidos dentro del área de preferencias económicas establecida por el Tratado de Montevideo 1980 son los acuerdos de alcance regional, es decir aquéllos en que participan todos los países miembros.

Estos acuerdos pueden cubrir una extensa gama de campos. En particular, el nuevo orden jurídico-señala los siguientes: comercial, de complementación económica, agropecuario, de promoción del comercio, de cooperación científica y tecnológica, de promoción del turismo y de preservación del medio ambiente.

Dada la amplitud de objetos de este mecanismo, serán materia de acuerdos de alcance regional instrumentos tales como el Acuerdo Multilateral de Apoyo para Atenuar Deficiencias Transitorias de Liquidez (Acuerdo de Santo Domingo) y aún el Acuerdo de México, que creó el Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos de la ALALC. Si

bien este último sistema presenta la característica de estar constituido por una red de convenios bilaterales - con líneas de crédito recíproco diferentes y en los cuales los pagos se canalizan también bilateralmente, aunque se compensan en forma multilateral- está regido por un acuerdo y un reglamento establecidos sobre bases homogéneas para todos los participantes.

Finalmente, cabe agregar que los acuerdos de alcance regional aparecen como los destinatarios naturales de la aplicación del principio de convergencia que preponderará a la regionalización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, aunque este efecto seguramente se producirá en un plazo relativamente lejano.

c) Los acuerdos de alcance parcial

Los acuerdos de alcance parcial constituyen un elemento claramente distintivo del nuevo Tratado frente al anterior y se pretende que sean uno de los factores dinámicos del proceso.

Se entiende por acuerdo de alcance parcial aquéllos en que sólo participan algunos de los países miembros, aunque admiten la adhesión de otros, pero en los cuales la extensión de los beneficios no se hará de modo automático al resto, como ocurría en la ALALC por aplicación de la "cláusula de la nación más favorecida".

Las dificultades que presentó, desde -

sus inicios, el anterior esquema de integración para atender los problemas que ocasionaba la disparidad de desarrollo económico de los países miembros, dio lugar a que se adoptara en el marco de la ALALC una serie de resoluciones destinadas a flexibilizar las normas entonces vigentes. Estas medidas determinaron una restricción, aunque limitada, al principio de la multilateralidad.

En primer lugar, a través de la Resolución 99 (IV), se estableció que en los acuerdos de complementación sólo se beneficiarían de las concesiones los países participantes, los adherentes mediante negociación y los de menor desarrollo económico relativo en forma automática aunque no participaran.

En segundo lugar, las Resoluciones 202 (CM-II/VI/E) y 222 (VII) consagraron la constitución de agrupaciones subregionales, también con derechos y obligaciones exclusivas a sus miembros.

Por último, la Resolución 354 (XV) estableció una autorización de carácter excepcional en favor del Uruguay para otorgar a Argentina y Brasil concesiones no extensivas a las demás partes contratantes.

Una posibilidad adicional de celebrar acuerdos parciales, mejor dicho bilaterales, es la que tenían los países de menor desarrollo económico relativo a través de la concesión recíproca de ventajas no extensivas.

Hasta ahí llegaban en el marco de la estructura jurídica de la ALALC las acciones parciales posibles.

Los acuerdos de alcance parcial son mucho más flexibles y abren un amplio espectro de posibilidades para los países miembros y para la gradual profundización del proceso de integración, especialmente porque no constituyen una excepción a un régimen multilateral -como los casos precedentemente indicados- sino que son un modo convenido de acción dentro de la estructura jurídica de la ALADI.

En estos acuerdos no participará la totalidad de los socios. Sin embargo, deberán contener cláusulas que propendan a su progresiva multilateralización, no sólo hacia los demás países miembros -para lo cual deberán estar abiertos a su adhesión negociadora- sino hacia otros países latinoamericanos. También deberán contener tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidas por el Tratado.

Según su finalidad, podrán revestir la forma de acuerdos comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio y otras modalidades que deseen introducir los países interesados, tomando en consideración, entre otras materias, la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente. En este aspecto, pues, cubren las mismas posibilidades que los acuerdos de

. . .

alcance regional.

El propio Tratado de Montevideo 1980 y la resolución 2 del Consejo de Ministros, definen algunas de las posibles formas de acuerdo de alcance parcial:

- Los acuerdos comerciales, cuya finalidad exclusiva es la promoción del comercio entre los países miembros. Tiene la característica especial de que las concesiones que contengan serán automáticamente extensivas, sin el otorgamiento de compensaciones, a los países de menor desarrollo económico relativo, independientemente de negociación y adhesión al acuerdo respectivo.
- Los acuerdos de complementación económica, que tienen la finalidad de promover el máximo aprovechamiento de los factores de producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros.
- Los acuerdos agropecuarios, cuyo objeto es fomentar y regular el comercio agropecuario intrarregional. Deben contemplar elementos de flexibilidad - que tengan en cuenta las características socio-económicas de la producción de los países participantes. Podrán estar referidos a productos específicos, a grupos de productos y podrán basarse en concesiones temporales, estacionales, por grupo o mixtas, o en contratos entre organismos estatales o paraestatales.
- Los acuerdos de promoción del comercio, que están referidos a materias no arancelarias y que tendrán a crear las condiciones para facilitar las corrientes de comercio intrarregionales.

Las posibilidades de vinculación de los miembros, en forma bilateral o en grupos de países, adquieren extrema importancia en toda esta gama de acuerdos, pues es presumible que a nivel parcial algunos países estén en condicio

. . .

nes de otorgarse recíprocamente tratamientos más favorables e cooperar entre sí en una forma más definitiva que a nivel regional lo que, teniendo en consideración el principio de convergencia establecido en el Tratado, dotará al nuevo esquema de integración de un dinamismo creciente.

con el objeto de que este sistema de acuerdos resulte coherente y ofrezca garantías adecuadas a todos los miembros, el Consejo de Ministros, en su Resolución 2, estableció un conjunto de normas básicas y de procedimiento para su celebración y seguimiento.

En ella se establece que su negociación podrá efectuarse en cualquier momento, previa notificación al Comité de Representantes de la ALADI a efectos de su conocimiento por las partes contratantes. De este modo se asegura que todos los países interesados tengan posibilidad de participar

A los 30 días de la notificación se podrá iniciar la negociación correspondiente, preferentemente en la sede de la Asociación, a cuya Secretaría podrán requerir los países involucrados el apoyo técnico necesario.

Concluidas las negociaciones, los países signatarios harán llegar copia autenticada del acuerdo respectivo al Comité de Representantes, conjuntamente con un informe detallado acerca del cumplimiento de las normas generales esta

. . .

blecidas al respecto, y posteriormente, una vez al año, deberán comunicar al Comité los avances realizados conforme a los compromisos acordados.

3.- La revisión de los compromisos derivados del programa de liberación de la ALALC.

Con el propósito de preservar y fortalecer en la medida posible, los resultados del proceso iniciado por el Tratado de Montevideo 1960, que instituyó la ALALC, la Resolución 1 del Consejo de Ministros, que forma parte del nuevo ordenamiento jurídico, dispone la renegociación de las concesiones otorgadas en listas nacionales, listas de ventajas no extensivas y acuerdos de complementación. A tal fin se establece un conjunto de criterios y modalidades de renegociación.

En el caso de las concesiones otorgadas en listas nacionales, la renegociación se efectuó en dos instancias una primera, bi o plurilateral, cuyos resultados serán posteriormente apreciados en forma multilateral en otra etapa con el objeto de preservar los intereses de los países miembros y procurar la extensión negociadora de sus concesiones. Cabe destacar que en la renegociación prevista comenzarán a aplicarse los tratamientos diferenciales contemplados en el Tratado, así como la disposición relativa a la eventual incorporación de concesiones para productos no incluidos en las actuales listas nacionales.

. . .

Los resultados de estas negociaciones serían formalizados en acuerdos de alcance parcial y eventualmente en acuerdos de alcance regional.

En lo que se refiere a las listas de ventajas no extensivas, se dispuso que deberán tomarse como base para la concertación de acuerdos de alcance parcial, debiendo mantenerse sus concesiones en forma congruente con lo que se acuerde respecto a las incluidas en listas nacionales.

También adquirirán la forma de acuerdos de alcance parcial, los acuerdos de complementación vigentes bajo la modalidad de acuerdos comerciales y los convenios bilaterales previstos por la Resolución 354(XV).

Finalmente, la citada Resolución 1 establece que la renegociación de las listas nacionales deberá concluir a fines del año de 1980, no estableciéndose plazo para lo relativo a listas de ventajas no extensivas, acuerdo de complementación y otras.

4.- Los tratamientos diferenciales

El Tratado de Montevideo 1980, prevé tratamientos diferenciales en base a los distintos grados de desarrollo de los países miembros. En la ALALC este tratamiento se refería inicialmente sólo a los miembros de menor desarrollo económico relativo. Sin embargo, la existencia de esa única

categoría especial no era suficiente para una equitativa distribución de los beneficios en el proceso de integración.

Consecuentemente, a través de la Resolución 71(III), se reconoció una nueva categoría intermedia, denominada de "países de mercado insuficiente" caracterizados por una "estrechez del mercado nacional para el desarrollo de determinadas actividades industriales". En ese grupo se incluyó a Colombia, Chile, Uruguay y, posteriormente, Venezuela.

En el ordenamiento jurídico previsto para el desarrollo de la ALADI, se establecen tres categorías de países según sus diferentes características económico-estructurales:

- a) Países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay;
- b) Países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela; y
- c) Otros países miembros: Argentina, Brasil y México.

Dentro de estas categorías, se contemplan, además, dos situaciones especiales:

-La de Uruguay, al que se otorgará un tratamiento excepcional más favorable que a los demás países de desarrollo intermedio, sin que ello implique la totalidad de los beneficios que corresponden a los países de menor desarrollo económico relativo. Tal tratamiento particular deberá concretarse en todos los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980 y, fundamentalmente, en las acciones parciales que negocie con reciprocidad relativa con las demás partes contratantes, a fin de alcanzar nóminas de productos para los cuales se acordaría, en su favor, la reducción sustancial o la eliminación total de gravámenes y demás restricciones.

. . .

-La de los países mediterráneos, que recibirán un tratamiento preferente ante los de menor desarrollo relativo, para compensar los efectos negativos derivados de su situación geográfica.

Esta calificación de países no tiene un sentido estático, pues las normas aprobadas al respecto prevén la revisión periódica de la situación de los miembros incluidos en cada categoría.

De modo general, el nuevo Tratado, indica en su artículo 3 que los tratamientos diferenciales se aplicarán tanto en los mecanismos de alcance regional como parcial, en una determinada magnitud para los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable para los de menor desarrollo económico relativo.

Finalmente, las normas generales que regirán los acuerdos de alcance parcial, incluidas en la Resolución 2 del Consejo de Ministros, señalan que dichos acuerdos contendrán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidas por el Tratado de Montevideo 1980 cuya forma de aplicación se determinará en cada acuerdo, así como los procedimientos de negociación para su revisión periódica a solicitud de cualquier país miembro que se considere perjudicado.

. . .

5.- El sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.

El nuevo Tratado establece, en su capítulo III, un "sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo". Aparece aquí una primer e importante diferencia con el Tratado que instituyó la ALAIC, ya que las disposiciones contenidas en su artículo 32 sólo constituían "medidas" en favor de dichos países, que además quedaban supe ditadas a la voluntad de las demás Partes Contratantes. Si bien, con posterioridad, se fueron atendiendo las dificultades e inquietudes planteadas por los países de menor desarrollo, mediante resoluciones de Conferencia, las medidas o mecanismos utilizados no llegaron a tener la fuerza ni la organización necesaria como para constituir un sistema aplicable.

Por otra parte, en la práctica, las medidas de apoyo a los países de menor desarrollo se redujeron a las concesiones acordadas en las listas de ventajas no extensivas. Estas concesiones, bastante numerosas, ofrecieron sin embargo posibilidades efectivas de aprovechamiento, no obstante lo cual algunas de ellas han servido para consolidar corrientes comerciales pre-existentes o para ambientar una relativa diversificación e incremento de las exportaciones zonales de los países de menor desarrollo.

Otros aspectos, como los referentes a la cooperación y asistencia de distintas índoles y los intentos de apertura de mercados, solo produjeron escasos resultados no obstante los esfuerzos realizados para concretarlos. El sistema que dispone el nuevo esquema de integración se apoya en dos principios muy importantes para el futuro aprovechamiento por parte de los países de menor desarrollo, de los tratamientos diferenciales y especiales que obtengan. Ellos son: "no reciprocidad y la cooperación comunitaria".

Dentro del sistema de apoyo, se dispone que los países miembros establecerán la apertura de los mercados, a la vez que concertarán programas y otras modalidades específicas de cooperación con el propósito de asegurar a los países de menor desarrollo un tratamiento preferencial efectivo.

En ese sentido se determina que las acciones en favor de estos países se concretarán a través de: acuerdos de alcance regional., en donde todos los demás países socios deberán aportar su apoyo, o de alcance parcial, de modo que lo que no puedan ofrecer todos, los brinden siquiera algunos. Esto sin perjuicio de los tratamientos diferenciales que los países menos favorecidos obtengan en la negociación de la preferencia arancelaria regional.

Con referencia a la apertura de mercados, se establece que los países miembros aprobarían sendas nóminas nego

ciadas de productos, preferentemente industrializados. Es obvio que este señalamiento procura quitar la repetición de la situación, bastante generalizada en el esquema anterior, referida a que las concesiones que se otorgaban a los países de menor desarrollo estaban vinculadas solamente a productos del sector primario o con escaso grado de elaboración.

La aludida disposición agrega que, para dichas nóminas, se acordará, sin reciprocidad, la eliminación total de gravámenes aduaneros. Cabe recordar que en el esquema anterior eran muy pocos los productos sobre los cuales todas las Partes Contratantes habían acordado concesiones para algún país de menor desarrollo económico relativo, hecho que determinaba la imposibilidad de acceder a un mercado ampliado.

También se prevén consideraciones especiales para los países mediterráneos de menor desarrollo económico. En esa tónica, se dispone que se procurará establecer mecanismos eficaces de compensación para los efectos negativos que incidan en su comercio intrarregional. Sin perjuicio de reconocer que por su forma de redacción esta previsión es de carácter voluntario, no deja de ser importante tanto su finalidad como el propio reconocimiento de esta situación especial.

Asimismo, como se verá más adelante, los países de menor desarrollo serán beneficiados en forma automática por

todas las concesiones que se concreten a través de los acuerdos de alcance parcial que los miembros celebren con otros países o grupos de países latinoamericanos o áreas de integración económica de fuera de América Latina.

El sistema de apoyo también incluye precisiones sobre la negociaciones de programas especiales de cooperación en favor de los países de menor desarrollo. A este efecto se indica que, a fin de promover una efectiva cooperación colectiva en favor de estos países, las partes contratantes negociarán dichos programas con cada uno de estos a través de acuerdos de alcance parcial. Las actividades que podrán abarcar estos programas de cooperación son de gran amplitud y están señaladas en la resolución del Consejo de Ministros.

Otra forma de asistencia contemplada en el sistema es el establecimiento de programas y acciones de cooperación en las áreas de preinversión, financiación y tecnología, destinados fundamentalmente a prestar apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo y entre ellos especialmente a los mediterráneos para facilitar el aprovechamiento de las desgravaciones arancelarias.

Con respecto a los últimos se prevé, asimismo, que los demás miembros procuren otorgarles facilidades

para el establecimiento, en sus territorios, de zonas, de pósitos o puertos francos y otras facilidades administrativas de tránsito internacional.

Por otra parte, con el fin de asegurar la eficacia de los acuerdos de alcance regional o parcial que se convengan con los países de menor desarrollo, el sistema dispone la formalización de normas negociadas vinculadas con la preservación de las preferencias, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la aplicación de cláusulas de salvaguardia en casos justificados.

Por último, con el fin de crear mejores condiciones para el cumplimiento de los objetivos específicos relacionados con dichos países y en base al antecedente de la Unidad Operativa creada por la Resolución 195 (CM-II/VI-E) de la Conferencia, se dispone el establecimiento, dentro de la Secretaría de una Unidad de Promoción Económica para los países de menor desarrollo económico relativo, que les proporcione el apoyo que requiera su participación plena en el proceso de integración.

Para su funcionamiento se prevé la asignación de una partida específica en el presupuesto de la Asociación, que podrá acrecentarse con fondos de organismos internacionales. La unidad, que presentará un informe anual de sus actividades, podrá asimismo recurrir a la co

laboración técnica permanente de otras organizaciones.

- 6.- Apertura a los demás países latinoamericanos y cooperación con otros países o áreas de integración económica.

A partir de su entrada en vigor, el nuevo Tratado quedó abierto a la adhesión de aquellos países latinoamericanos que así lo soliciten, previa su aceptación por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, lo cual implica una variante con relación al Tratado de Montevideo de 1960.

En el marco de aquel esquema y teniendo en cuenta la intención expresada por la Reunión de los Presidentes de América celebrada en Punta del Este, el encuentro de los cancilleres que tuviera lugar en Asunción y las cláusulas del propio Tratado en el sentido de crear en forma gradual y progresiva las condiciones para llegar al establecimiento de un Mercado Común Latinoamericano, se constituyó en 1967 una comisión coordinadora entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) con el objeto de iniciar un proceso de convergencia entre ambos organismos de integración. Sin embargo, pese a los contactos y esfuerzos realizados, la iniciativa no tuvo mayores avances.

. . . .

El único caso de un país latinoamericano - extrazonal, que de manera limitada y en un campo muy específico, ha participado en el proceso integrador de la ALALC es la República Dominicana, que es miembro, junto con los once países miembros del Acuerdo de México -por el que se creó el Sistema de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación- y el Acuerdo de Santo Domingo. También en el campo financiero y monetario se han realizado y están vigentes diversos intentos de convergencia con la Cámara de Compensación Centroamericana y con miembros de la Comunidad del Caribe y otros países latinoamericanos, y se ha encausado además una cierta modalidad de cooperación técnica con grupos de países en desarrollo a través del Comité Coordinador de Acuerdos Multilaterales de Pagos creado bajo los auspicios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

El Tratado que crea la ALADI ha acordado especial consideración a las posibilidades de proyección externa en los capítulos IV y V. En primer lugar, las acciones de cooperación y convergencia en él previstas no se agotan entre los países miembros, sino que pueden extenderse hacia otras naciones y áreas de integración económica de América Latina, incluyéndose la probabilidad de convenir con ellas el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana. Dichas acciones se pueden concretar paulatinamente mediante acuerdos de alcance parcial, como los ya

. . .

analizados en este trabajo, bajo las siguientes condiciones:

- a) Las concesiones que en ellos se otorguen serán extensivas en forma automática a los países de menor desarrollo;
- b) Cuando un país miembro incluya productos ya negociados en acuerdos parciales con otros miembros, las concesiones pactadas podrán ser superiores a las convenidas con aquéllos, en cuyo caso se realizarán consultas con las partes afectadas a fin de encontrar soluciones mutuamente satisfactorias, salvo que en los acuerdos parciales respectivos se hayan pactado cláusulas de extensión automática o de renuncia a las preferencias incluidas en ellos; y
- c) Deberán ser apreciados multilateralmente por los países miembros en el seno del Comité a efectos de conocer el alcance de los acuerdos pactados y facilitar la participación en ellos de otros miembros.

Mediante la utilización de los mecanismos señalados, se espera que cualquier miembro o un grupo de ellos pueda concertar acciones de cooperación en determinados campos - algunas de las cuales ya se están negociando - con los integrantes del del MCCA, la Comunidad del Caribe o los demás países de América Latina, las que, en función del principio de convergencia, podrán facilitar la progresiva expansión del área geográfica de la ALADI de modo que, en forma gradual, se avance hacia la meta a largo plazo de establecer un mercado común latinoamericano.

. . .

En segundo término, cabe hacer mención a la referida a la cooperación con países o áreas de integración económica de fuera de América Latina. A tal efecto, el nuevo Tratado dispone que se realizarán las acciones necesarias para establecer y desarrollar vínculos de solidaridad y cooperación con otras áreas de integración fuera de América Latina, mediante la participación de la Asociación en los programas que se realicen a nivel internacional en materia de cooperación horizontal, en ejecución de los principios normativos y compromisos asumidos en el contexto de la declaración del - Plan de Acción para la obtención de un Nuevo Orden Económico Internacional, de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Asimismo, se establece la posibilidad de concertar acuerdos de alcance parcial con países en desarrollo o áreas de integración económica de fuera de latinoamérica y se señalan algunas normas a las que dichos acuerdos deberán sujetarse. Tales normas se refieren a las ventajas que en ellos se otorguen serán extensibles en forma automática a los países de menor desarrollo y a los países a los cuales se hubieren otorgado concesiones sobre productos similares cuando aquellas ventajas sean superiores a éstas. Por otra parte, se requiere que los mencionados acuerdos sean compatibles con los compromisos contraídos con las partes contratantes en el marco del nuevo Tratado.

7.- Organización Institucional .

La organización institucional prevista para la Asociación Latinoamericana de Integración presenta diferencias sustanciales con la existente en el marco de la ALALC. Se compone de tres órganos políticos: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes; y de un órgano técnico: la Secretaría General, la cual tiene dos adjuntos.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, es el órgano que adopta las decisiones que correspondan a la conducción política superior del proceso integracionista. Entre las atribuciones que se le señalan se destacan las siguientes:

- La adopción de medidas correctivas de alcance multilateral, de acuerdo con las recomendaciones que formule la Conferencia;
- La revisión y actualización de las normas básicas que regulen los acuerdos de convergencia y cooperación con otros países en vías de desarrollo y las respectivas áreas de integración económica;
- La aceptación de la adhesión de nuevos países miembros. En el Tratado de 1960 estas adhesiones se podían realizar originalmente, por el simple depósito del instrumento de ratificación correspondiente ante el gobierno de la República Oriental del Uruguay, depositario del mismo. Posteriormente a través de la Resolución 36(II) se interpretó que la adhesión de nuevos miembros estaba sujeta, de acuerdo al artículo 24 del Tratado a la decisión de la Conferencia de las Partes Contratantes; y

. . .

- La designación del Secretario General, atribución que correspondía anteriormente a la Conferencia de las Partes Contratantes.

Cabe señalar finalmente que mientras en el esquema anterior el Consejo debía celebrar reuniones anuales el nuevo Tratado no fija plazo para sus reuniones. Se ha entendido al respecto, tratándose la ALADI de un organismo pautado esencialmente por su flexibilidad, su órgano supremo debía estar dotado de este carácter en cuanto a su convocatoria.

La Conferencia de Evaluación y Convergencia estará por plenipotenciarios de los países miembros integrada y se reunirán cada tres años en sesión ordinaria, por convocatoria del Comité y en las demás oportunidades que éste la convoque en forma extraordinaria.

En el Tratado que creó la ALALC las funciones de la conferencia estaban relacionadas fundamentalmente con la realización de las negociaciones previstas en el programa de liberación del intercambio, es decir, de las listas nacionales y de la lista común.

En el nuevo Tratado sus atribuciones principales son las siguientes:

. . .

- Efectuar recomendaciones al Consejo sobre el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial o a través de su multilateralización progresiva;
- Promover acciones de mayor alcance en materia de integración económica;
- Efectuar revisiones periódicas sobre la aplicación de los tratamientos diferenciales;
- Evaluar los resultados del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo y adoptar medidas para su aplicación más efectiva;
- Realizar las negociaciones multilaterales para la fijación de la preferencia arancelaria regional y su profundización; y
- Propiciar la negociación y la concertación de acuerdos de alcance regional en los que participen todos los países miembros

Al igual que en el esquema institucional de la ALALC, el Comité de Representantes será el órgano permanente de la nueva Asociación. Entre sus principales funciones se señalan las siguientes:

- Promover la concertación de acuerdos de alcance regional mediante la convocataria de reuniones gubernamentales, por lo menos anuales;
- Reglamentar el nuevo Tratado;
- Apremiar multilateralmente los acuerdos parciales que se celebren y declarar su compatibilidad;
- Convocar al Consejo y la Conferencia;
- Aprobar el programa anual de trabajos de la Asociación y su presupuesto;
- Representar a la Asociación entre terceros países;
- Proponer fórmulas para resolver controversias relati

. . . .

vas a las normas o principios del Tratado;

- Formular recomendaciones al Consejo y la Conferencia;
- Encomendar estudios a la Secretaría; y
- Aprobar, a propuesta del Secretario General, la estructura de la Secretaría.

En cuanto a la Secretaría General, el Tratado de 1980 le ha conferido el carácter de órgano técnico, que no tenía la anterior Secretaría Ejecutiva. Por este carácter y por sus funciones y atribuciones, la Secretaría será un instrumento de gran importancia para impulsar el desarrollo del nuevo proceso. En tal sentido cabe destacar que se ha ampliado su capacidad de acción que, entre otras cosas, abarca:

- La formulación de propuestas a los órganos políticos orientadas a la mejor consecución de los objetivos y cumplimiento de las funciones de la Asociación;
- La evaluación periódica del proceso y el seguimiento permanente de las actividades emprendidas por la Asociación y de los compromisos derivados de los acuerdos logrados en su marco;
- La realización de gestiones para obtener recursos - técnicos y financieros, así como estudios y proyectos para el cumplimiento del programa de promoción de los países de menor desarrollo económico relativo;
- La solicitud de asesoramiento técnico y colaboración de personas y organismos internacionales;
- La representación de la Asociación entre organismos y entidades internacionales de carácter económico, con el objeto de tratar asuntos de interés común;
- La Proposición de creación de órganos auxiliares; y
- La convocatoria de reuniones de órganos auxiliares no gubernamentales y la coordinación de su funcionamiento.

8.- Otras disposiciones.

Las disposiciones generales del Tratado de Montevideo 1980, se refieren a la cláusula de la nación más favorecida, el tratamiento de tributos internos, los tratamientos a los capítulos y otras materias complementarias.

En el nuevo Tratado, a diferencia del Tratado de Montevideo 1960, la cláusula de la nación más favorecida tiene un carácter residual, aplicándose sólo a las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que resulten de decisiones o acuerdos que no sean previstos en el Tratado de o en el Acuerdo de Cartagena. Se exceptúan asimismo del alcance de la cláusula de la nación más favorecida las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios derivados del Convenio de Tráfico Fronterizo en que participan los países miembros.

En materia de aplicación de impuestos, tasas y gravámenes internos a los productos originarios de los países miembros se mantienen los mismos criterios que en el Tratado anterior y, otro tanto, sucede, con los tratamientos aplicables a los capitales procedentes de los países miembros.

El Tratado de Montevideo 1980 prevé la posibilidad de que los países miembros establezcan normas complementarias de política comercial en diversas materias y también que los productos importados por un país miembro gocen

de libertad de tránsito en el territorio de los demás, quedando sujetos en ese caso exclusivamente al pago de las tasas normalmente aplicables a la prestación de servicios.

En lo que respecta a la personalidad jurídica de la ALALC, ésta continuará en ALADI, de lo cual resulta que a partir del momento de entrada en vigor del nuevo Tratado, los derechos y obligaciones de la Asociación latinoamericana de Libre Comercio corresponderán a la Asociación Latinoamericana de Integración.

9.- Disposiciones finales.

El Tratado de Montevideo 1980 prevé disposiciones finales similares a las del Tratado de 1960. Al respecto cabe aportar, en primer lugar, que el nuevo Tratado entró en vigor a los 30 días siguientes al depósito del tercer instrumento de ratificación con relación a los tres primeros países que lo ratificaron. Toda vez que el 22 de octubre de 1980, el Gobierno de Uruguay hizo su depósito de dicho instrumento; que el Gobierno de Argentina lo hizo el 10 de febrero y el Gobierno de Paraguay el 17 de febrero de 1981, el Tratado entró en vigor el 18 de marzo de 1981. México depositó su instrumento de ratificación el día 20 de febrero de 1981.

En segundo lugar, se destaca que sus disposi

ciones no afectarán los derechos y obligaciones resultantes de convenios suscritos con los países signatarios antes de su entrada en vigor, o de los suscritos entre su firma y el momento de la ratificación. Asimismo, dichos convenios deberán ser armonizados con sus objetivos.

10.- Disposiciones transitorias

El tratado establece finalmente una serie de disposiciones transitorias, tendientes a regular la transición entre la estructura jurídica del Tratado de Montevideo de 1960 y el nuevo Tratado. En ese sentido, se prevé que las disposiciones del Tratado anterior seguirán aplicándose a los países signatarios no ratificantes luego de la entrada en vigencia del presente Tratado tanto en sus relaciones recíprocas como en las relaciones con los países signatarios ratificantes.

Asimismo, se dispone que los órganos de la ALALC dejarán de existir a partir de la entrada en vigor del nuevo Tratado, pero que los países signatarios no ratificantes podrán participar en los órganos de la ALADI con voz y voto durante el plazo de un año a partir de la entrada en vigencia del nuevo Tratado, es decir, hasta el 18 de marzo de 1982.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

América Latina es la región del mundo en desarrollo donde más esfuerzos por articular una integración económica se han realizado. Los desafíos de diversa naturaleza que enfrentan los países latinoamericanos; la inestable coyuntura mundial y el creciente proteccionismo de los países industriales, han destacado nuevamente la necesidad de la integración y la cooperación entre los países latinoamericanos, que en los últimos 10 años había quedado oscurecido por el resurgimiento de tendencias nacionalistas o la esperanza de conseguir una fructífera inserción en un mercado mundial dinámico.

Estos empeños han tropezado con dificultades serias; sin embargo, con diferencia de grado, siguen dando señales de vitalidad. Revitalizar el impulso hacia la integración y la cooperación, encontrar fórmulas para devolver funcionalidad a los esquemas existentes y crear otras nuevas vinculaciones, son cuestiones que están en las futuras acciones del qué hacer para la integración latinoamericana.

No obstante, queda claro que el enorme potencial que encierra la integración y la cooperación económica en Latinoamérica no ha sido plenamente explotado. Esto se aplica especialmente a los países más pequeños de América Latina, donde la intensificación de la integración

. . .

económica es fundamental para el futuro crecimiento y fortalecimiento de su postura negociadora frente a terceros países y que en la nueva fase integracionista ya se considera. Además, al hacerse la economía internacional cada vez más turbulenta e incierta, la integración parece ofrecer posibilidades como mecanismo para aminorar, en algunos países latinoamericanos, los efectos de algunos de los factores adversos en su sector externo.

Ahora bien, con las perspectivas de la economía mundial, tanto a corto como mediano plazo, no se podrían plantear los objetivos de la nueva etapa de integración, iniciada con la firma del Tratado que establece la Asociación Latinoamericana de Integración, en términos semejantes a los de 1960, cuando se firmó el Tratado de Montevideo. En las condiciones actuales, se consideró menester replantar el objetivo principal de la integración latinoamericana. No se trataba ya de tener un mecanismo que ayudara a acelerar el crecimiento económico y del desarrollo social defensa contra el peligro inminente y real del estancamiento sostenido de la economía mundial y de su impacto negativo en el conjunto de las economías latinoamericanas y de cada una de ellas por separado.

Estancamiento que se hubiera registrado en la región hace bastante tiempo, si no se hubiera contado con las amplias posibilidades de endeudamiento externo durante el decenio de los sesenta. El hecho es que América Latina

están endeudada hoy en el exterior más que cualquier otra región en desarrollo.

Esta situación no deja lugar a dudas de que en el momento de la entrada en vigor del Tratado de Montevideo 1980 (18 de marzo de 1981), América Latina necesitaba más que nunca, tanto proseguir el proceso de integración económica que exceda la liberación del comercio, como establecer en el área nuevos mecanismos de cooperación económica de otro tipo, siempre y cuando tales mecanismos no lleven a una heterogeneidad económica y política de la región. Este peligro existe si se considera no sólo las diferencias de tamaño y del consecuente poder económico y político de los países miembros de la ALADI, sino también la extrema variedad de modelos de política económica seguidos en la región a nivel nacional.

Los factores de origen interno que trabajan en contra de la integración se ven fortalecidos por otros factores como son: el hecho de que la integración latinoamericana ocupa lugares muy distintos, pero siempre marginales, en las estrategias nacionales de desarrollo; la complejidad y la naturaleza de las relaciones económicas entre los países de la región y el mundo industrializado; y las señales de una competencia creciente entre el proveedor y cliente dominante de América Latina, Estados Unidos, por un lado, y la Comunidad Económica Europea y el Japón por otro.

Las negociaciones del Tratado de Montevideo 1980 no enfocaron sus trabajos bajo el marco global antes descrito; por el contrario, tal ejercicio tuvo lugar en un marco conceptual, político y económico mucho más limitado.

Se puso énfasis en los acuerdos de alcance parcial de corte tradicional, sin que fuera posible ponerse de acuerdo acerca de una serie de aspectos básicos del proceso de integración, como es el caso de los lineamientos de las políticas comunes en términos de objetivos a largo plazo; los alcances y los mecanismos de armonización y coordinación de las políticas nacionales entre sí y de éstas con las políticas bilaterales y multilaterales; los requisitos mínimos de tal armonización y coordinación de políticas nacionales tendientes a la progresiva integración comercial, financiera y física de la región; las reglas de compatibilización de las acciones multilaterales; y finalmente, el ámbito, las normas y los mecanismos de convergencia.

A grandes rasgos, se trataba primero de rescatar de la ALALC lo rescatable (el "patrimonio histórico") segundo, de resolver el doble conflicto sobre la distribución equitativa de los beneficios y los costos (políticos y económicos) de la integración dentro de la ALALC, entre la ALALC misma y el Grupo Andino, por un lado, y entre los miembros de la ALALC, de distintos niveles de desarrollo, por otro; tercero, de acatar, en caso de ser posible, lo que iba a sustituir a la ALALC y a las dos agrupaciones integracionistas

menores de América Latina: el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe; y cuatro, de abrir la puerta en el proceso formal de integración en el marco de la ALALC, a las medidas bilaterales tomadas en los países miembros frente a los demás países en desarrollo dentro y fuera de América Latina.

Asimismo, tenemos que las aspiraciones de Argentina y Pacto Andino, fueron ampliamente recogidas en el Tratado de Montevideo 1980.

Las aspiraciones de México en materia de política regional se vieron reflejados en el tratado, al reconocerse las diferencias de cada país, aspecto que servirá de base para la profundización de las relaciones con los países latinoamericanos. Por su parte, Brasil buscó la oportunidad de participar en el nuevo esquema de integración de una manera flexible, misma que fue conseguida, y que le permitiera cumplir con sus objetivos de Comercio Exterior.

Teniendo en mente estas deficiencias del Tratado de Montevideo 1980 y el riesgo de que el Tratado se vuelva rápidamente disfuncional e inoperante, es importante determinar qué acciones comunes se necesitan para fortalecer el comercio intraregional y qué tipo de acciones de alcance parcial, así como en qué campos permiten aprovechar las oportunidades que este Tratado ofrece.

En lo que se refiere a los aspectos multilaterales, se decidió que la ALADI establezca una preferencia arancelaria regional, siendo ideal que no represente

magnitud meramente simbólica. El establecimiento de la preferencia arancelaria regional estará acompañada por una negociación de convergencia en el marco de la ALADI y de nuevas reglas generales en lo referente a las restricciones no arancelarias que afectan el comercio intralatinoamericano.

Asimismo, las acciones de alcance parcial con enfoque comercial, se hicieron acompañar de acciones tendientes a la expansión directa de la producción de bienes y servicios en los países de menor desarrollo económico relativo para que no se corra el peligro de dividir a América Latina en tres zonas económicas casi exclusivas alrededor de los países centro de desarrollo industrial, Argentina, Brasil y México.

Las limitaciones que enfrentan las categorías comerciales de los tipos de acuerdos de alcance parcial, definidas de manera expresa en el Tratado de Montevideo 1980, hace necesario recomendar que se ponga mayor énfasis en los acuerdos de cooperación económica, los acuerdos agropecuarios y otras posibles categorías de acuerdos bilaterales y subregionales apenas esbozadas en el Tratado.

Entre los acuerdos de alcance parcial que ofrecen amplias posibilidades sin aumentar el peligro de dividir a América Latina en zonas económicas, se encuentran los acuerdos comerciales, a los que se incorporaron los acuerdos de complementación industrial de la ALALC, los

acuerdos agropecuarios, cuyo objetivo debería ser aumentar el grado de autoabastecimiento alimenticio de la región en su conjunto, los acuerdos de cooperación científica y tecnológica y finalmente, los acuerdos financieros de apoyo para:

- a) las exportaciones regionales de bienes de capital;
- b) la modernización de la agricultura de subsistencia y la apertura de nuevas tierras al cultivo;
- c) la construcción de obras de infraestructura para el uso compartido;
- d) los acuerdos de cooperación tecnológica; y
- e) la atenuación de los desequilibrios comerciales intrarregionales, estacionales y coyunturales.

Los acuerdos de acción parcial serán unos de los que presentarán mayores dificultades de convergencia, ya que serán acciones de corte comercial que por su naturaleza, solo beneficiarán a los países que participen.

La derogación del Tratado de Montevideo 1960, después de 20 años de funcionamiento, representa el fin de una etapa, pero no un retroceso en el proceso de integración de América Latina, que se impulsó sólo en los primeros años de vida del organismo debido al ambiente constructivo que prevalecía en los gobiernos, a diferencia del clima de los últimos años no sólo de estancamiento sino de incredulidad, desconfianza y franco deterioro que hacía indispensable un cambio y el ingreso a una nueva etapa que haga renacer el impulso integrador y la credibilidad

en el sistema.

La ALADI incorpora y preserva lo útil del viejo sistema y crea nuevos mecanismos a disposición de los agentes integradores para coadyuvar a la solidaridad latinoamericana, su éxito dependerá de que continúen los destellos comprensivos y solidarios que se manifestaron en la reunión de Acapulco, que hicieron posible convenir un nuevo Tratado en el que todos los países estiman que sus intereses se tomaron en cuenta, bajo este espíritu es recomendable para los países miembros.

- Fortalecer la nueva asociación con su participación activa en la misma, utilizando los mecanismos diseñados para su funcionamiento.

- Buscar en la ALADI la continuación del proceso de integración económica, pero no solo en materia de desgravación arancelaria o liberación comercial, sino también en materia de cooperación económica en áreas prioritarias de la región.

- Propiciar que en la Conferencia de Evaluación y Convergencia se establezcan instrumentos de armonización y coordinación de las políticas nacionales entre sí, de estas y las políticas bilaterales y multilaterales, así como los requisitos mínimos para ello.

En virtud de que las relaciones comerciales entre los países miembros estarán regidos por un esquema flexible y realista que abre amplias perspectivas a las exportaciones mexicanas, México debe aprovechar al máximo

las oportunidades que presentan los mecanismos de ALADI, para incrementar sus volúmenes de exportación a la zona, ya que, dadas las condiciones de la estructura industrial mexicana, tendrá mayor facilidad para el acceso al mercado regional.

FUENTES CONSULTADAS

- 1.- ALALC, Acta Final de la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, ALALC/CM/Acta Final, 12 agosto de 1980.
- 2.- ALALC, Acta Final del Décimonoveno Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, (16-27 de junio de 1980, Acapulco, México), ALALC/C.XIX, EL Acta Final, 27 de junio 1980.
- 3.- ALALC, Estructura Jurídica Vigente de la ALALC, Vol. I.T. I y II, Montevideo, Uruguay.
- 4.-ALALC, Exposición Formulada por el Señor Embajador René Jordán Pando, Representante Permanente de Bolivia ante la ALALC, en su calidad de Coordinador de las Delegaciones Andinas en la Segunda Sesión Plenaria de la Primera Reunión Negociadora ALALC/RN/I/DI 6, 20 marzo 1980.
- 5.-ALALC, Exposición Formulada por el Presidente de la Delegación Argentina, Embajador Carlos García Martínez en la Segunda Sesión Plenaria de la Primera Reunión Negociadora,ALALC/RN I/DI, 19 marzo 1980.
- 6.-ALALC, Exposición Formulada por el Vicepresidente de la Delegación de México, Embajador Roberto Martínez Le Clainche en la Segunda Reunión Plenaria de la Primera Reunión Negociadora, ALALC/RN/I/DI 5, 19 marzo de 1980.
- 7.-ALALC, Financiamiento del Sistema de Pagos y Posibles Reformas del Acuerdo de Santo Domingo, ALALC/CAM/XXII/dt 1, 17 enero 1980.
- 8.-ALALC, Informe del Relator de la Primera Reunión Negociadora Prevista por la Resolución 410 del Comité, (17-28 de marzo de 1980, Caracas, Venezuela), ALALC/RN/I/Informe del Relator, 28 marzo 1980.

- 9.-ALALC, Informe del Relator de la Segunda Reunión Negociadora Prevista por la Resolución 410 del Comité, (5-16 de mayo de 1980), Asunción, Paraguay), ALALC/RN/II/Informe del Relator, 14 mayo 1980.
- 10.-ALALC Observaciones de la Delegación del Brasil, ALAL/RN/I/DI 9, 21 marzo de 1980.
- 11.-ALALC, Observaciones de la Delegación del Brasil, al Papel de la Relatoría del 21/III/80. Sobre el Punto 4 "Mecanismos" ALALC/RN/I/DI-14, 22 marzo 1980.
- 12.-Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior, Vol. 21 No. 10, 10 octubre 1971.
- 13.-Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior, Vol. 22, No. 12, 12 diciembre 1979.
- 14.-Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior, Vol. 29, No. 6, junio de 1979.
- 15.-Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior, Vol. 29, No. 11 noviembre 1979.
- 16.-CEPAL Evolución de la Integración Centroamericana en 1979, CEPAL/Ex./1024, abril 1980.
- 17.-CEPAL, Reexamen de la Integración Económica en América Latina y Búsqueda de Nuevas Orientaciones, E/CEPAL/L/R. 209, Santiago de Chile, octubre 1979.
- 18.-CEPAL-ILPES, Evolución del Acuerdo de Cartagena (E/CAN.12/888), 14 abril de 1971.

- 19.- CIES Cooperación Hemisférica y Desarrollo Integral OEA/Ser. E/X. 38, octubre 1980.
- 20.- Colegio Nacional de Economistas, El Economista Mexicano, Vol. XXIV, No. 2 marzo abril 1980.
- 21.- Colegio Nacional de Economistas, El Economista Mexicano, Vol. XIV, No. 4, julio-agosto 1980.
- 22.- El Nacional, Francisco Guerrero, Diario Caracas, Venezuela.
- 23.- INTAL El Proceso de Integración de América Latina en 1979, Buenos Aires, 1980.
- 24.- INTAL Integración Latinoamericana, Vol. 4 No. 41, noviembre 1979.
- 25.- INTAL Integración Latinoamericana, Año 4, No. 42 diciembre 1979.
- 26.-INTAL Integración Latinoamericana, Año 5, No. 44, marzo 1980.
- 27.-JUNAC, Evaluación del Proceso de Integración, 1969-1979 (JUN/DI 356) 30 marzo de 1979.
- 28.-JUNAC-ILPES-CEPAL, Grupo Andino: Avance hacia la Formulación de una Estrategia Regional de Desarrollo, 30 de diciembre de 1970.
- 29.-JUNANC-ILPES, Bases Generales para una Estrategia Subregional de Desarrollo, 3 Vols, marzo 1972
- 30.-SCHUPP, Julio César, El Sistema de Apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo, documento elaborado por encargo del Comité Ejecutivo, documento Permanente de la ALALC, CEP/SEM, mayo 15 1979.