

DUSAN SIDJANSKI

**DIMENSIONES
INSTITUCIONALES
DE LA
INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA**



INSTITUTO PARA LA INTEGRACION
DE AMERICA LATINA (INTAL)

B. I. D.

DUSAN SIDJANSKI

**DIMENSIONES
INSTITUCIONALES
DE LA INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA**

Instituciones, proceso de decisión, proyecciones

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA (INTAL)
B.I.D.

Revisión técnica a cargo del INTAL
Diagramación: Silvio Baldessari

© INTAL, 1967
Instituto para la Integración de América Latina
Banco Interamericano de Desarrollo
Cerrito 264 - Buenos Aires

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que previene la ley 11.723

PRÓLOGO

A fines de 1965, el Instituto para la Integración de América Latina encomendó al profesor Dusan Sidjanski la realización de una investigación sobre los aspectos institucionales de los procesos de integración de América Latina.

El objeto de la investigación debía ser formular indicaciones y referencias acerca de algunos de los aspectos institucionales de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano, y, en especial, acerca de los procesos de decisión en ambos esquemas integracionistas. Se encomendó al profesor Sidjanski que examinara aquellos aspectos institucionales y del proceso de decisión en los cuales la experiencia europea pudiera resultar de interés.

La investigación se desarrolló durante el curso del año 1966, y, en procura de los elementos necesarios para ella, el profesor Sidjanski visitó la sede de la ALALC en Montevideo y de la SIECA en Guatemala, entrevistándose con funcionarios de ambas organizaciones, representantes de los gobiernos y de entidades empresariales.

Sin identificarse necesariamente con sus conclusiones, el INTAL ha considerado de interés presentar al público el estudio realizado por el profesor Sidjanski, a efectos de contribuir al debate que tiene lugar en América Latina acerca de los mecanismos institucionales necesarios para impulsar un proceso de integración económica. Sus opiniones, aun aquellas más controvertidas, pueden contribuir a esclarecer algunos de los términos de dicho debate aportando el punto de vista personal de un experto en los problemas institucionales y en los mecanismos de decisión de la integración europea.

El profesor Sidjanski es de nacionalidad venezolana y tiene valiosos antecedentes en el plano de la docencia e investigación. Es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Ginebra, enseña en el Instituto de Estudios Europeos de Ginebra, y es secretario general de la Asociación de Institutos de Estudios Europeos. Ha publicado varios libros y artículos sobre los problemas institucionales de la integración europea, e igualmente ha efectuado publicaciones sobre el proceso de integración latinoamericana. Desde su creación ha colaborado con el INTAL, dictando clases en diversos cursos y seminarios.

INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA (INTAL)

INTRODUCCIÓN GENERAL

La integración de América Latina constituye sin duda la tarea principal de las actuales y futuras generaciones de latinoamericanos. Los esfuerzos que tienden a integrar a los países y pueblos de esta región corresponden tanto a una aspiración histórica profunda como a las exigencias del porvenir. Algunos países latinoamericanos han sido capaces de desenvolverse hasta ahora dentro de marcos a veces estrechos, sin tomar en cuenta la experiencia convincente y exitosa de grandes comunidades políticas tales como los Estados Unidos o la Unión Soviética. Sin embargo, las dimensiones contemporáneas de las actividades esenciales para el progreso en el campo económico, científico y tecnológico, imponen la unión de sociedades relativamente pobres pero cada vez más conscientes de la necesidad de utilizar todos los recursos que permitan acelerar su proceso de desarrollo económico y social. La integración regional aparece como una respuesta eficaz a este problema vital. De allí su actualidad e importancia en América Latina.

En esta perspectiva global, los organismos de integración económica —la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano— se perfilan como núcleos dinámicos de este proceso integracionista y constituyen los primeros pasos hacia una unión general. A pesar de su papel fundamental, estos organismos no son ni los primeros ni los únicos en contribuir al estrechamiento de lazos de colaboración entre países del continente. En efecto, existen otras organizaciones que contribuyen también, de manera directa o indirecta, al movimiento de integración. Entre los organismos que actúan, a títulos diferentes, en el ámbito latinoamericano, pueden distinguirse tres tipos:

- organismos latinoamericanos,
- organismos interamericanos,
- organismos internacionales.

En la situación actual, el esfuerzo de integración —en materia económica principalmente— reside sin duda alguna en los dos organismos latinoamericanos, ALALC y MCCA, que constituyen el objeto de este estudio. Tanto la ALALC como el MCCA ocupan una posición privilegiada en el esquema general de los organismos que ejercen actividades en América Latina y por

ello deben disponer de una autonomía de decisión efectiva. Son organismos a quienes compete tomar decisiones fundamentales, definir el marco de la acción integracionista y contribuir de manera decisiva a la realización de los objetivos de la integración. En una palabra, los organismos latinoamericanos deben decidir —con la participación activa de los gobiernos de los países miembros— el destino de América Latina. Si bien su acción debe ser autónoma, ella no puede efectuarse de modo aislado. Para desenvolverse plenamente, requiere no sólo el respaldo de los gobiernos, sino el apoyo de los organismos que prestan asistencia técnica y financiera. Asimismo, su acción integracionista necesita el respaldo y la participación de las fuerzas empresariales, sindicales y profesionales, de los partidos políticos, de los sectores científicos y culturales, y en general de todos los factores de la opinión pública que influyen en los procesos políticos y sociales de la región. En nuestro concepto, una integración que se proponga realizar intereses auténticamente latinoamericanos debe corresponder a este principio ideal pero indispensable.

Entre los *organismos interamericanos* se distinguen aquellos con funciones generales y políticas, como por ejemplo la Organización de los Estados Americanos, y aquellos con funciones técnicas, como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso, el Consejo Interamericano Económico y Social, así como otros organismos auxiliares de la OEA. La contribución de estos organismos a la integración es evidente y necesaria. De todos estos organismos, el BID ha desempeñado y sigue desempeñando un papel prominente en este proceso, y el nombre de Banco de Integración con que también se le conoce expresa una realidad: el BID se está transformando, con el impulso de su presidente, en un instrumento capaz de promover y financiar proyectos multinacionales con fines o efectos integracionistas. Su Fondo de Preinversión recién constituido fortalece esta tendencia.

Desde el punto de vista de la integración, los organismos del sistema interamericano plantean el problema del desequilibrio entre la potencia de los Estados Unidos y la debilidad de los países latinoamericanos que siguen divididos. Esta situación es más grave con respecto a aquellos organismos que, como la OEA, tienen una función política. En nuestra opinión, una colaboración equilibrada con los Estados Unidos presupone un mínimo de unidad de acción por parte de los países latinoamericanos, y es por

esta causa que la participación directa de aquel país en la integración latinoamericana comportaría un gran riesgo, deformando sus objetivos y haciéndola políticamente intolerable. Los responsables de la política norteamericana manifiestan comprensión frente a esta situación, y estiman que una integración que no sea en realidad una absorción disfrazada no podría realizarse con su participación directa, pero tampoco sin su apoyo deliberado que se concrete en nuevas políticas y programas de asistencia técnica y financiera. La decisión del presidente Johnson de pedir al Congreso un aumento de 1.500 millones de dólares destinados a ayudar, en los próximos cinco años a América Latina, comprueba la intención de los norteamericanos de sostener más eficazmente al desarrollo de sus vecinos del sur.

Tanta generosidad no va sin riesgos. En efecto, si bien las directivas para el temario de la Reunión de Jefes de Estado Americanos en Punta del Este —aprobadas en la XI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en febrero de 1967 en Buenos Aires— insisten en primer lugar sobre la integración económica de América Latina y la importancia de la ALALC y del MCCA, no por ello dejan de reforzar la influencia ya bastante grande de los organismos interamericanos. Además, las directivas pasan por alto un problema tan primordial como el del fortalecimiento de las instituciones de la ALALC, problema que, entre otros, ha sido objeto de la Declaración de Bogotá, del 16 de agosto de 1966. Según estas directivas, las acciones más importantes y efectivas serán cumplidas, de manera autónoma y sin control, por los organismos interamericanos tales como el CIAP. Sin embargo, la Declaración de Punta del Este, de abril de 1967, si bien no se refiere expresamente al problema institucional, prevé la posibilidad de que los recursos técnicos y financieros sean otorgados dentro de la Alianza para el Progreso para acelerar los estudios preparatorios y las tareas relacionadas con la conversión de la ALALC en un mercado común. Además, la declaración distingue en general la *integración latinoamericana* de la *cooperación interamericana*. Una prueba más de esta distinción merece ser señalada: según los principios que rigen el funcionamiento del fondo de preinversión del BID, este último tomará en cuenta con prioridad los proyectos que emanan de los organismos latinoamericanos de integración. A pesar de haber excepciones, persiste el riesgo de que varios organismos interamericanos, al disponer de este aumento en su potencia real,

tengan la tentación de orientar, y hasta de dirigir, al proceso de integración latinoamericana. Esta tentación será tanto más viva cuanto que la debilidad de las instituciones latinoamericanas no les permita cumplir en la práctica sus funciones de organismos rectores del movimiento regional. A nuestro parecer, y desde la perspectiva de la integración de América Latina, los organismos latinoamericanos deberían definir con prioridad la orientación y el contenido de este movimiento. En cuanto a los organismos interamericanos, su función indispensable y primordial es la de asistir y sostener las acciones y proyectos de los organismos latinoamericanos.

Los *organismos internacionales* y en particular las agencias especializadas de las Naciones Unidas están aportando una contribución valiosa al desarrollo de la región y a la colaboración de los países latinoamericanos. Entre estos organismos la CEPAL y sus dirigentes han sido los promotores de la integración. Desde 1952, a través de estudios, de reuniones —a las que han concurrido altos funcionarios y peritos responsables de los asuntos económicos— y en función de instrumento de formación de personal profesional calificado, la CEPAL ha acreditado un conjunto de ideas y métodos que han preparado el terreno para la creación de un mercado común regional. Desde 1956, su actuación reviste una forma más concreta con el informe sobre pagos y mercado latinoamericano y la institución del Comité de Comercio. La promoción de ideas y planes en el campo técnico ha favorecido, sin duda, la creación de un ambiente propicio al movimiento de integración, especialmente en los círculos dirigentes. La Conferencia de Panamá, realizada en 1959, constituye un paso decisivo: del sector de estudios se pasa a la fase de iniciativas y realizaciones. Se puede considerar que con la firma del tratado de Montevideo se termina la acción general de promoción cumplida por la CEPAL. Desde entonces, y merced a su caudal de conocimientos técnicos, la CEPAL continúa abriendo nuevas perspectivas con estudios sectoriales llevados a cabo en colaboración con el BID y el ILPES, así como con la asistencia a la ALALC y en particular al MCCA en sus tareas técnicas. Por importante que siga siendo su actuación, y a pesar de no haber perdido su carácter de vanguardia, ha asumido más bien una función de asistencia técnica y de investigación. El centro de promoción y de realización se ha desplazado hacia los dos organismos de integración latinoamericana, la ALALC y el MCCA.

El presente estudio, que es más un enfoque de ciencia política que jurídica, está dedicado casi exclusivamente a las instituciones y a su funcionamiento en la ALALC y en el MCCA. En efecto, no constituye tanto un análisis de las reglas que rigen estos organismos como un esfuerzo de comprender su realidad y su proceso de decisión. Trata de contestar la sencilla pregunta de cómo funcionan las instituciones latinoamericanas de integración. Es claro que el hecho de haber limitado la observación a un aspecto no significa que éste sea el más importante.

Estamos conscientes de que los problemas económicos de fondo y también de la situación y voluntad políticas condicionan la evolución de la integración. En realidad, no se pueden separar los factores económicos de los instrumentos institucionales: una de las características de toda integración es el método institucional particular que se aplica a la materia económica. En relación con la correspondencia real que existe entre los problemas de fondo y los instrumentos institucionales, se observa que cada etapa de integración económica reclama un tipo de instituciones. El funcionamiento de una zona de libre comercio puede conciliarse con un mínimo de instituciones intergubernamentales. Tal es el caso de la ALALC, sobre todo en sus comienzos, cuando se establecieron instituciones más tradicionales que las que se encuentran en la gran mayoría de los organismos internacionales actuales. Aun la Asociación Europea de Libre Comercio dispone de instituciones más estructuradas aunque de forma clásica.

Cuando de la zona de libre comercio se pasa a un mercado común con una unión aduanera y la libre circulación de todos los factores de producción, y posteriormente, a una comunidad económica que implica además la adopción de políticas comunes, se hacen necesarias, en estas etapas posteriores, instituciones a la vez más sólidas, más dinámicas y más autónomas. El ejemplo de la Comunidad Económica Europea parece comprobado, en parte por lo menos, en la evolución de las instituciones de la ALALC y del MCCA. Esta evolución tiende a reforzar a las instituciones existentes o a crear nuevos órganos a nivel ministerial u órganos técnicos y autónomos.

Desde esta perspectiva, la creación de un órgano autónomo como la Comisión de la CEE, la Comisión Técnica de la ALALC o el proyecto de una Comisión Directiva del MCCA, corresponde menos a un modelo ideal que a una necesidad práctica y objetiva: la necesidad de un órgano altamente competente que, sin depender

directamente de los gobiernos, exprese el interés de la comunidad entera, formule proposiciones técnicamente bien fundamentadas y vigile el funcionamiento del mercado común. Esta observación explica por qué la Resolución 100 que encamina a la ALALC hacia una comunidad económica implicaría, en caso de que ella fuera puesta en ejecución, una reestructuración de las instituciones responsables de la buena marcha de la Asociación.

Existe también una relación estrecha entre las instituciones y la forma de acción. En la CEE, la integración consiste menos en una creación nueva que en una regulación en común de las actividades existentes. La supresión de los obstáculos ha acelerado el ritmo y ha aumentado el volumen de los intercambios ya existentes. Sin embargo, la elaboración de políticas comunes —por ejemplo, la política agrícola común— ha exigido instituciones más estructuradas. Esta relación entre los organismos y su acción aparece aún más clara cuando se trata de promover actividades nuevas como la programación europea, investigación científica y la creación de industrias nucleares.

¿Cuál es la situación en la ALALC? La acción de liberalización que constituyó su principal objetivo inicial es hoy una acción marginal. Se trata de liberar un comercio que representa apenas el 10 % del comercio exterior total de sus países miembros. A pesar de este objetivo limitado, la Asociación progresa en esta materia aunque no sin dificultades. En verdad, las funciones que en la ALALC deberían ser esenciales han sido apenas esbozadas: la creación de un frente exterior común y, sobre todo, la promoción de nuevas actividades industriales y del desarrollo económico y social de la región. Concebida así la finalidad de la ALALC, su función no concierne tanto al pasado o aun al presente, como al futuro común de toda América Latina. Este tipo de actividad con vistas al desarrollo común exige una acción positiva de programación, créditos y asistencia técnica. A su vez, la liberación —como parte de este proceso positivo y no ya de manera aislada, con riesgos graves en ocasiones y sin ventajas sustanciales— podría realizarse en forma acelerada y sin mayores dificultades. Para lograr los objetivos de desarrollo —que son los que, en última instancia, justifican el movimiento de integración regional— se necesitarán en la ALALC instituciones aún más estructuradas y con mayor autoridad que las existentes en el mercado común de los seis países industrializados. Si las actividades de regulación y de control en la Comunidad Económica Europea

exigen instituciones sólidas, la promoción del desarrollo de la ALALC requiere instituciones aún más elaboradas y fuertes.

El problema, tanto en la ALALC como en el MCCA, resulta de la inadecuación de las instituciones en relación con los objetivos perseguidos y la realización de los mismos. Las instituciones iniciales, a pesar de su evolución pragmática —creación de órganos consultivos y organización de reuniones sectoriales—, no se encuentran en situación de responder a las demandas de acción y de desempeñar funciones más amplias o nuevas. Además, estas instituciones disponen de instrumentos anticuados o inadecuados, como los protocolos y las resoluciones. Si se quiere realizar una comunidad económica, es evidente que estos medios son insuficientes. De allí la contradicción creciente entre estos instrumentos jurídicos y las necesidades de acción eficaz, entre un formalismo anticuado y un pragmatismo activo. La distancia advertida a veces en las entidades nacionales entre la forma jurídica y la realidad política y económica aparece de manera acentuada en la integración latinoamericana. Se trata de introducir una materia nueva en los moldes viejos.

Para eliminar las discrepancias señaladas, es preciso que los instrumentos sean acondicionados en función de la realidad. En efecto, la integración económica implica una renovación de los instrumentos jurídicos e institucionales. A pesar de su carácter incompleto, esta renovación está progresando en la ALALC y en el MCCA de manera pragmática como lo demuestra el cambio real en las instituciones regionales, en su desarrollo y en su proceso de decisión. Las actividades prácticas han conducido al crecimiento institucional con la creación de varios órganos y con el establecimiento de relaciones inmediatas entre las instituciones y los interesados. Así, por ejemplo, el desarrollo de reuniones sectoriales permite el contacto directo de la Secretaría de la ALALC con los empresarios de varios sectores económicos. En otras ocasiones se ha recurrido a procedimientos rápidos como en el caso del acuerdo entre bancos centrales evitando así el procedimiento engorroso de ratificación.

La experiencia real ha producido la deformación de los esquemas iniciales. En la ALALC esta deformación ha sido consagrada con la creación de nuevas instituciones al nivel ministerial, de una Comisión Técnica y de comisiones consultivas de empresarios y sindicalistas. La integración tiende a imponer instituciones más sólidas, más eficaces y más adecuadas.

Al analizar las instituciones latinoamericanas con miras a contribuir aun en forma limitada e imperfecta al desarrollo del proceso de integración, se hacen referencias frecuentes a la experiencia de la integración europea, que por diferente que sea, ofrece elementos de valor general que merecen ser meditados. Pero al mismo tiempo, al ofrecer algunos aspectos de los problemas enfrentados y soluciones adoptadas por las instituciones europeas, se suscita un diálogo entre varias experiencias regionales y se pone en evidencia la originalidad de la integración latinoamericana.

Si este estudio expresa a veces opiniones críticas, su intención es siempre contribuir de manera positiva al progreso de la integración latinoamericana. El análisis crítico se propone desembocar en varias sugerencias constructivas. Aunque no tenga la seguridad de que sean las mejores, espero, sin embargo, que ellas susciten una discusión abierta acerca del problema institucional inscrito en el orden del día de la integración latinoamericana.

Este análisis se basa en el estudio de los documentos de la ALALC y del MCCA publicados a principios de 1966, así como en una investigación directa realizada en esta época en los organismos de integración. Redactado en el período de abril a julio de 1966, el texto originario ha sido completado por varias notas y anexos. De esta manera, he procurado tener en consideración—dentro de lo posible—decisiones y acontecimientos que desde entonces han influido o tienden a influir sobre el proceso de integración. He tratado de poner al día mi estudio sin sacrificar a lo actual y factible, perspectivas de más largo plazo, que tal vez parezcan imposibles de realizar de inmediato, pero que constituyen un marco indispensable para una reflexión general.

Merced al INTAL, he podido emprender y realizar este estudio y las encuestas que presupone. Quiero expresar mi reconocimiento al presidente del Instituto, sus dirigentes y colaboradores y en particular a su director, Gustavo Lagos. He apreciado su colaboración así como el espíritu de libertad académica que rige las actividades del INTAL. Mis agradecimientos especiales se dirigen al señor Alberto Solá, secretario ejecutivo de la ALALC, en aquella fecha y al señor Gustavo Magariños, secretario general adjunto de la ALALC, a sus colaboradores que me han prestado su ayuda cordial; a los representantes de gobiernos y dirigentes de gremios profesionales que me han prestado eficaz asistencia

en mi investigación; así como al señor Pedro Abelardo Delgado, entonces secretario general de la SIECA, y a sus colaboradores. Todos han manifestado una gran competencia y un gran espíritu de colaboración. A pesar de ser consciente que lo mejor de este estudio se debe a su contribución valiosa, asumo la responsabilidad personal e integral del texto que sigue.

DUSAN SIDJANSKI

Buenos Aires - Ginebra, abril de 1967.

PARTE PRIMERA

ASPECTOS INSTITUCIONALES
DE LA ALALC

INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio es hacer una breve descripción de las características institucionales de la ALALC y de su proceso de decisión con vistas a presentar conclusiones constructivas. La ALALC tiene un alcance latinoamericano con sus 11 países miembros que representan más del 90 % de la población total de América Latina y más del 93 % de su producto bruto¹. Si bien el eje de este análisis lo constituye la ALALC y su funcionamiento, no se dejará, sin embargo, de hacer frecuentes referencias a las experiencias de la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELE).

Las diferencias evidentes entre estos procesos de integración existen tanto en la realidad como en los tratados, sus métodos e instrumentos. No es éste el lugar para insistir sobre aspectos bien conocidos. Por otra parte, no todo es únicamente diferencia y originalidad. La ALALC no nació *ex nihilo* y sus creadores tuvieron que tomar en cuenta, de manera consciente o no, las experiencias existentes, así como varios otros antecedentes. En efecto, tanto el tratado de Montevideo como los órganos que éste instituye se inscriben dentro de la tradición de la cooperación interamericana y latinoamericana, aunque se trata de "materia prima" —a saber, de liberación comercial y a más largo plazo de integración— completamente diferente. A primera vista hay una contradicción de origen entre la forma institucional (Conferencia, Comité Ejecutivo Permanente, Secretaría y Resoluciones) y el contenido de la cooperación y del desarrollo económicos. A nuestra manera de ver, la tensión y la crisis institucional se debe, en gran parte, a esta contradicción interna tal vez explicable por razones de táctica.

Sin duda, en su forma originaria, la Asociación tiene, tanto en su estructura como en su contenido, un carácter experimental. A diferencia del experimento de integración europea que se intentó en dos sectores básicos pero de manera intensa (CECA), la ALALC se inicia con la liberación de tipo global, pero, al mismo tiempo, muy prudente y limitada. Mientras la CECA empezó creando instituciones de carácter "político" para dos sectores, inspiradas por el Plan Francés (Jean Monnet, en ese momento

¹ Los países siguientes forman parte de la ALALC: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Comisario General del Plan) y por las instituciones políticas existentes en el orden nacional (Parlamento, Corte de Justicia, Comité Consultivo), la ALALC se limitó a instituciones modestas y clásicas, que desde su principio evolucionan de manera pragmática y no siempre ordenada. La CECA instituyó, a pesar de su limitación sectorial, un fuerte armazón con vistas a su fin político. La ALALC creó instrumentos débiles por motivos de táctica; la idea parece haber sido la de que si este experimento daba buenos resultados, los Estados miembros "automáticamente" tenderían a reforzar su colaboración y sus instrumentos comunes.

En realidad, a pesar de su crisis de crecimiento o a merced de ella, la ALALC se ha caracterizado por su evolución constante. La resolución 100, las resoluciones de la I Reunión de Cancilleres y las de la V Conferencia de las Partes Contratantes constituyen una renovación, tanto de los objetivos y de los métodos como de las instituciones de la Asociación. Esta evolución constante hace, por supuesto, más difícil el estudio de los mecanismos institucionales y del proceso de división de la Asociación, pero al mismo tiempo lo hace más interesante y tal vez más útil.

Al final de esta introducción, es preciso mencionar algunos puntos comunes en relación con las tres organizaciones: la ALALC, la CEE y la AELE. La integración económica se realiza únicamente en la CEE, la cual establece una unión aduanera y prevé, a continuación, una unión económica entre los Estados miembros. Lo único que tienen en común la CEE y la ALALC son sus objetivos más o menos remotos: la creación de un mercado común. A fin de realizarlos, la CEE se basa en el establecimiento automático de la unión aduanera y en los procedimientos para la elaboración de la unión económica. Con esta idea se fundaron instituciones relativamente fuertes y se definieron los principios aunque no siempre las reglas precisas ("tratado-marco")².

La ALALC no contiene objetivos y etapas bien definidos para llegar a un mercado común. Lo único relativamente preciso es cierta forma de liberación que, al contrario de la AELE, no es automática. Si bien el contenido de las dos asociaciones de libre comercio se asemeja, una diferencia fundamental persiste entre ellas: la AELE se propone como objetivo final la constitución de una zona de libre comercio entre sus miembros y, en lo posible, su extensión a toda Europa occidental; en la ALALC,

por el contrario, la liberación del comercio constituye solamente una etapa inicial. Esta hipótesis parece confirmada por la resolución del 9 de diciembre de 1966 relativa a medios para facilitar la adopción de actitudes comunes ante terceros países y la elaboración progresiva de una política comercial conjunta. La parte resolutive del mencionado documento dice:

EL CONSEJO DE MINISTROS...

RESUELVE:

PRIMERO. — Encomendar al Comité Ejecutivo Permanente el estudio de las bases para una política comercial conjunta.

SEGUNDO. — Encomendar al Comité Ejecutivo Permanente el establecimiento de un procedimiento sistemático de reuniones de consulta entre las Partes Contratantes, con el objeto de promover la coordinación de las políticas comerciales y financieras que habrán de postular en los diversos foros internacionales.

TERCERO. — Encomendar a la Secretaría la intensificación de las relaciones de cooperación a nivel técnico con el CEMLA y la CECLA, a fin de promover la más adecuada coordinación entre las tareas de esas instituciones y las que desarrolle la ALALC en cumplimiento de esta Resolución³.

A estos varios tipos de cooperación o integración, corresponden varios tipos institucionales. La CEE se distingue por sus vigorosas estructuras, como la ALALC por sus órganos a la vez más clásicos y débiles, a pesar de su constante reforzamiento. Aún frente a la estructura relativamente liviana de la AELE, los órganos de la ALALC aparecen menos estructurados y más anticuados. Estas instituciones corresponden tal vez a la forma de liberación adoptada por la ALALC y a las resistencias de las soberanías nacionales. Con respecto a la defensa de las soberanías, se puede observar que, por una parte, los Estados europeos poseen un altísimo grado de celos en cuanto a la soberanía y que, por otra parte, los órganos de la AELE no implican transferencia alguna de poderes, pero sí una mejor sistematización dentro de un marco clásico. Si los órganos tradicionales de la AELE no sorprenden mayormente, ¿cómo explicar por otro lado la delegación de poderes dentro del marco de la CEE? Dos aspectos de este problema parecen destacarse: en primer lugar, la diferencia entre soberanía formal y soberanía real; si bien muchos Estados conservan la primera, no ejercen la segunda sino de manera muy relativa y, en general, en la órbita de una gran potencia: unirse puede significar recuperar por lo menos un tanto del poder de decisión real; en segundo lugar, el hecho de

² Ver CATALANO, NICOLA: *Manual de Derecho de las Comunidades Europeas*, Buenos Aires, INTAL, 1966, p. XXI.

³ Resolución 167 (CM-1/III/E), ALALC, *Síntesis mensual*, N° 19, enero 1967, p. 8.

unirse puede permitir a varios Estados, pequeños o intermedios, ejercer poderes que separadamente no estaban en condiciones de movilizar. Esta observación se aplica en particular a diversos campos de la tecnología avanzada.

En cuanto a la liberación comercial, es por lo menos discutible sostener que las instituciones existentes corresponden al grado y al tipo de liberación adoptada. Sin embargo, surge una pregunta: ¿por qué a un mecanismo de liberación más complicado que el de la AELE le corresponderían órganos más débiles? Por el contrario, los obstáculos por sí mismos parecen exigir instituciones más sólidas. Esta exigencia es aún más evidente si se considera que la acción principal de la ALALC será siempre la de una acción de promoción. En los países en vía de desarrollo, se trata antes que nada de integrar el porvenir, es decir de promover la colaboración en particular en los sectores dinámicos, o en los cuales los países tienen poca posibilidad de actuar separadamente. En este caso la acción de promoción requiere instituciones más estructuradas y fuertes que las existentes en los países industrializados. Ahora bien, como hemos visto, la ALALC tiene instituciones menos elaboradas que la misma AELE. ¿Es por alguna razón política? Es posible. Pero, entonces, los argumentos según los cuales los instrumentos actuales corresponden a la acción de la ALALC pierden ya su valor.

El plan de nuestro análisis del mecanismo institucional de la ALALC es el siguiente:

—En un primer capítulo nos proponemos hacer hincapié en algunas características de cada uno de los órganos, teniendo en cuenta la evolución que han experimentado durante los cinco años de funcionamiento; a los existentes se añadirán los que la V Conferencia de las Partes Contratantes decidió instituir.

—En un segundo capítulo, se describirá el desenvolvimiento del proceso de decisión, procurando indicar el modelo general y sus principales variantes. Esta parte permitirá ver cómo se articulan en la práctica los órganos y sus acciones.

—El tercer capítulo contendrá una síntesis de las observaciones que se han ido formulando a lo largo de las exposiciones anteriores. En base a estos elementos y de las experiencias de otros movimientos de integración, se tratará de hacer algunas sugerencias para el futuro sin pretender fijar un patrón rígido. Se indicarán meramente algunos lineamientos de las instituciones que requeriría la ALALC.

CAPÍTULO I

INSTITUCIONES

ESQUEMA GENERAL

Como en el caso del tratado de Estocolmo (AELE), el tratado de Montevideo atribuye relativamente pocos poderes a los órganos que instituye. Lo esencial es la ejecución del tratado. Pero, en realidad, los objetivos y las atribuciones de la Asociación han ido evolucionando en relación con su meta general: la creación de un mercado común. En este sentido, la ALALC parece mucho más dinámica que la AELE. En cuanto a la CEE, ella confiere, desde el principio, a sus instituciones, un conjunto de amplios poderes a la vez legislativos, ejecutivos y jurisdiccionales que pueden tener efectos directos sobre los individuos y asociaciones.

Existe un segundo aspecto importante: las atribuciones principales de la ALALC y de la AELE corresponden a los órganos intergubernamentales con vocación comunitaria, atribuciones que ejercen con la colaboración o ayuda de una Secretaría. En la CEE, la acción activa se concentra en la colaboración orgánica entre la Comisión —órgano de tipo supranacional— que propone y ejecuta, y el Consejo —órgano intergubernamental de vocación comunitaria— que toma en principio las grandes decisiones a propuesta de la Comisión; la acción de control se reparte entre el Consejo en cuanto al aspecto político, el Parlamento europeo para un control democrático, y la Corte de Justicia para un control legal. La CEE forma un círculo casi completo, aunque limitado, de creación, ejecución y control de normas comunes. Comparados con este mecanismo, los sistemas de la ALALC y de la AELE aparecen a la vez más limitados e incompletos.

A diferencia de las experiencias europeas, el tratado de Montevideo establece una Conferencia de las Partes Contratantes que corresponde a la idea de las instituciones internacionales tradicionales, pero también al método de negociación y liberación comercial adoptado por el tratado. Sin embargo, como veremos a continuación, la Conferencia es en la práctica una "sesión ampliada" del Comité Ejecutivo Permanente donde los representantes permanentes revisten las funciones de jefes o jefes adjuntos de delegaciones nacionales, y actúan, asistidos por numerosos delegados, dentro del marco de los poderes de la Conferencia. Así que, en realidad, el Comité Ejecutivo Permanente (CEP), que

expresa la voluntad colectiva de los gobiernos miembros, se perfila como órgano central y permanente de la ALALC¹. En efecto, tanto sus funciones como el número de los miembros de las delegaciones nacionales y los órganos de asesoramiento han crecido. La labor del CEP se apoya principalmente en la Secretaría Ejecutiva, cuyo núcleo ha ido estructurándose y reforzándose desde un principio. La Secretaría Ejecutiva tiene funciones de asesoramiento técnico, de estudio y de coordinación. Esta última función aparece claramente en el vínculo que el tratado establece: el secretario ejecutivo es al mismo tiempo secretario general de la Conferencia, y adquiere así un peso institucional. En la práctica, la posición de la Secretaría se ha ido afirmando, en particular en su función de coordinación. En efecto, la Secretaría coordina tanto a la Conferencia, como al CEP, a las comisiones asesoras, a los grupos de estudio y a las reuniones sectoriales; es decir, a toda la compleja red de instrumentos que la práctica ha formado alrededor del CEP y de la Secretaría Ejecutiva². Este esquema existente se complica más con la introducción de órganos de alto nivel que ya funcionan —como varios consejos— y los que están en formación sin funciones ni estructura definitivas, como el Consejo de Ministros, la Comisión Técnica y las Comisiones Consultivas. La evolución del esquema institucional que todavía no está estabilizado es una segunda naturaleza de la ALALC.

Por su parte, si la AELE ha registrado también cierta evolución en su mecanismo, este último ha tenido, como en el caso de la CEE, una estructura más definida desde el principio: un Consejo de Ministros, los Delegados Permanentes y la Secretaría. En la práctica, el Consejo funciona a dos niveles: nivel de ministros y nivel de representantes. A nivel ministerial se toman decisiones importantes, previamente preparadas. Los representantes deciden ya sea sobre asuntos secundarios, o sobre asuntos técnicos, en colaboración estrecha con la Secretaría. Alrededor

¹ Véase la resolución 152 (VI) que contiene el reglamento del CEP. Además: PAOLILLO, FELIPE H., "Estructura orgánica de la ALALC", *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, IV, 1965/1966, p. 151-2, quien se refiere a la resolución 119 (5) y al criterio funcional.

² Según F. H. PAOLILLO, el sistema del tratado de Montevideo concreta una solución al problema institucional de la ALALC que corresponde a dos ideas básicas: sus órganos han sido concebidos primordialmente para: —el cumplimiento de los fines inmediatos de la Asociación (desgravación del intercambio zonal); —la representación de los intereses nacionales (*op. cit.*, p. 134). Véase el artículo de MATEO MAGARIÑOS DE MELLO, "Naturaleza y caracteres jurídicos del tratado de Montevideo y de la ALALC", *Anuario Uruguayo*, *op. cit.*, p. 361-402.

de este núcleo central, han prosperado varias comisiones y grupos técnicos. Además, se instituyó un órgano de consulta compuesto por empresarios y trabajadores. Cabe señalar que esta proliferación de instrumentos técnicos y de consulta relevante en la ALALC y en la AELE, es aún mucho más extensa y diversificada en la CEE.

Para concluir con esta parte esquemática y hacer resaltar algunas otras diferencias entre estos tres mecanismos, podría recurrirse a la distinción entre materia y procedimiento que utiliza la ciencia política. Desde el punto de vista de materias, las tres organizaciones se limitan en principio a los aspectos económicos y técnicos. Todas excluyen —en grados diversos— las cuestiones de política exterior o de defensa. Pero aun en sus materias económicas y técnicas se notan diferencias: la CEE no solamente realiza la integración económica, sino que también cumple varias funciones en el sector de energía nuclear (investigación, coordinación y promoción) por intermedio de la Comunidad Europea de Energía Atómica. La fusión de las dos Comisiones —de la CEE y de la EURATOM— y la Alta Autoridad de la CECA, y, posteriormente, la fusión de las Comunidades mismas ampliará el peso comunitario en varios sectores. La acción de la Comunidad Europea es más amplia y más intensa que la que desarrollan la AELE y la ALALC.

Desde el punto de vista del procedimiento, también se observa una diferencia importante: además de disponer de poderes más extensos, los órganos de la CEE tienen capacidad de decidir en última instancia sobre diversas materias de su competencia, o de obtener la ejecución de sus decisiones. En este sentido, la Comunidad dispone de un procedimiento de tipo político que, a pesar de no ser perfecto, ha funcionado bien por lo general. Para compensar el peso de los poderes comunitarios y controlar su ejercicio, se estableció la Corte de Justicia. La crisis de la CEE, del 30 de junio de 1965³, reveló las debilidades pero igualmente la solidez de su estructura. Como en las dos Asociaciones, la latinoamericana y la europea, la buena marcha de la Comunidad depende, en el último análisis, de la buena voluntad de los gobiernos miembros. Pero en este caso, los mecanismos definen mejor las responsabilidades concretas y delimitan el libre juego de los gobiernos sin poder imponer su voluntad por fuerza pública y autónoma; además, la solidaridad y la presión de varios

³ *Bulletin de la CEE*, Bruselas, Nº 3, marzo de 1966, p. 5-11.

sectores económicos, combinada con la acción difusa de la opinión pública, y la a veces más localizada de los electores (elecciones presidenciales en Francia, en 1965) influyen en el comportamiento de los gobiernos. Estos elementos hacen todavía falta a las dos Asociaciones que no disponen de ningún tipo de sanciones comunitarias para garantizar el respeto de las reglas comunes. La tasa suplementaria impuesta unilateralmente por Inglaterra a todas las importaciones (durante el año 1965), ilustra el peligro que corren estos mecanismos incompletos, peligro tanto más grande puesto que las dos Asociaciones no están basadas, por ahora, en otros factores activos de solidaridad. Por ello es que diversas iniciativas de la ALALC tienden precisamente a suscitar solidaridades sectoriales y concretas y a completar los mecanismos existentes.

CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES

Este órgano clásico e inicialmente supremo⁴ parece ser un instrumento poco adecuado para las tareas que debe cumplir. De ahí su evolución natural que tiende a hacer de la Conferencia, salvo excepción, una segunda edición aumentada del CEP. Si la Conferencia corresponde al tipo clásico de negociaciones bilaterales y multilaterales, parece menos adaptada a las funciones técnicas de promoción de la integración.

Lo que caracteriza a las Delegaciones nacionales a la Conferencia es el hecho de que, en general, están constituidas por los dirigentes oficiales, por los representantes permanentes y por los técnicos nacionales que participan en las tareas de la Asociación. Por lo general, además del personal de las representaciones permanentes y de los Ministerios de Relaciones Exteriores, las delegaciones comprenden funcionarios de Ministerios técnicos, de los Consejos de Planificación, de los Bancos Centrales, de las Comisiones nacionales para la ALALC, y representantes de la iniciativa privada. En la V Conferencia (1965) estuvieron presentes más de 200 participantes. En este sentido la Conferencia ofrece a un buen número de funcionarios responsables de los varios sectores de las administraciones y representaciones nacionales la oportunidad de reunirse y de proceder —anualmente y en co-

⁴ En el protocolo por el cual se institucionaliza el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, del 12 de diciembre de 1966, se estipula, en el artículo 34, que "el Consejo es el órgano supremo de la Asociación".

mún durante uno o dos meses— a un balance de las labores de la Asociación. Estos contactos regulares y el trabajo en común son unos de los aspectos más positivos en esta etapa preliminar de integración latinoamericana.

El trabajo efectivo de la Conferencia se lleva a cabo esencialmente en las comisiones que actúan en sesiones privadas (Comisión de Negociación, Comisión de Asuntos Económicos, Comisión de Coordinación). La Comisión de Coordinación ocupa una función central, pues al estar compuesta por los presidentes de las delegaciones, ella cumple con el cometido de coordinar los trabajos de la Conferencia, armonizar los puntos de vista de las diferentes delegaciones, fijar el orden en el cual se tratarán los temas establecidos en la agenda, y resolver acerca de los asuntos que le sometan los presidentes de las delegaciones⁵.

Se pueden distinguir dos tipos de *funciones* de la Conferencia: una función de negociación y una función de decisión o de reglamentación en otros sectores de actividades de la ALALC vinculados al desarrollo del proceso de integración latinoamericana. El primer tipo de funciones comprende el establecimiento de listas nacionales y de la lista común, así como la negociación de los acuerdos de complementación. El funcionamiento de la Conferencia se rige por reglas de votación conocidas: el quórum de dos tercios y el voto de dos tercios que, salvo excepciones previstas o decididas, debe ser sin voto negativo⁶. No es necesario insistir sobre los inconvenientes que representa este tipo de votación que instituyó el veto por un período limitado, el cual ha sido prorrogado por la resolución 68 (III). Es un ejemplo que demuestra que los Estados miembros aprovechan raras veces las disposiciones permisivas y prometedoras. Como observan E. Jiménez de Aréchaga y F. H. Paolillo, la Conferencia mantuvo el sistema vigente como principio general, y resolvió que "las Partes Contratantes establecerán, a medida que lo estimen necesario, los casos que se agregarán a los previstos en los incisos a), b), y c) del artículo 38 del tratado. . . ." Desde entonces hasta la fecha se ha seguido aplicando el mismo régimen, y ningún caso ha sido agregado a la magra lista de decisiones que, según

⁵ Véase "La Conferencia", ALALC, *Síntesis mensual*, N° 2, Montevideo, agosto de 1965, p. 4-6.

⁶ Sobre la interpretación jurídica del procedimiento, véase VIEIRA, A. MANUEL, "Régimen de votación en la ALALC", *Anuario Uruguayo, op. cit.*, 1964, p. 113.

el artículo 38, pueden ser adoptadas sin que las partes puedan hacer uso de su derecho de veto ⁷.

Esta experiencia explica por qué el tratado de Roma recurre constantemente al método de un calendario automático y obligatorio que fija de antemano los plazos para la ejecución de ciertas obligaciones o la transformación y mejoramiento de los mecanismos iniciales. Esta técnica ha sido introducida en la integración latinoamericana: la resolución 170 del Consejo de Ministros, la aplica a la presentación del proyecto de desgravación programada por el CEP.

Con respecto a los sistemas de votación, podemos hacer varias observaciones: si bien se admite que en las primeras fases de integración, la adhesión de las partes es necesaria, este principio puede ser graduado y no aplicado de manera uniforme a todos los asuntos. Así, se podrían distinguir desde ahora, basándose en la experiencia de la Asociación, los asuntos importantes o secundarios y las decisiones dictadas, en ejecución, o dentro del marco de las decisiones previas. Esta distinción se aplica en la AELE y, *a fortiori*, en la CEE.

Es cierto que aun en la CEE se recurre a la unanimidad para actos de tipo legislativo o para decisiones de índole política. Más aún, en la práctica se busca la adhesión de todos los miembros también en los casos en que el tratado prevé la mayoría calificada. Esta adhesión se requiere sobre todo en materias de gran interés para varios Estados miembros o para uno de ellos a efectos de garantizar mejor su posterior ejecución efectiva. Sin embargo, la posibilidad de decidir por mayoría calificada, ejerce, junto con la propuesta de la Comisión, una cierta presión para que los miembros lleguen más rápido a un acuerdo general que no sea el denominador común más bajo. Es sabido que por razones políticas, y a consecuencia de la última crisis, el uso de las reglas mayoritarias ha sido restringido. El acuerdo que puso fin a la crisis del 30 de junio de 1965 estipula que cuando en el caso de una decisión que puede tomarse por mayoría a propuesta de la Comisión, los intereses muy importantes de uno o más países miembros están en juego, los miembros del Consejo harán esfuerzos para llegar, en un plazo razonable, a soluciones que pueden

⁷ *Contralor de la legalidad de los actos Comunitarios. Interpretación unitaria del derecho de integración. Proyectos y posibilidades en la ALALC.* Informe preparado para el INTAL, seminario para profesores de Derecho sobre aspectos jurídicos de la integración, Buenos Aires, 6 al 31 de marzo de 1967, texto mimeografiado, p. 20.

ser adoptadas por todos los miembros del Consejo en conformidad con sus intereses y con los de la Comunidad según el art. 2 del tratado de Roma. A este respecto, la delegación francesa estima en su interpretación aislada que, cuando se trata de intereses muy importantes, la discusión debe continuarse hasta llegar a un acuerdo unánime. De todas maneras, en la práctica nunca se han tomado decisiones en contra de un "interés muy importante" de un miembro (por ejemplo, una decisión fundamental en el asunto de la política agrícola común no puede dictarse contra Francia) ⁸. Si bien es evidente que estas situaciones no admiten comparación, no es inútil examinar las reglas y la práctica de la CEE y de la AELE a fin de tenerlas en cuenta al tratar de perfeccionar el mecanismo de la ALALC.

Es cierto que el veto generalizado a casi todos los asuntos, importantes o no, políticos o técnicos, no ha dado buenos resultados en la ALALC y ha permitido que se rebajara el nivel de la negociación y del acuerdo. Asimismo, este sistema ha hecho difícil el control que se efectúa sobre la ejecución del tratado y de las resoluciones de las Conferencias. Sin pretender comparar lo incomparable —una Conferencia con un Consejo como el de la CEE, insertos, además, en sistemas diferentes—, la adaptación, tras cinco años, de las reglas vigentes, que ya se contempla en el tratado de Montevideo, podría emprenderse gradualmente desde ahora.

COMITÉ EJECUTIVO PERMANENTE

El CEP tiene en principio dos aspectos: el de órgano comunitario y el de órgano intergubernamental. El carácter comunitario se refiere más al hecho de que este órgano es parte de un mecanismo común que a su propia naturaleza. En la práctica, lo que se ha ido reforzando es su carácter de órgano intergubernamental. Los intereses nacionales legítimos, pero a veces secundarios, tienden a prevalecer sobre el interés común. Sin embargo, el CEP expresa las posiciones de los gobiernos. Este órgano central permanente ha adquirido, con el transcurso del tiempo, nuevos poderes y tareas, además de los previstos por el tratado. Esta evolución corresponde al desarrollo general de la Asociación y a necesidades técnicas que exigen una labor continua.

⁸ El acuerdo logrado en la sesión extraordinaria del Consejo, Luxemburgo, enero de 1966, figura en el *Bulletin de la CEE*, Bruselas, N° 3, marzo de 1966, p. 5-11.

A primera vista, se observa que el CEP es el órgano que ocupa un puesto esencial en el sistema de la ALALC: comparte varias funciones reglamentarias y de control con la Conferencia, asesorado por la Secretaría y otros órganos de estudio y de consulta; además cumple varias tareas ejecutivas, de preparación de decisiones, y de representación en colaboración con la Secretaría y con la asistencia de órganos auxiliares. En la práctica, estas distinciones son menos claras, pues como se ha notado, existe un núcleo dinámico presente y actuante en varios niveles de la ALALC. A este respecto, el CEP no puede asimilarse al Consejo a nivel de representantes de la AELE, ni al Comité de representantes permanentes de la CEE. En estos dos casos, los mismos representantes no se transforman en ministros como los representantes del CEP en delegados a la Conferencia. La creación del Consejo de Ministros de la ALALC responde a esta necesidad de reuniones a un nivel más alto, con la presencia personal de los ministros.

Las representaciones permanentes nacionales, en un principio reducidas a dos miembros, han crecido y reúnen actualmente a más de 36 miembros en total con un promedio de cuatro por representación. En la CEE a título de ejemplo, más de cien personas constituyen las seis delegaciones nacionales constituidas por un personal mixto proveniente de varios ministerios, pero encabezado por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por lo general, las representaciones ante la ALALC son integradas por el personal perteneciente a los Ministerios de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en el caso de México se nota la presencia de técnicos de otros ministerios. El nivel de las representaciones es, salvo excepción, bastante elevado. Sin embargo, la naturaleza técnica de la obra que realiza el CEP lo ha obligado a ampliar el círculo de los técnicos que lo asisten en sus tareas. A pesar de sus dos reuniones regulares semanales y de múltiples sesiones en grupos de trabajo —que tienen carácter informal y en las cuales los representantes actúan a título personal—, el CEP no puede ejercer todas las funciones que le incumben. De allí el desarrollo de la Secretaría Ejecutiva y de los órganos de asesoramiento.

No se puede generalizar con respecto a los métodos de trabajo de las representaciones, método que refleja a la vez la personalidad, la capacidad y el peso político de cada representante. Hay representaciones que están sometidas a un “control” bas-

tante estricto por parte de sus gobiernos y administraciones, o que, por exceso de prudencia, no toman posición sin instrucciones. Y otras cuyos jefes actúan con bastante libertad. En la práctica, hay intercambios intensos entre las representaciones y las administraciones nacionales, tanto más que, cuando estas últimas definen sus posiciones, consultan con frecuencia a sus representantes. Aquí, tanto para las representaciones como para las administraciones, se plantea el problema del personal capacitado que hace falta y constituye un obstáculo a la integración humana y técnica. Por razones técnicas, constituye un núcleo limitado que participa activamente en el proceso, en diferentes niveles y ámbitos.

Según informaciones parciales y empíricas, los contactos entre los miembros de las representaciones parecen cotidianos y estrechos. Fuera de los contactos obligatorios en el CEP y en los grupos de trabajo abiertos a todos los representantes, ellos mantienen relaciones personales en un ambiente de familiaridad propio de los latinoamericanos.

En el funcionamiento del CEP intervienen varios elementos: en primer lugar, la Secretaría Ejecutiva, cuyos funcionarios participan siempre directamente en todo el proceso; las comisiones asesoras, los grupos de estudio y otros instrumentos de consulta que intervienen sobre todo en la etapa preparatoria de las decisiones; los grupos de trabajo del CEP —que tienen como coordinador un representante o un funcionario de la Secretaría—, cuyos informes pueden ser aprobados por unanimidad o con reservas antes de ser sometidos al CEP. En la práctica, las mismas personas en función informal o formal, actúan en esta última fase. Todo el proceso se caracteriza por la colaboración constante entre representantes y funcionarios de la Secretaría. Este proceso se parece al que se desenvuelve en la AELE, y acusa notables diferencias con el de la CEE.

En la CEE, la Comisión no sólo tiene siempre un representante en los grupos de trabajo del Comité de representantes permanentes, y también derecho a voz, si no que, en la mayoría de los casos, las modificaciones aportadas a sus propuestas exigen su aprobación. De esta manera, el representante de la Comisión ante el Comité y sus grupos —puesto que nunca es un miembro de la Comisión, pues éstos se reúnen solamente con los Ministros— tiene cierta autoridad y cierto poder de negociación. La negociación no aparece como un asunto que se considera entre

los representantes de los países miembros, con asistencia del representante de la Comisión, sino más bien como una negociación entre los siete, donde la Comisión expresa el interés comunitario y defiende el tratado⁹. Esta posición más sólida de los representantes de la Comisión en el proceso de decisión es el reflejo de la economía general de las instituciones de la CEE. En el CEP, el secretario ejecutivo y el secretario ejecutivo adjunto no tienen una posición tan fuerte, pero disponen de derecho de voz.

A nivel de las reuniones formales del CEP, se aplican las mismas reglas de votación que rigen en la Conferencia, cuando se trata de poderes delegados por esta última, con todos los inconvenientes ya mencionados¹⁰. Aquí estos inconvenientes parecen más graves, pues el CEP tiene que vigilar la correcta aplicación de las normas comunes. La posibilidad del veto siempre entorpece el funcionamiento y lo amenaza de parálisis como sucedió con el veto del Uruguay, en febrero 1966. Este problema de votación merecería un análisis por parte de un grupo de peritos latinoamericanos. Sin volver a insistir en este punto, cabe señalar que se han acreditado en la ALALC varias ideas que merecían ser sometidas al método de la "duda sistemática". A título de ejemplo se podría mencionar la regla interpretativa según la cual el CEP debe ser sometido al mismo procedimiento de votación que la Conferencia (voto negativo) cuando actúa en delegación de la misma. Puede ser. Pero esta regla no nos parece constituir un axioma. Se podría tal vez distinguir entre delegación general (cuando el CEP actúa como prolongación de la Conferencia) y delegación orientada y particular (cuando la Conferencia fija en su delegación los principios y las directivas o define el contenido del mandato del CEP); se puede considerar tal vez que el CEP, al actuar por mandato o según las directivas de la Conferencia, no debe necesariamente aplicar el mismo procedimiento¹¹. La distinción aparece en el

⁹ Véase nuestro estudio sobre "Los procesos de decisión en la Comunidad Europea", que se publicará en la *Revista de Derecho*, Universidad Central de Venezuela.

¹⁰ El nuevo reglamento del CEP contenido en la resolución 152 (VI), del 18 de noviembre de 1966, dispone en su artículo 26: "Las resoluciones del Comité se adoptarán con el voto afirmativo de por lo menos dos tercios del total de los representantes, salvo que obre conforme a facultades delegadas por la Conferencia, en cuyo caso se requerirá que no exista voto negativo".

¹¹ Véase la posición opuesta y tradicional en los citados estudios de F. H. Paolillo y M. A. Vieira, *Anuario, loc. cit.*, p. 148 y 113 respectivamente.

art. 1º de la res. 119 (V), entre las funciones del CEP como prolongación de la Conferencia y sus funciones de enlace y de coordinación. Estas últimas no deben necesariamente ser sometidas a las mismas reglas que las primeras, que, a su vez, podrían adoptar la distinción arriba mencionada. En la práctica del Consejo de la CEE, como en la del CEP, los miembros tratan de lograr decisiones por acuerdo general. Aun en el período anterior al acuerdo de Luxemburgo, de enero de 1966, los miembros procedían de preferencia por consentimiento de todos. La distinción entre los dos procedimientos tiende a esfumarse: los ministros buscan, siempre que sea posible, el acuerdo de todos. El consentimiento garantiza una ejecución mejor en el estado actual en que los Estados miembros polarizan lo esencial del poder político. También en el Consejo, la búsqueda del compromiso sustituye al voto. Pero existen barreras para impedir que la negociación degeneren en un tira y afloja cuyo resultado correspondería al denominador común de las resistencias gubernamentales: primeramente el tratado que fija los principios; luego la Comisión que elabora proposiciones dirigidas al Consejo; después la presión de la interdependencia comunitaria que pone en contacto los distintos engranajes del mecanismo: la negativa de un Estado podrá provocar la de otro. Finalmente, cuando el tratado establece vencimientos los gobiernos están obligados a tomar una decisión dentro de los plazos prescritos; esto explica la definición del tratado de Roma: un calendario de las decisiones que habrá que tomar. El término puede implicar una amenaza con miras a transformar la unanimidad en mayoría calificada si el acto no se hubiere formulado. Ejemplo: la legislación antitrust, adoptada, sin embargo, de común acuerdo. A pesar del acercamiento que se ha producido en la práctica entre esos dos procedimientos, la mayoría calificada conserva sus ventajas: facilita la búsqueda de un compromiso, aprovechando una posición de fuerza en el grupo mayoritario. Los minoritarios transigen más fácilmente cuando saben que una decisión puede tomarse en contra de su oposición. De su parte los mayoritarios están dispuestos a hacer algunas concesiones porque saben que cuanto más importante sea un asunto, tanto más necesario es el acuerdo entre los miembros para su realización. En el estado actual, toda decisión que emane del Consejo recibe el mayor respeto de parte de los distintos intereses nacionales.

Por su lado, el CEP se esforzará —según su reglamento— por lograr que sus resoluciones reflejen la opinión concordante de

todos los representantes. Si, a pesar de su diferencia, se desprende una tendencia común a los dos sistemas¹², sería absurdo concluir que es necesario institucionalizar estas prácticas. En efecto, el arma de disuasión que constituye la mayoría calificada o especial permite lograr más rápidamente un compromiso de todos. Sin duda, el consentimiento general se logra con mayor dificultad cuando, como en el sistema actual de la ALALC, cada miembro dispone del veto.

Cuando la Conferencia encarga al CEP preparar estudios y proyectos, esta función de proposición, de estudio y no de decisión, no se encuentra sujeta a la amenaza de voto negativo. Esta última reduciría seriamente la capacidad de propuesta y de estudio del CEP.

Hay otra situación que merece especial atención: la relación entre el CEP y la Comisión Técnica que aún queda por poner en marcha. La resolución 136 (V) encarga al CEP la consideración de las proposiciones y proyectos emanados de la Comisión Técnica. Dicha Comisión fundará su autoridad en la de sus miembros y en el valor técnico de sus proposiciones. Pero el hecho de someter las proposiciones a consideración del CEP, coloca a la Comisión Técnica en una posición ambigua, si no inferior. Lo mínimo sería acordarle, a este nivel por lo menos, un arma eficaz inspirada en el artículo 149 del tratado de Roma que exige unanimidad de los miembros del Consejo en el caso de que quieran modificar las propuestas de la Comisión. El diálogo entre el órgano comunitario y los gobiernos o sus representantes reunidos en el Consejo de Ministros o en el CEP debe equilibrarse mejor. Sobre todo, si se tiene en cuenta el peso de los gobiernos y su capacidad de decidir en última instancia.

Por otro lado, no es ocioso preguntarse si el vocabulario tradicional empleado por la ALALC corresponde a su realidad y a sus necesidades. Las resoluciones y los acuerdos comportan un contenido histórico, jurídico y psicológico. Si la ALALC tiende a hacer una obra original, ¿por qué no trata de adaptar sus instrumentos y actos a su contenido? Como se ha observado, el sistema institucional está ya sometido a una fuerte presión por parte de las necesidades (creación de órganos de consulta, reuniones sectoriales), y en función de una visión del futuro.

El procedimiento internacional, con sus proyectos y anteproyectos de resoluciones y sus actos en forma de resoluciones,

¹² Véase para el sistema de votación en la CEE, arts. 148, 149 y 150.

tal vez sea pesado en el caso de una colaboración original como en la ALALC. La AELE y sobre todo la CEE han tratado de innovar en este campo.

Sin adentrarse en las múltiples actividades reseñadas en el informe anual del CEP¹³, cabe señalar el carácter evolutivo de las tareas y poderes de este órgano. Por una parte, la Conferencia ha determinado en su resolución 119 (V) delegar en el CEP un mayor número de funciones especializadas. El CEP se confirma como prolongación de la Conferencia. Pero también se institucionalizan sus funciones de enlace y coordinación entre los órganos de la Asociación y los Estados miembros. Por otra parte, la Conferencia refuerza la posición de la Secretaría Ejecutiva a quien, a su vez, el CEP tiende a confiar varias funciones. Así se nota una triple evolución: el reforzamiento de los dos órganos permanentes de la Asociación¹⁴ y el traspaso de ciertas funciones de la Conferencia al CEP y del CEP a la Secretaría Ejecutiva.

SECRETARÍA EJECUTIVA

Aunque oficialmente carece de título de órgano de la Asociación, la Secretaría Ejecutiva es en realidad un órgano técnico permanente que ocupa con el CEP una posición central dentro del mecanismo. Goza de todos los privilegios de una Secretaría internacional independiente. Sin embargo, su autonomía real y su capacidad de iniciativa efectiva se encuentran relativamente reducidas y sometidas a un control celoso por parte del CEP, cuya intensidad varía según los casos y según el tiempo. Así, por ejemplo, cuando el primer Secretario Ejecutivo quiso establecer relaciones oficiales con la CEE en ocasión de su visita a Bruselas, el CEP reaccionó contra su iniciativa. Hoy, al contrario, el CEP delega con frecuencia a la Secretaría la representación de la Asociación ante los organismos internacionales.

El secretario ejecutivo y el secretario adjunto —de nacionalidad diferente y nombrados por la Conferencia— desempeñan un papel activo en la Conferencia, en el CEP y en sus grupos de trabajo, así como en otros órganos de asesoramiento. Su acción se apoya por supuesto en la labor técnica y continua que cumple la Secretaría Ejecutiva, que ellos dirigen. En el último organograma de la Secretaría Ejecutiva figuran, además de la Secretaría

¹³ ALALC, *Síntesis mensual*, N° 17, noviembre de 1966, p. 14-42.

¹⁴ Consideramos como órgano a la Secretaría Ejecutiva desde el punto de vista práctico y a pesar de encontrarse ella sometida jerárquicamente al CEP.

o núcleo de coordinación y supervisión, cuatro departamentos: el Departamento de Asuntos Económicos con cuatro sectores (transporte, origen, países menos desarrollados y asuntos monetarios); el Departamento de Asuntos Industriales; el Departamento de Mercado Interior con un sector aduanero (nomenclatura, técnica aduanera y política comercial) y otro de negociaciones; y el Departamento de Asuntos Agropecuarios. También comprende diversos servicios como, por ejemplo, los de Estadística, Conferencias y Reuniones, Biblioteca y Documentación, y Administrativo.

Esta estructura administrativa evoluciona de acuerdo con la extensión de las tareas y con la tecnicidad que exige su ejecución. El núcleo mínimo de los comienzos se aproxima actualmente a 150 personas. Sobre este total, menos de 30 son técnicos profesionales, de los cuales varios son prestados por organismos de apoyo (BID: 7; OEA: 2). Estas cifras que corresponden a las de la Secretaría de la AELE, no pueden compararse con las de las tres Comunidades europeas que tienen más de 5.000 personas, de las cuales más de 1.000 son funcionarios administrativos y más de la mitad pertenecen a la CEE.

Esta evolución se nota en la expansión de gastos los cuales, sin embargo, siguen teniendo un volumen modesto: el presupuesto de 1962, con un total de 375.000 dólares, de los cuales 265.000 son asignados a los gastos de personal, pasa a 730.800 (550.000 para el personal) en 1965, y asciende a 798.000 (630.000 al personal) en 1966. A pesar de esta expansión, el presupuesto de la ALALC no se puede comparar con el de la mayoría de los órganos internacionales entre los cuales la CEE ocupa una posición privilegiada con alrededor de 50 millones de dólares que aumentarán considerablemente después de la constitución definitiva del Fondo de Orientación y Garantía Agrícola. Es evidente que en la ALALC existe una chocante desproporción entre los medios disponibles y las tareas a realizar.

En principio, los funcionarios tienen contratos por dos años que se prorrogan automáticamente. Esta situación fluida no parece favorecer la constitución de un cuerpo permanente y de gran capacidad técnica. Además, el nivel relativamente modesto de las remuneraciones profesionales no facilita el reclutamiento de funcionarios. En efecto, no se han podido llenar varios cargos de directores de departamentos por estos motivos. Los nombramientos son hechos por el secretario ejecutivo en base a títulos y antecedentes para los cargos de profesionales, y en base a concurso

para los demás puestos. De esta manera, el nombramiento de los profesionales no queda completamente al amparo de las influencias políticas ni de las personales de los representantes. Es un factor que puede constituir una amenaza en cuanto a la capacidad del personal. A pesar de fallas normales o accidentales, la Secretaría da la impresión de ser un instrumento a la vez dinámico y eficaz. El dinamismo se nota tanto por el ritmo rápido y continuo del trabajo como por un cierto entusiasmo (casi una mística) por parte de los funcionarios. Como lo muestran las experiencias en varios sectores (CEE, AELE, Plan Francés) el éxito depende en gran parte de la eficacia y de la capacidad técnica del mecanismo administrativo. Es un elemento indispensable para establecer un diálogo efectivo entre la administración comunitaria y las administraciones nacionales.

Las funciones de la Secretaría Ejecutiva se han ido ampliando. La Secretaría tiene a su cargo la realización de los trabajos técnicos que le encomiendan la Conferencia y el CEP, interpretando en la ejecución de los mismos el interés común¹⁵. A este fin, el art. 42 del tratado garantiza en principio la independencia de la Secretaría frente a los gobiernos, pero, por otra parte, establece un nexo de dependencia sometiéndola al CEP. Esta relación de subordinación de la Secretaría al CEP la somete a su control y limita su capacidad de iniciativa, tanto más que, a su vez, el CEP y los representantes se muestran muy tímidos en su actuación. Aún así, la Secretaría ha tratado de poner en marcha ciertas actividades y de desarrollar las existentes. En la práctica, lo esencial del trabajo de preparación, de estudio, de supervisión y coordinación se efectúa a través de la Secretaría. Así, por ejemplo, los proyectos del informe anual del CEP y del programa general de trabajo están preparados por la Secretaría que las somete a ese organismo. En el campo de la iniciativa, la Secretaría puede sugerir al CEP la creación de los grupos de trabajo y de las comisiones consultivas que estime necesario, así como hacer todas las sugerencias que juzgue convenientes para la buena marcha de la Asociación y la aplicación del tratado.

Es evidente que la Secretaría ha adquirido con el tiempo más peso de lo que se preveía en un principio. Varios aspectos de su expansión han sido institucionalizados. La resolución 119 (V) estipula que la Secretaría programará y realizará por iniciativa

¹⁵ "¿Qué es la Secretaría de ALALC?", ALALC, *Síntesis Mensual*, Nº 3, setiembre de 1965, p. 4-6.

200

Presup. 1969
1.150.000

Pres. Com. An. 1968:

Parl. E	8,2	millones de \$	Comisión:
Cons.	4,3		
Corte	1,9		Admin. 87,8
	2.157,5		20,0

propia las labores referentes a reuniones sectoriales, a las comisiones asesoras y a las tareas vinculadas con el cumplimiento de la resolución 100 (IV). Los resultados de estos trabajos se someten por conducto del CEP a la consideración de las instancias correspondientes.

Esta orientación general ha sido confirmada por la resolución 152 (VI) que fija el reglamento del CEP. Además de sus tareas corrientes, el secretario general puede formular al Comité sugerencias para la mejor marcha de la Asociación.

De esta manera, el trabajo de la Secretaría se ha ampliado. Por una parte, la demanda manifestada por los delegados va en aumento; la Secretaría trata de preparar estudios e informes completos para evitar que el CEP o los peritos le soliciten estudios complementarios (el éxito de sus proyectos depende con frecuencia de su contenido y valor técnico). Por otra parte, la Secretaría actúa en múltiples reuniones a distintos niveles: ante la Conferencia, ante el CEP y sus comisiones y grupos en los cuales expresa su opinión, ante los Consejos donde actúa como secretariado, ante los grupos de estudio, comisiones asesoras y reuniones sectoriales. Según los niveles y los tipos de reuniones, la Secretaría cumple desde las simples funciones específicas hasta funciones de coordinación y orientación.

Cabe insistir sobre la presencia permanente de la Secretaría en todas las actividades de la Asociación, y sobre su colaboración diaria con el CEP, y la intermitente pero regular con los expertos gubernamentales y privados, así como con representantes de sectores industriales. De este modo, la esfera de personas que participan en las labores integracionistas se va ampliando y estructurando.

ORGANOS DE ASESORAMIENTO Y CONSULTA

Alrededor de las dos instituciones principales, el CEP y la Secretaría, funcionan una serie de instrumentos auxiliares: comisiones asesoras, grupos de estudio, reuniones sectoriales y últimamente los Consejos especializados. En el capítulo VI del reciente reglamento del CEP contenido en la resolución 152 (VI) de noviembre de 1966, se prevé, a fin de facilitar el estudio de problemas específicos, la posibilidad de que el CEP establezca Comisiones consultivas integradas por representantes de los diversos sectores de las actividades económicas, públicas o privadas, de cada uno de los Estados miembros.

Consejos

La creación de consejos, como por ejemplo la del Consejo de Política Financiera y Monetaria, corresponde a la intención de vincular a altos dirigentes especializados y directores de organismos nacionales, que tienen la posibilidad de tomar decisiones en sus respectivos campos de acción. Así, del nivel de expertos se pasa al nivel de altos dirigentes. De este nuevo mecanismo se extrae una consecuencia importante: la competencia y el nivel de los miembros de los Consejos les permite actuar fuera del ámbito del CEP. Una situación similar ocurre entre varias Comisiones creadas por el Consejo de Ministros de la CEE y el Comité de Representantes Permanentes, pues por razones jerárquicas y de competencia, éste carece de posibilidad de controlar los trabajos de estas Comisiones. Así el Consejo de Política Financiera y Monetaria de la ALALC está integrado por los presidentes, gerentes o directores generales de los Bancos Centrales o instituciones similares de los países miembros, es decir, por los dirigentes al nivel más alto de los Bancos Centrales¹⁶.

Comisiones asesoras

La idea fundamental de las comisiones asesoras es poner a la disposición del CEP, de manera permanente y organizada, técnicos pertenecientes a dependencias especializadas de los Estados miembros¹⁷. En principio, estos técnicos deberían actuar no en representación de gobiernos o administradores, sino a título personal. Se intenta de esta manera obtener asesoramiento técnico permanente e independiente de las posiciones gubernamentales. Un mecanismo similar de consulta funciona en la CEE con expertos nacionales que participan a título personal. En la práctica de la ALALC, este propósito inicial se ha deformado, y los técnicos se comportan como delegados nacionales a nivel de expertos, en el sentido de que se muestran prudentes y expresan los puntos de vista de administraciones sin tener la posibilidad de obligarlas. En la práctica de la CEE, también existe el peso natural de las administraciones, pero los expertos parecen expresarse de manera más independiente. Por otra parte, asesoran únicamente a la Comisión, que los convoca y que, apoyándose en los principios definidos por el tratado y en su poder de proposición, dispone de la

¹⁶ ALALC, *Síntesis mensual*, N° 3, setiembre de 1965, pág. 49.

¹⁷ ALALC, *Síntesis mensual*, N° 4, octubre de 1965, pág. 3-4.

iniciativa. Esta participación no impide a los expertos nacionales de la CEE proponer modificaciones cuando ulteriormente actúan en el marco del Consejo y con carácter oficial.

Las Comisiones asesoras, cuyo número asciende a nueve, están compuestas por uno o dos miembros por cada Estado, así como por los funcionarios de la Secretaría. La Secretaría ejerce en las Comisiones las funciones de coordinación y de preparación, salvo en los casos en que se trata de materias de tipo político, o de reuniones funcionales y más técnicas fuera del marco de la Asociación. En estas oportunidades, la Secretaría actúa nuevamente como tal. Como en la CEE, estas reuniones de las Comisiones, que tienen lugar por lo menos una vez al año, realizan un papel "pedagógico", pues permiten tanto a la Secretaría como a los peritos nacionales, informarse sobre los asuntos de la Asociación y de los demás países miembros. A pesar de estos contactos entre peritos y funcionarios de la ALALC, y sobre todo, entre los funcionarios mismos, la práctica ha contribuido a acentuar el carácter de delegados nacionales de los expertos. Este carácter se ha afirmado tanto más puesto que las Comisiones asesoras dependen del CEP y de su estructura intergubernamental.

Grupos de estudio

Se crearon igualmente grupos de estudio en varios sectores: siderurgia, industrias químicas derivadas del petróleo, papel y celulosa, y de países de menor desarrollo económico relativo. Están compuestos por uno o dos expertos gubernamentales por cada país —que actúan en principio a título personal—, por funcionarios de la Secretaría, y por representantes del BID, de la CEPAL y del CIES.

Generalmente la Secretaría procura preparar ya para la primera reunión del grupo de estudio un borrador que sirva de base a la discusión. En la primera fase trata sobre todo de definir la metodología, la cual se propone a la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial, que, a su vez, la transmite aprobada y modificada al CEP. Estos informes, que se preparan en base a estudios y encuestas, contienen en general dos tipos de conclusiones, unas con propuestas inmediatas y otras más amplias con vistas a una planificación. En el primer caso se tiene por objetivo liberar el comercio y en el segundo planificar el desarrollo y llegar a acuerdos sectoriales. El fin perseguido por estas reuniones, cuya duración puede variar desde un día y medio hasta dos meses, es el de

proponer integraciones sectoriales, en particular en los sectores donde la influencia estatal es predominante.

Reuniones sectoriales

Las reuniones sectoriales de industriales se vienen efectuando desde 1962¹⁸. Su característica principal reside en el hecho de que no agrupan a los expertos gubernamentales sino a los empresarios y representantes de gremios industriales.

Dichas reuniones plantean el problema de la selección de los participantes. En general, el Departamento de Asuntos Industriales se dirige a la vez a asociaciones, federaciones y cámaras directamente, excepto en México donde existe una estructura vertical muy organizada. El contacto se establece esencialmente con las cámaras y sindicatos especializados. Los participantes no tienen carácter de representantes oficiales y no obligan sino a las cámaras que representan. De esta manera sus recomendaciones se dirigen a sus respectivos gobiernos, e influyen sobre las posiciones oficiales. Como se ha dicho, las reuniones sectoriales establecen un mecanismo de presión sobre los gobiernos. De allí también la importancia del nivel de los participantes y de su carácter representativo. En general, esta representación se encuentra mejor asegurada en los países miembros con mayor tradición empresarial, como por ejemplo, en los tres países calificados como relativamente más desarrollados (Argentina, Brasil y México) y en Chile. Las reuniones, que duran de cuatro a cinco días, aseguran una participación de 100 y a veces hasta 200 representantes de sectores industriales. Cada año se reúne un promedio de alrededor de 500 empresarios. Según los datos suministrados por Daniel Rodríguez Larreta¹⁹, en 1963 se verificaron siete reuniones sectoriales, con la concurrencia de 327 participantes; en 1964, diez con 492; y en 1965, diecisiete con 660. En total, unos 1500 empresarios latinoamericanos o representantes de gremios profesionales concurren a las reuniones sectoriales convocadas por la Asociación en los tres años 1963-1965.

¹⁸ Resolución 55 (II), México, 1962. Véase el sugestivo estudio de Elvio Baldinelli, "Experiencia y perspectivas de las reuniones sectoriales y de los acuerdos de complementación", en *Los empresarios y la integración de América Latina*, INTAL, Buenos Aires, 1967.

¹⁹ "Papel del sector empresarial en el desenvolvimiento de la ALALC", *Anuario Uruguayo*, op. cit., 1965/66, p. 174-176.

50
 Síndicos, Dic. 1968, p. 540
 1968: 17 reuniones - 756 empresarios (40 por reunión)
 la concurrencia ha decrecido con respecto a 1967 y 1966.

Síntesis
Dic. 68

Acuerdos de complementación

Desde la creación de la ALALC, los acuerdos de complementación se presentaban como instrumentos llenos de promesas para el desarrollo de la integración. En realidad, los resultados efectivos no han respondido a las esperanzas iniciales. El estado de los distintos acuerdos de complementación se presenta, según informaciones actualizadas al mes de setiembre de 1966, de la siguiente manera²¹: están en vigor, el primero, sobre máquinas de estadísticas y análogas de cartulina perforada y el segundo sobre válvulas electrónicas. Una de las razones fundamentales fue la aplicación sin restricción de la cláusula de la nación más favorecida a las ventajas que se acordaban los países participantes según la resolución 48 (II). Un sistema más limitado, fue adoptado en la Conferencia de Bogotá en virtud de la resolución 99 (IV)²².

Simultáneamente, las reuniones sectoriales procuraban eliminar inquietudes de los círculos empresariales y dar nuevo impulso a los acuerdos de complementación. Como nota E. Baldinelli en su precitado estudio, las recomendaciones surgidas de las reuniones sectoriales desarrolladas en el año 1965 tuvieron, en la mayoría de los casos, forma de proyectos de acuerdos de complementación: En el año 1966 los empresarios hicieron llegar a los gobiernos 984 recomendaciones de concesiones, de las cuales 568 estaban destinadas a listas nacionales y 416 a acuerdos de complementación. En el mencionado estado de los acuerdos de complementación se registran otros dos que están a punto de entrar en vigor: acuerdo sobre la industria de equipos eléctricos de uso doméstico y sobre los productos de las industrias electrónicas y de comunicaciones eléctricas; además, existían seis proyectos de acuerdos de complementación (bienes del hogar, industria electrónica, industria química). Esta nueva tendencia que se observa en el campo de acuerdos de complementación confirma nuestra observación general según la cual los interesados están más dispuestos a hacer concesiones arancelarias en relación con acciones positivas y dentro del marco de una política de promoción y de desarrollo.

²¹ ALALC, *Síntesis mensual*, octubre 1966, N° 16, p. 42-46.

²² D. Rodríguez Larreta, art. citado del *Anuario uruguayo*, p. 178-180. El programa de la complementación e integración contenido en la resolución 98 (IV) puede consultarse en ALALC, *Síntesis mensual*, N° 15, setiembre de 1966, p. 4-10. Este programa fija un calendario para su cumplimiento y establece los trabajos, plazos y procedimientos para llevarlo a práctica. Es el método generalmente empleado en la CEE y que ha dado excelentes resultados.

En último lugar, puede notarse que los proyectos de acuerdos contienen un instrumento institucional propio. En el caso del acuerdo sobre industrias químicas derivadas del petróleo, el artículo 36 prevé la creación de una comisión administradora²³. La misma estará integrada por un delegado principal y un suplente nombrados por los gobiernos firmantes. La función de esta Comisión será la de velar por la correcta aplicación del acuerdo y de informar al Comité sobre sus progresos por lo menos semestralmente. La tendencia de dotar los acuerdos de organismos administrativos, especializados en la materia del acuerdo, corresponde a una división de trabajo y a una necesidad técnica. En efecto, el CEP no tiene tiempo ni capacidad para hacerlo él mismo. El interrogante es saber si podrán controlar estos acuerdos y asegurar una cierta convergencia de sus actividades. Es posible abrigar ciertas dudas al respecto cuando se conoce la insuficiencia de la infraestructura técnica y administrativa del CEP. Una vez más surge aquí la necesidad de una Comisión Técnica capaz de coordinar las actividades de las comisiones administradoras y de orientarlas hacia metas comunes. Un marco general preciso es indispensable para encaminar estos esfuerzos sectoriales²⁴ hacia un desarrollo equilibrado de la región. Para ello, es imprescindible disponer de un órgano orientador, permanente, altamente calificado, capaz de mantener una visión general y de definir una política común. Creemos que la creación de la Comisión Técnica corresponde menos a una aspiración ideológica —los Estados europeos no tenían ningún deseo de establecer una Comisión para satisfacer unos movimientos de promoción— que a una real necesidad de tipo técnico y de acción eficaz²⁵.

+ p. 79 Comisiones parlay. asuntos laborales y empresariales

AGRUPACIONES PROFESIONALES Y COMISIONES NACIONALES

Como en el caso europeo, hay una tendencia por crear gremios latinoamericanos. Así, por ejemplo, en la ALALC se han creado quince organismos especiales.

²³ Véase ALALC, *Síntesis mensual* N° 18, diciembre 1966, p. 4-12, y en particular p. 10.

²⁴ Como en el caso del acuerdo sobre acero, se prevén un sistema de desgravación programado y un arancel común parcial. ALALC, *Síntesis mensual*, N° 16, octubre, 1966, p. 4-18.

²⁵ La idea del órgano comunitario colegiado fue propugnada al principio por los técnicos y en particular por Jean Monnet.

Principales organismos profesionales en la ALALC

La red de estos organismos cubre principalmente a las actividades industriales, con una sola excepción: la Organización Latinoamericana del Vino y la Uva (OLAVU, Santiago de Chile), que reúne a los productores y a los transformadores. Existen dos organismos centrales: Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA) y Asociación de Empresarios Latinoamericanos Participantes de la ALALC (AELPALALC), ambas con sede en Montevideo. Por lo demás, se trata principalmente de organismos sectoriales o especializados. Ejemplos: Federación Latinoamericana de Industrias Químicas, Asociación Textil Latinoamericana (ATLA), Asociación Latinoamericana de Productores de Vidrio, Asociación Latinoamericana de la Industria Eléctrica y Electrónica (ALAIINE), Asociación de Industria Naval Latinoamericana (ASINLA); además de asociaciones por sectores, existen organismos más especializados: Asociación Latinoamericana de Productores de Celulosa y Papel, Asociación Latinoamericana de la Industria de Curtiduría (ALAIIC), Asociación Latinoamericana de Conservas Alimenticias (ALICA). *

La superioridad de los intereses verticales es manifiesta. En realidad, todavía no funcionan a este nivel organismos horizontales. Por otra parte, se observa la estructura esencialmente confederal y flexible de los organismos actuales. Esta forma corresponde en general a las instituciones y a los poderes todavía débiles de la ALALC.

Además del campo industrial, el de transporte comprende dos organismos: Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALALF) y Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR), asociaciones ambas con estructuras más sólidas e influencia creciente en la zona.

En algunos sectores siguen operando organismos interamericanos como la Federación Interamericana de la Industria Químico-Farmacéutica (FIFARMA), o la ORIT para los trabajadores libres, así como organismos internacionales como la UNIAPAC (Unión Internacional de Empresarios Cristianos) que ha prestado mucha atención al movimiento de integración latinoamericana. La UNIAPAC organizó en 1962 un foro europeo sobre América Latina en Bruselas, en el cual intervino el presidente de la Comisión de la CEE, Walter Hallstein. En mayo de 1966 tuvo lugar en Buenos Aires un Seminario Latinoamericano de

la UNIAPAC. De esta manera, organismos de estructuras interamericanas e internacionales toman también parte en el proceso de integración y contribuyen a su estudio y difusión.

En cuanto a las diferencias y similitudes con la experiencia de la CEE, a pesar de la evolución de estas estructuras gremiales latinoamericanas, es imposible compararlas con las que funcionan en aquélla. En primer lugar, aparece la diferencia del número de los organismos —más de 300 en la CEE— y la cantidad de sectores cubiertos. Prácticamente los intereses profesionales están organizados al nivel comunitario. Entre los sectores figuran tanto la industria, como la agricultura, el comercio, el artesanado, la banca, los trabajadores. Estas estructuras —con organismos centrales, intermedios por grandes sectores (química, textil, madera, etc.), y una gran cantidad de organismos especializados, comités o federaciones de productos farmacéuticos, lana, algodón, fibras artificiales, etc., parecen más sólidas, organizadas y articuladas que las latinoamericanas; a pesar de ello no se pueden comparar con el grado de organización y de acción al nivel nacional. Sin embargo, en la CEE también se nota un predominio de estructuras verticales y la función limitada de organismos horizontales como la Conferencia Permanente de las Cámaras de Comercio. Esta superioridad tanto en la CEE como en la ALALC, se debe a la naturaleza de los problemas tratados hasta ahora por las dos organizaciones. La situación podría modificarse en el momento en que estas organizaciones regionales pongan en ejecución una planificación regional y una política de desarrollo. Otra similitud es la debilidad relativa de los organismos de sindicatos obreros que tienen por ahora una participación menor que los organismos de empleadores en el proceso de integración. No obstante, se perfila la tendencia a reforzar los organismos de trabajadores y de restablecer un cierto equilibrio en la integración entre trabajadores y empleadores.

Estructuras incompletas de gremios profesionales

La liberación del comercio en la ALALC tendrá un peso más o menos directo sobre estos intereses en varios sectores; de ahí la organización de los sectores para defender sus intereses, no solamente al nivel nacional, sino también al regional. Actualmente existen contactos directos con los órganos de la ALALC. Pero, ¿por qué no existen estructuras más completas que cubran la mayoría de los intereses? La respuesta parece sen-

cilla: en realidad, la integración latinoamericana no afecta todavía a todos estos intereses. Cuando hay sectores en los cuales no se siente la influencia directa de la integración, no hay por qué organizarse; la organización empieza, en general, en el momento en que existe un peso que se advierte claramente, o cuando varios sectores quieren ejercer una influencia para proteger sus intereses.

Al principio, una asociación como la ILAFA pudo temer competencia por parte de la ALALC y una duplicación de funciones. En realidad, las reuniones sectoriales han permitido vitalizar ciertas asociaciones poniéndolas en contacto con la realidad de la ALALC y de la integración latinoamericana. Algunas de estas asociaciones directamente interesadas organizan sus reuniones en el mes precedente a la reunión sectorial. De tal manera, preparan anteriormente las posiciones comunes de sus miembros, quienes, además, a su regreso, pueden realizar consultas y proyectos en el seno de sus asociaciones nacionales, a fin de elaborar posiciones comunes para las reuniones sectoriales. A veces, estas asociaciones tienen una participación muy activa, como es el caso de ALAMAR, que ha dado origen a un proyecto de convenio, adoptado con pocas modificaciones²⁶.

Aunque los gremios profesionales tengan un papel protagónico y estructuras más fáciles de analizar, existen diversos grupos económicos nacionales o internacionales que disponen de una influencia a veces menos manifiesta pero no menos importante. Basta referirse a grandes empresas para darse cuenta de la capacidad directa de influencia que representan. A largo plazo, la integración podrá suscitar, como en la experiencia de la CEE, un ajuste de las estructuras y actividades de grupos económicos. Es probable que con el tiempo, los grupos sean llamados a adaptar su dimensión al espacio integrado, a reforzar su capacidad técnico-financiera, a establecer acuerdos con otros grupos que operan en la región, a extender su red y a crear sucursales en el mercado latinoamericano. Por ahora, la integración latinoamericana de tipo esencialmente comercial no parece ejercer una gran influencia sobre el comportamiento inmediato de los grupos económicos al nivel regional. El peso de la integración se hará

²⁶ Declaración de los Cancilleres sobre la Política (3-6 noviembre 1965). Para más detalles, ver nuestro estudio sobre *Grupos de presión e integración latinoamericana*, Instituto Internacional de Estudios Sociales (IIESS), Ginebra, julio de 1966.

más sensible con su progreso y con la inclusión de nuevas actividades: integración sectorial y planificación de desarrollo regional, por ejemplo. Estas acciones provocarán una reacción más concreta de los grupos interesados, como también su mayor participación en el proceso. Por ahora, las principales reacciones parecen registrarse sobre todo al nivel nacional: véase la reacción de varios grupos económicos y gremios profesionales contra la entrada de Venezuela en la ALALC.

Grupos de negocios

En el caso latinoamericano es útil distinguir dos tipos de situaciones:

1. Se puede estimar *grosso modo* que las empresas locales en América Latina presentan principalmente una dimensión nacional y que su campo de actividad y de influencia sigue siendo esencialmente el espacio nacional. Aun en el sector comercial, es bien conocido que el intercambio regional se reduce a un 10 % del comercio global. En esta situación, los primeros pasos de las empresas nacionales en el ámbito regional tenderán hacia un sistema de contactos y de acuerdos a ese nivel, lo cual podrá ser provechoso si se trata de acuerdos de especialización, pero que podrá constituir un obstáculo para la creación de una zona regional si consiste en acuerdos que permitan repartir los mercados. A este respecto, será necesario un control público común para eliminar ciertos efectos negativos que resultarán de acuerdos entre empresas de varios países latinoamericanos.

2. Las estructuras regionales existentes o potenciales se deben en gran parte a las empresas extranjeras norteamericanas o europeas establecidas en varios países latinoamericanos, que dependen de una misma casa central y tienen, más o menos, una estrategia común al nivel regional. Por el mismo hecho, una pura liberación al nivel regional aprovechará en primer lugar a estas empresas potencialmente regionales. Es un hecho bien conocido que los dos acuerdos de complementación actualmente en vigor —el acuerdo sobre máquinas de estadística y análogos de cartulina perforada y el acuerdo sobre válvulas electrónicas— conciernen a grandes empresas extranjeras como General Electric Bull y Philips, que tienen sucursales en varios países de la ALALC.

En América Latina estos problemas merecen una atención

+ acuerdos de complementación.

Ver modificación: papel de estas reuniones sectoriales → le da más peso y una función oficial

particular y un estudio cuidadoso. Como en la integración europea, la cuestión fundamental es determinar dónde se encuentra el centro de mando o de decisión de los grupos económicos extranjeros. En algunos casos, es posible que el centro o los centros en América Latina adquieran bastante autonomía para poder tomar decisiones propias. Es probable, sin embargo, que en la mayoría de los casos, la estrategia general y las decisiones queden en manos del centro principal situado fuera de la región. Este es un ejemplo de hipótesis con que los investigadores deberán enfrentarse.

De esta manera se van ensanchando las esferas dirigentes de América Latina que participan en los esfuerzos de integración: al lado de los funcionarios de la ALALC, de los representantes permanentes, de los peritos gubernamentales, se incluyen cada vez más los círculos y peritos privados, así como las asociaciones no gubernamentales o paraestatales.

Comisiones nacionales

Esta esfera incluye también varias comisiones nacionales encargadas de los asuntos de la ALALC en los países miembros. En cada país de la ALALC existe actualmente una Comisión nacional para los asuntos de integración. En primer lugar, la composición misma de la Comisión ofrece un *acceso institucional*. La Comisión está compuesta como un órgano interministerial integrada por representantes de ministerios interesados, pero comprende también representantes de sectores privados y en particular de los empleadores. La composición misma de la Comisión nacional ofrece a los grandes gremios profesionales nacionales y empresas, la posibilidad de influir en la orientación de sus trabajos.

La importancia de estas Comisiones varía según los países. En el Uruguay, por ejemplo, la Comisión comprende, además de los representantes de los ministerios interesados, los del Banco de la República, y de las Cámaras de Industria, de Comercio y de Agricultura. En Chile, la Comisión Ejecutiva, de los asuntos de la ALALC está compuesta por 35 a 40 profesionales: su Secretaría Ejecutiva tiene el rango de Subsecretaría de Estado.

¿Cuál es el objeto y la función de la Comisión? Preparar las decisiones del gobierno, elaborar la posición del gobierno en las negociaciones de la Conferencia de la ALALC, negociaciones tarifarias relativas a aranceles, concesiones, etc. Para elaborar la

lista de ofertas o para determinar la posición oficial en general, la Comisión consulta a varios sectores interesados. Si el gobierno se propone otorgar concesiones en el sector químico, por ejemplo, la Comisión consulta directamente a la Federación de Industrias Químicas, o empresas particularmente interesadas del país. De esta manera, además de los grupos que participan en la comisión, existe la posibilidad de que otros grupos y gremios interesados en un asunto concreto, intervengan en el momento en que el gobierno examina los sectores en los cuales puede hacer ofertas. Al lado de esta influencia más o menos organizada o institucionalizada, se encuentran, por supuesto, todos los tipos de influencia directa. El contacto personal con un ministro de Hacienda o el secretario de la Comisión, puede brindar la posibilidad de tratar de influir sobre su decisión.

CAPÍTULO II

PROCESO DE DECISIÓN

Después de la descripción de las instituciones y de sus procesos de trabajo, trataremos de esbozar un esquema del proceso general de decisión.

En el proceso de decisión podemos distinguir tres tipos:

— El proceso de *tipo clásico*, como en el caso de la negociación de las listas nacionales.

— El *proceso excepcional*, tal como se observó en la elaboración del acuerdo entre los Bancos centrales.

— *El modelo general*, según el cual se preparan la mayoría de las decisiones en la Asociación.

PROCESO DE NEGOCIACIÓN

En general, el proceso de negociación de las listas nacionales es el siguiente: ¹ la primera fase se desarrolla al nivel nacional, por intermedio de las Comisiones nacionales. Estas Comisiones comprenden, además de funcionarios de varios ministerios interesados en el asunto (Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Trabajo), representantes del Banco Central, de entes autónomos y de cámaras de industria y de comercio. En la práctica, se efectúan consultas con varios sectores que tienen interés en exportar o que pueden sufrir los efectos de las concesiones. El método de consultas puede variar de un país a otro pero, en general, su objetivo es armonizar los intereses privados con los del gobierno. Ciertamente, la Comisión nacional no está obligada por estas consultas y puede decidir en función del interés global, pero la capacidad de influencia de algunos sectores no debe minimizarse. En base a estas consultas, se prevé el intercambio de listas de pedidos y de ofertas previas a la iniciación de las negociaciones. Se realizan contactos previos, pero en efecto las listas de ofertas no se intercambian sino en el transcurso mismo de la Conferencia. Este método de negociaciones tiene una doble desventaja: el resultado tiende a reducirse al nivel del denominador más bajo, pues todas las partes deben

¹ Véase "Mecanismo de las negociaciones", ALALC, *Síntesis mensual*, N° 4, octubre de 1965, p. 13-16; y "Análisis de las negociaciones en 1965", *idem*, abril de 1966, N° 10, p. 4-10. Adde: Ernst B. Haas y Philippe C. Schmitter, *The Politics of Economics in Latin American Regionalism. The Latin American Free Trade Association after four Years of Operation*, University of Denver, Vol. 3, N° 3, 1965-66, p. 19-27.

ponerse de acuerdo bilateralmente sobre todos los productos y proceder luego a una apreciación multilateral; por otro lado, las partes tienden a iniciar la liberación y a limitarla a los productos que representan menor dificultad, sin tocar los sectores delicados (por ejemplo, textiles, sector alimenticio); además, los miembros tienen inicialmente la obligación de liberar sólo el comercio existente². De allí el estancamiento que produjo la crisis y, por lo tanto, un nuevo desarrollo de la Asociación. Lo que caracteriza este proceso selectivo es que es imposible negociar si no existe en realidad la voluntad política de hacerlo. Este método exige el apoyo político constante que, en el caso de una liberación automática, es necesario solamente al principio. La segunda característica, es que la intervención de la Secretaría Ejecutiva en este proceso se reduce al mínimo, y lo esencial es el juego de las partes contratantes.

Sin embargo, en la práctica, las reuniones sectoriales procuran intervenir en el proceso. En estas reuniones en las que participan los representantes de cámaras y gremios industriales, se trata de llegar a un acuerdo sobre los productos que se incluirán en las listas de desgravación. Los participantes que no obligan a los gobiernos, sino a las asociaciones que representan, se esfuerzan por presionar a sus gobiernos para que otorguen nuevas concesiones. El informe de las reuniones pasa por el CEP que toma nota sin definir su posición —porque los gobiernos prefieren negociar por “paquete” más que por sector— y lo trasmite a la Conferencia. Esta presión que los sectores industriales pueden ejercer sobre sus gobiernos parece haber dado buenos resultados: sobre un total de 1.422 concesiones recomendadas en 1964 y 1965, 448 fueron adoptadas por los gobiernos³. Observa E. Baldinelli que la experiencia recogida en la Asociación en materia de negociaciones anuales y reuniones sectoriales permite aseverar que la inclusión de productos en las listas nacionales es mucho más viable cuando ha sido precedida de un acuerdo empresarial, a nivel zonal, que cuando parte de la iniciativa de los gobiernos.

² Sidney DELL, “Apreciaciones sobre el funcionamiento del tratado de Montevideo”, *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*. Edición preparada por Miguel S. Wionczeck, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 97-98.

³ ALALC, *Síntesis mensual*, N° 7, enero de 1966, p. 20-26. Véase la descripción del proceso de negociación en relación con las reuniones sectoriales en el precitado estudio de E. Baldinelli, en *Los empresarios y la integración de América Latina*, INTAL, Buenos Aires, 1967.

Este método es característico de uno de los esfuerzos más dinámicos emprendidos en América Latina. Otra cuestión es la de saber si la orientación hacia la liberación selectiva es en general la mejor manera de crear un Mercado Común. A primera vista, en los países en vías de desarrollo lo principal es crear condiciones para una acción positiva, lo cual, de por sí, hace menos agudos los problemas de liberación. Pero, hasta ahora, las tentativas en el campo de los acuerdos de complementación no han dado sino resultados limitados.

Toda esta actividad de la Conferencia se apoya, por supuesto, en los trabajos preparatorios realizados, con el patrocinio del CEP, por la Secretaría Ejecutiva y varios órganos auxiliares. El aporte del “aparato” parece más grande en la preparación de la lista común y en otros campos de actividad reglamentaria de la Conferencia. Así, por ejemplo, los grupos de estudio constituidos por uno o dos expertos gubernamentales que actúan a título privado o personal, por la Secretaría y las instituciones de apoyo y de consulta (CEPAL, BID, ILAFA, etc.), tienden a abrir nuevas perspectivas de integración por sector. Sus estudios son sometidos a las Comisiones asesoras correspondientes y, por su intermedio, al CEP y a la Conferencia.

Lo que cabe subrayar es que, salvo excepción, en Europa se puso en práctica el método contrario: los gobiernos acordaron concesiones automáticas por decisión política, sin consultar a los industriales; les impusieron la obligación de adaptarse sin dejarles la posibilidad de discusión. Sin embargo, en un caso reciente se ha observado un proceso similar al antes mencionado: la Comisión de la CEE logró un acuerdo con la mayoría de los sectores industriales, que, a su vez, presionaron a los gobiernos para que aceptaran la lista de excepciones elaborada por la Comisión para las negociaciones Kennedy.

En realidad, casi siempre el núcleo compuesto por los representantes nacionales y por los ejecutivos y técnicos de la Secretaría (rodeados de técnicos gubernamentales o privados, de representantes de sectores interesados y, a veces, encabezados por los ministros) actúa en varias etapas y a varios niveles de la estructura.

En resumen, este proceso cambia, sin embargo, en la elaboración y adopción de las listas comunes en las cuales el CEP y la Secretaría toman parte más activa. Pero, como se ha visto, aun en la negociación de listas nacionales se registran cambios

Sint. junio 1968, p. 238

Sint. feb. 68, p. 69
 18% rec. 1966
 29%
 (63) rec. → 18%

en la práctica, en particular por la intervención de las reuniones sectoriales, de las Comisiones Asesoras y de los grupos de peritos. Sin embargo, la posición central en este proceso la ocupan esencialmente los gobiernos, con una participación relativamente reducida del CEP y de la Secretaría, y una presión de los sectores privados y paraestatales. Así, se nota que, aun en esta materia tradicional, el movimiento de integración introduce elementos nuevos.

dificultad: Síntesis, enero 1969, p. 24

PROCESO EXCEPCIONAL

Este proceso se ha desarrollado en el caso de la elaboración del acuerdo entre los Bancos Centrales. El proceso se caracteriza por la participación en varias etapas del Consejo de Política Financiera y Monetaria, de la Secretaría y de los órganos de asesoramiento, en particular de los bancos comerciales; su segunda característica es la participación mínima del CEP en razón de la composición del Consejo (presidentes o gerentes de Bancos Centrales) que le permite asumir una posición autónoma. Sin embargo, en la práctica, es el único caso en que hasta ahora se ha seguido el proceso que se describe a continuación.

Es interesante seguir el proceso de trabajo del Consejo en relación con otros órganos de consulta y de asesoramiento. El Departamento de Asuntos Económicos y su sección de Asuntos Monetarios reunió a los representantes de los bancos comerciales de los países miembros, aproximadamente de 70 a 100 personas. Estos participantes elaboraron, con la ayuda de la Secretaría, varias sugerencias relativas al problema de pagos. A continuación, el Consejo examinó, en mayo de 1965, las conclusiones de la I Reunión de Bancos Comerciales y de la II Reunión de la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios, referentes al sistema de pagos. El Consejo designó a un grupo de peritos de los Bancos Centrales de la Asociación para el estudio de estos problemas. El grupo realizó, a fines de mayo de 1965, el estudio encomendado por el Consejo y elevó sus conclusiones a la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios, expresamente convocada por la Comisión a instancias del Consejo. La Comisión examinó el proyecto del grupo de peritos y expresó que el sistema propuesto constituye un mecanismo de cooperación entre instituciones monetarias. A su vez, los bancos comerciales examinaron el mecanismo de pagos propuesto y transmitieron sus observaciones prácticas a la Comisión Asesora, la cual presentó el informe al

Consejo por conducto del CEP. Estas varias etapas culminaron en la reunión del Consejo que, en setiembre de 1965, aprobó el acuerdo entre los Bancos Centrales. Cabe señalar que en esta ocasión los presidentes o gerentes de Bancos Centrales estaban asesorados por los miembros de la CAM y por los peritos que participaron en la elaboración del proyecto. Sin exagerar los resultados así obtenidos, es preciso subrayar que este primer paso en dicha materia fue realizado rápidamente⁴. Esta toma de decisión relativamente rápida se debe en gran parte a los miembros del Consejo, que representan, al más alto nivel, instituciones a la vez sólidas y autónomas. En efecto, los Bancos Centrales disponen de amplio poder de decisión en materia monetaria. Queda por dilucidar si los Consejos establecidos en otros sectores podrán dar los mismos resultados. Este sistema establece una red intensa de contactos y circuitos directos entre la Secretaría de la ALALC, los Bancos Centrales, independientes del CEP, y los Ministerios de Relaciones Exteriores.

Así se amplían los contactos inmediatos entre la Asociación y varios círculos de dirigentes, peritos interesados pertenecientes a países miembros.

EL MODELO GENERAL

Lo que más impresiona en el estudio de la Asociación es la evolución de su mecanismo y de su proceso de decisión que, por necesidad práctica, ha ido adaptándose a la naturaleza particular de la integración. Para esquematizar el proceso, lo subdividimos en cuatro etapas principales: a) el origen del proceso; b) la fase de estudio y de consulta; c) la fase de decisión y d) los efectos de los actos comunes.

Origen de las decisiones

Las decisiones se pueden originar en los gobiernos, en el CEP, en la Secretaría Ejecutiva y, en general, en las disposiciones del tratado y otros instrumentos. Además, como en el caso de las reuniones sectoriales, la iniciativa puede surgir de sectores privados, peritos, o dirigentes de entes autónomos. Pero también puede provenir de sugerencias formuladas por personalidades

⁴ La primera compensación multilateral de saldos fue realizada, en virtud del acuerdo del 2 de julio de 1966, por el Banco Central de Reserva del Perú en su carácter de Banco agente. Véase ALALC, *Síntesis mensual*, N° 14, agosto de 1966, p. 11-13.

latinoamericanas que no participan directamente en las instituciones de la ALALC. El ejemplo típico son las proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano que, por invitación del presidente de Chile, fueron presentadas por los señores Prebisch, Mayobre, Herrera y Sanz de Santamaría. En este último caso, la sugerencia se introduce en el circuito por intermedio de los gobiernos y de los representantes permanentes. En el caso de las reuniones sectoriales, se trató justamente de incluir a los círculos privados y de peritos directamente en el proceso de elaboración de propuestas y decisiones. En estos casos se sigue una línea que va desde las asociaciones privadas (ejemplo, ALAMAR), las reuniones sectoriales por intermedio de las comisiones asesoras, hasta el CEP y la Conferencia. En todo este proceso la Secretaría Ejecutiva colabora directamente.

Fase de estudio y de consulta

En esta fase intervienen no solamente el CEP y la Secretaría, sino también y de manera activa, por una parte, los sectores privados, grupos de estudio compuestos por peritos gubernamentales que actúan a título personal y, por otra parte, comisiones asesoras y grupos de trabajo. Esta distinción entre reuniones sectoriales y grupos de estudio, y comisiones asesoras y grupos de trabajo se basa en el hecho de que los primeros parecen tener más autonomía con respecto al CEP, y en cambio los segundos dependen más directamente del Comité. En efecto, los grupos de trabajo no son sino una forma de reuniones privadas y oficinas de las representaciones permanentes. Sin tener este nexo tan directo, las comisiones asesoras, que se componen de técnicos gubernamentales sin mandato oficial, actúan en realidad con el espíritu de delegaciones nacionales y en relación estrecha con el CEP.

Con relación a esta fase, cabe señalar que los gobiernos pueden intervenir en todo momento en el proceso, salvo en las reuniones sectoriales que afirman su carácter privado y autónomo. Este carácter es consecuencia directa a la vez de la competencia y del peso real de los sectores privados en la vida económica y política de los países miembros.

Cabe insistir también sobre el papel esencial que desempeña la Secretaría en todo este proceso. En realidad, los estudios y la preparación de la mayoría de los documentos y proyectos repo-

sa en el trabajo de la Secretaría, que actúa en colaboración con varios tipos de órganos de estudio y de consulta. No cabe duda de que el peso de la Secretaría y su influencia real depende del grado de capacidad de ella para tratar los problemas técnicos y actuar de manera eficaz. Su autoridad se funda esencialmente en su competencia.

Por supuesto, no se pueden distinguir con estricta rigidez las diversas etapas de estudio y de consulta. Si en general, de los sectores privados, por ejemplo, se pasa a las comisiones asesoras para llegar a las instituciones principales de la Asociación, este proceso no sigue siempre el mismo orden. Así, por ejemplo, en el caso ya examinado de los pagos, los bancos comerciales intervienen dos veces en diversos momentos del proceso: la primera vez para hacer sugerencias, y la segunda para comentar el proyecto elaborado por el grupo de peritos y por la Comisión Asesora. La misma observación vale en general en lo que se refiere a la colaboración de varios órganos de la Asociación y de las personas que constituyen las esferas interesadas.

Si en el caso de los asuntos de política comercial o de negociación aduanera, etc., el CEP actúa más bien como órgano de transmisión, su intervención es mucho más activa y tal vez determinante en los asuntos políticos. En este caso, el CEP parece ser el centro principal de elaboración, al que, por supuesto, la Secretaría presta su colaboración. El ejemplo típico de este proceso es la elaboración de las resoluciones relativas a la creación de un Consejo de Ministros y de una Comisión Técnica. En este caso el motor principal ha sido la acción de los gobiernos y representantes de Chile y de Colombia. A su iniciativa, el CEP ha estudiado el problema en grupos de trabajo y sesiones regulares y ha preparado el documento para la reunión de los ministros. El papel esencial en este proceso de elaboración y de estudio ha sido desempeñado por los gobiernos, por los representantes de Chile y de Colombia, y por el CEP, aunque la acción de este último no siempre ha sido positiva.

Fase de decisión

Si en la fase de elaboración los actores son múltiples y variados, en la fase de decisión actúan tres actores principales, a saber: los gobiernos, el CEP y la Conferencia. En realidad, se trata por lo general de las mismas personas, que se presentan bajo formas diferentes y en recintos diferentes.

Comité de
Acción para la
Integración de
ALALC,
8 enero 1968
R.A.

+ Consejo

En las negociaciones, las decisiones se toman en principio entre los gobiernos representados en la Conferencia. En materia de ejecución del tratado y de otros instrumentos, los representantes de los gobiernos actúan en el seno del CEP, con la ayuda directa de la Secretaría.

Cuando se trata de iniciativas que superan el marco estricto del tratado, los actores principales son los gobiernos representados en la Conferencia, con la ayuda del CEP y de la Secretaría que preparan sus discusiones. La variable principal en las conferencias es el nivel en el cual se desarrolla el asunto: conferencias de ministros o tan solamente a nivel de delegaciones. Por otra parte, el proceso varía de acuerdo con que el CEP tenga poder autónomo para decidir o no lo tenga.

En la práctica, los integrantes del CEP y los principales actores de la Conferencia son los mismos; se distinguen formalmente por las funciones oficiales que ejercen en estas dos oportunidades. Sin embargo se pueden subrayar dos diferencias: en la Conferencia, además de los representantes permanentes que forman parte del CEP, actúan en principio todos los expertos y técnicos gubernamentales y algunos privados. En segundo lugar, el nivel de la reunión influye directamente sobre la naturaleza del proceso; es sabido que los representantes permanentes son mucho más cautelosos que los ministros o los presidentes de Bancos Centrales, que disponen de un mayor margen de decisión autónoma. El ejemplo típico es el caso de la "Comisión Ejecutiva" propuesta por Chile: la proposición no ha sido recomendada, sino únicamente estudiada por el CEP; en este caso, la Secretaría no ha sido sino un instrumento administrativo y no ha influido en el proceso de decisión. Lo que no se ha podido decidir a nivel de representantes se ha conseguido por un compromiso, aunque imperfecto, a nivel de ministros. Este ejemplo muestra la importancia de un órgano permanente a nivel de ministros.

Lo que se desprende de este esquema resolutorio, son las actuaciones a diversos niveles y la necesidad de órganos al más alto nivel que dio lugar a la creación del Consejo de Ministros y otros Consejos. Esta tendencia responde al siguiente principio: aquello que los representantes permanentes no se atreven a decidir, los ministros tienen la posibilidad de realizarlo rápidamente. En esta fase la voluntad política y los procedimientos de votación tienen a veces una importancia determinante.

Otro aspecto interesante en este proceso es la interpenetra-

ción de varias esferas de dirigentes políticos, de técnicos y empresarios. Este círculo se extenderá también a los trabajadores.

Es ocioso señalar una vez más que todo este mecanismo vive una evolución pragmática día a día, según las necesidades del momento. Es una manera práctica de proceder que, sin embargo, importa ciertos peligros. El hecho de que se puede llegar así a un mecanismo poco articulado y estructurado no es un riesgo teórico. Los poderes de varios organismos tienden a confundirse. De allí el problema que se plantea con la creación del Consejo de Ministros y de la Comisión Técnica, dos instituciones que no han sido ubicadas en el esquema general.

La AELE y la CEE han seguido un proceso inverso, pues sobre todo la CEE ha creado desde el principio instituciones bien estructuradas. Si bien en América Latina no parece probable que se pueda proceder de esta manera, nada impide que se tenga una visión más clara de las instituciones que en el futuro necesitará una Comunidad económica. La proyección de estas instituciones permitiría encaminar correctamente desde ahora la evolución institucional. Si es difícil establecer nuevas instituciones, lo es aún más tratar de corregir o modificar lo que se ha hecho anteriormente, con objetivos y orientaciones diferentes.

Las discusiones sobre la Comisión Ejecutiva o Técnica muestran cuán arduo es introducir un elemento nuevo, ajeno a los esquemas clásicos. De hecho, la Asociación parece abrirse progresivamente nuevos caminos —reuniones sectoriales, asociación de empresarios y trabajadores— exigidos por su naturaleza material, diferente de la de organismos tradicionales. Así se desarrolla de manera tácita, uno de los aspectos supranacionales: las relaciones inmediatas entre individuos o gremios y la Asociación (en particular la Secretaría). La materia y el proceso de integración parecen sentirse estrechos dentro de los conceptos y marcos clásicos que, por comodidad o tal vez por razones tácticas, siguen utilizándose.

Efectos de los actos comunes

En este campo, la situación no parece muy clara. Las resoluciones tienen en principio efecto obligatorio para los Estados miembros, pero su aplicación no puede ser por ahora sancionada. En el sistema actual, en caso de controversia o de no aplicación de una decisión, el veto de un Estado que no cumple la decisión

ver p. 13

o el tratado puede paralizar al mecanismo. Con el progreso de la integración se tendrá que encarar una revisión del sistema inadecuado que se aplica actualmente para ponerlo al ritmo de la integración económica. En la actualidad, tanto el sistema como los efectos de actos comunes se basan en la voluntad continua y a veces cambiante de los Estados miembros. En este sector existe una tarea de renovación apasionante para los juristas latinoamericanos.

En su estudio de la estructura orgánica de la ALALC, F. H. Paolillo distingue funciones relativas a los asuntos internos de la organización (presupuesto, reglamentos, nombramientos, etc.) y relativas a la actividad económica de la Asociación⁵. Esta última categoría comprende los siguientes actos comunes: 1) actos referentes a la liberalización y expansión del intercambio; 2) actos relativos a la complementación y a la integración económicas (resoluciones 99/IV y 128/V; 3) actos relativos a situaciones de excepción (grados de desarrollo, cláusulas de salvaguardia; medidas en favor de los países de menor desarrollo); 4) otros actos de interés común. Esta clasificación emplea el criterio de materias y no el de la naturaleza y de los efectos legales y reales de los actos formulados por la Asociación. Este análisis, difícil por el carácter ambiguo de los actos, queda por hacer. Lo que parece cierto desde ahora es que estos actos carecen de denominador común con los previstos en la Comunidad Europea.

Para completar mencionaremos algunas otras características de la Comunidad Europea. Además de la adopción de decisiones, el elemento esencial es su aplicación. Todos los autores insisten en el hecho de que las reglamentaciones y decisiones no son tan sólo *obligatorias*, sino también *inmediatas*⁶. Como en un Estado federal, esos actos sin transformación ni control estatal son aplicables directamente a los súbditos de los países miembros. En términos generales, se cuentan un poco más de cuarenta casos que prevén reglamentos y más de cincuenta, decisiones. El poder comunitario incide directamente en los individuos y empresas a quienes puede infligir graves sanciones. En efecto, los actos que incluyen una obligación pecuniaria a cargo de las personas, que no sean Estados, constituyen títulos ejecutorios.

⁵ *Op. cit.*, p. 137-147.

⁶ Véase el art. 189 del tratado de Roma, que define los actos principales de las instituciones de la Comunidad.

La misma discriminación en favor de los Estados vale respecto de los fallos de la Corte que no son susceptibles de ejecución forzosa en cuanto a aquéllos les concierne. El poder comunitario se ejerce primeramente sobre los individuos que pueden ser objeto de una ejecución forzosa, llevada a cabo por el organismo nacional competente según el sistema del desdoblamiento funcional. En virtud de la legislación antitrust pueden imponerse sanciones pecuniarias de hasta más de un millón de dólares. Como en todo régimen democrático, los individuos y empresas disponen, como contrapartida de esas obligaciones y sanciones, del recurso directo ante la Corte. Así se restablece el equilibrio obligaciones-garantías.

1. resol.
2. protocolos
+ ratificación
3. resoluciones

CAPITULO III

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS SOBRE LOS ORGANISMOS DE LA ALALC

EL CONSEJO DE MINISTROS

El Consejo de Ministros fue creado por la resolución 1 de la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo (1965)¹. La intención principal fue facilitar el desarrollo del proceso de integración, por medio de la creación de un órgano al nivel de ministros o de secretarios de Estado que tendría a su cargo la ejecución de la política superior de los países de la ALALC. A tal fin, este órgano podrá celebrar reuniones periódicas para adoptar las decisiones que correspondan a la conducción de la política superior de la Asociación. Los términos mismos empleados en la resolución indican implícitamente la posición superior que ocupará el Consejo de Ministros dentro del esquema institucional de la Asociación, posición confirmada en el protocolo del 12 de diciembre de 1966, que institucionaliza al Consejo en su calidad de órgano supremo de la Asociación.

El procedimiento adoptado por la resolución es el siguiente: los miembros resolvieron la creación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación para cuya institucionalización se suscribió en diciembre de 1966, el protocolo correspondiente. Cabe señalar que la resolución crea el Consejo, define los principios de este organismo y encomienda al CEP que prepare el proyecto del instrumento institucional.

Al parecer existía cierta tendencia en el CEP por incluir en el Consejo de Ministros también a los titulares de Economía, de Hacienda, de Trabajo y otros ministros interesados en el proceso de integración. Aun en esta hipótesis se contemplaba la posibilidad de otorgar el voto exclusivamente a los ministros de Rela-

¹ Véase la resolución 112 (IV) que contiene la convocatoria a una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores; la resolución 117 (V), y el protocolo del 12 de diciembre de 1966. La *Síntesis Mensual*, Nº 5, noviembre de 1965, contiene el acta final y el documento de trabajo de la primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Cabe mencionar que el protocolo no ha sido firmado aún por el ministro de Chile. Es de esperar que el país más integracionista no impedirá este progreso lento pero cierto en razón de lo máximo que persigue. A menos que su negativa se convierta en arma de presión para conseguir el progreso hacia el establecimiento de un órgano comunitario.

ciones Exteriores. De esta manera se tendía a mantener un cierto monopolio a favor de los ministros de Relaciones Exteriores. En la experiencia de la CEE, el *Consejo de Ministros* asegura la participación de los gobiernos nacionales en las instituciones comunitarias. La institución que más se asemeja a la institución internacional, se distingue sin embargo de ella: su carácter altamente político, al igual que su importancia, se derivan de la presencia en su seno de los ministros de Relaciones Exteriores, de los ministros competentes, de los secretarios y subsecretarios de Estado. Estos representantes —en número de 42, de los cuales 34 son ministros— asisten habitualmente a las sesiones de los Consejos. En el período de 1958-1962, los ministros de los Seis se reunieron durante más de 210 días —*grosso modo* un 18 % de los días laborables—, los cuales se distribuyen entre los ministros que constituían las delegaciones nacionales. Durante el transcurso de 136 sesiones en un mismo período, 78 altos funcionarios o representantes permanentes sesionaron en lugar de sus ministros (37 de ellos para la CECA) sobre una totalidad de 1.200 “participantes” a nivel ministerial que tomaron parte personalmente en las reuniones del Consejo. Estos datos estadísticos, a los cuales cabe agregar múltiples reuniones fuera del Consejo consagradas a las cuestiones europeas, atestiguan la intensidad e importancia de los trabajos del Consejo. En efecto, los ministros abandonan fácilmente las reuniones que no juzgan de mayor interés. Lo que es excepcional en otros ámbitos internacionales es lo corriente en la Comunidad. Esa frecuentación regular, el ejercicio mancomunado de responsabilidades europeas, facilitan la comprensión, más aún: la creación de una solidaridad limitada, a veces obligatoria por estar prescrita en los tratados. También se observa la formación de un espíritu de *chub* entre ministros especializados. Por ejemplo, los ministros de Agricultura parecen más proteccionistas que sus colegas de Relaciones Exteriores. Así el Consejo, que expresa en forma colectiva, dentro del margen de las prescripciones y procedimientos de los tratados, las voluntades nacionales de los Estados —principales poseedores del poder político— tiende a adquirir un color comunitario.

En definitiva, los ministros se han guiado por la resolución 117 (V), párrafo 5: El Consejo estará constituido, según el art. 34 del protocolo, por los ministros de Relaciones Exteriores de las Partes Contratantes. Sin embargo, cuando alguna de éstas

tuviera asignada la competencia de los asuntos de la ALALC a un ministro o secretario de Estado distinto del de Relaciones Exteriores, podrá ser representada en el Consejo por el ministro o secretario respectivo.

Tanto la experiencia de la CEE como la del MCCA y de la ALALC misma, indican que la participación de los ministros técnicos es indispensable. Por lo mismo, cabe preguntarse si el monopolio reservado a los ministros de Relaciones Exteriores corresponde a la idea fundamental de la integración. En realidad, esta preeminencia de los ministros de Relaciones Exteriores responde a la idea tradicional de relaciones entre Estados; en América Latina sería importante sustituir esta concepción tradicional por la idea de relaciones regionales especiales entre los países latinoamericanos. Es decir, las relaciones dentro del marco de integración deberían corresponder más a las necesidades prácticas y a las relaciones particulares entre los países miembros de la Asociación.

Nuestra impresión es que el Consejo de Ministros con la participación de todos los ministros competentes, hubiera sido más eficaz. De todas maneras, se hubiera podido dejar que cada Estado decidiese en cada caso cuál hubiera sido el ministro que hubiese tomado parte en la votación.

La solución adoptada en diciembre de 1966 refleja una concepción tradicionalista de la integración latinoamericana. Sería en cambio oportuno dejar de pensar en América Latina en términos formalistas de relaciones exteriores y concebir al Consejo como una institución comunitaria, de un “grupo común de trabajo” que reúna a varios ministros competentes de los Estados miembros. En realidad, las relaciones que surgen en el proceso de integración regional se aproximan más a nexos interiores por su intimidad y por necesidades técnicas, que a relaciones exteriores entre países latinoamericanos. Las reuniones del Consejo de Ministros de la ALALC tenderán tal vez, a ejemplo de las del Consejo Económico del MCCA y del Consejo de la CEE, a parecerse cada vez más a las reuniones de un Consejo de Gobierno eficaz y poco protocolar.

Cabe insistir en la importancia de esta nueva institución. La creación del Consejo en calidad de órgano supremo de la Asociación es un paso significativo. Hay por cierto quienes pretenden que el mismo resultado se hubiera podido lograr con las reuniones ministeriales en el seno de la Conferencia,

como se procedió para las dos primeras reuniones. Si bien no se puede negar el aspecto pragmático y tal vez menos perturbador de este procedimiento, es preciso reconocer que la vía adoptada, por más difícil que sea, presenta la gran ventaja de instituir un órgano permanente al nivel de ministros, y por lo tanto de crear una obligación para los ministros de participar en sus reuniones y labores. Por el contrario, la solución descrita presentaba una debilidad congénita: si bien tendía a promover la costumbre de reuniones ministeriales, no tenía los medios para hacerlas obligatorias. Ahora bien, la experiencia de varios organismos internacionales como, por ejemplo, la del ECOSOC enseña que las reuniones no institucionalizadas de ministros corren el riesgo de no perpetuarse. Es evidente que la materia de integración atrae más por su peso propio hacia una participación ministerial. Pero al menor cambio de coyuntura general o de punto de vista de algunos gobiernos, las reuniones fundadas en la buena voluntad podían encontrarse en peligro. Por estas razones estamos convencidos de que la institucionalización es una solución más racional y duradera que la simple costumbre sin obligación efectiva.

Si insistimos en la participación directa y regular de los ministros, es porque creemos que el peso real del Consejo como órgano supremo y motor posible de la aceleración del proceso depende en gran parte de su nivel real. La presencia de ministros le atribuye un carácter más político que el esencialmente diplomático de la Conferencia. La diferencia es fundamental: los ministros que toman parte en el proceso de gobierno de su país tienen una autonomía de decisión mucho más amplia que los delegados y diplomáticos que proceden según sus instrucciones. Se puede presumir, por lo tanto, que en ocasiones en las cuales los delegados a la Conferencia o los representantes no se atreven a tomar decisiones sin instrucciones, o se demoran, los ministros tienen la posibilidad de actuar de manera más rápida. Ello no quiere decir que los ministros siempre tienen voluntad de adoptar decisiones o de ponerlas en ejecución. En el caso de la creación de una Comisión Técnica, los ministros han formulado una resolución, pero no han logrado ponerla en práctica a pesar de que la resolución 108 del CEP preveía el examen del sistema de votación de la Conferencia y la designación de los miembros de la Comisión Técnica por los ministros en su reunión de diciembre de 1966. Estos dos puntos no

figuran en las resoluciones adoptadas por el Consejo de Ministros en su última reunión. Si el mecanismo del Consejo no ofrece toda garantía de progreso rápido, por lo menos asegura una mayor estabilidad en la actuación de los ministros. Además, en el seno del Consejo existen más posibilidades de tomar decisiones políticas fundamentales para el desarrollo de la integración latinoamericana. Sin embargo, el sistema de votación sigue siendo en principio, el mismo de la Conferencia: dos tercios sin voto negativo. En un futuro cercano se podría eliminar la posibilidad de veto para la mayoría de las funciones de ejecución y control que ejerce el Consejo, manteniendo la garantía de voto negativo solamente para las normas generales o básicas, y para los asuntos de suma importancia. En esta evolución, podría otorgarse a los actos del Consejo carácter más obligatorio y directo, evitándose, salvo en los casos de revisión, el procedimiento de protocolo. Estos retoques previstos en el protocolo de diciembre de 1966 permitirían reforzar el carácter autónomo y funcional del Consejo.

Quedan dos preguntas importantes: ¿cuál será la posición del Consejo en el esquema institucional de la ALALC? y, ¿cuál será la frecuencia de sus reuniones?

La resolución prevé implícitamente, y el protocolo lo confirma, que el Consejo de Ministros será el órgano supremo de la Asociación. La introducción de esta nueva institución crea la posibilidad de reestructurar las instituciones de la Asociación y de definir sus competencias respectivas y sus relaciones. Sin proceder a una revisión profunda, el protocolo del 12 de diciembre de 1966 ha definido las atribuciones del Consejo y del CEP, y la resolución 152 (VI) de la Conferencia, las funciones del CEP y del secretario ejecutivo. El Consejo dicta normas generales para el mejor cumplimiento de los objetivos del tratado y para acelerar el proceso de desarrollo e integración; examina los resultados y establece lineamientos fundamentales; fija normas básicas que regulen relaciones exteriores de la Asociación; delega en la Conferencia o en el Comité la facultad de tomar decisiones en materias específicas. La Conferencia conserva principalmente sus funciones de negociación pero también las de aprobar el programa del CEP, y el presupuesto; cumplir tareas encomendadas por el Consejo; considerar y resolver asuntos sometidos por el CEP; aprobar su reglamento y el del Comité; designar al secretario ejecutivo. Por su parte,

el CEP vela por la aplicación y en esta función realiza los estudios, solicita el asesoramiento técnico, toma decisiones por delegación y ejecuta tareas que le fueren encomendadas por el Consejo o la Conferencia; representa la Asociación ante terceros países y organismos internacionales. En esta nueva distribución, el Consejo y el CEP tienen atribuciones principales con excepción de las funciones de negociación que quedan en el poder de la Conferencia. Sin desaparecer —por lo menos, en cuanto se mantenga el procedimiento de negociación— la Conferencia pierde una parte de sus funciones así como su posición de órgano supremo. El Consejo se reserva la conducción política superior. Esta evolución podría acentuarse debido a su carácter de órgano no permanente que se reúne solamente una vez al año y que constituye una reproducción ampliada del CEP. La permanencia de este último refuerza su posición central que además se apoya en el trabajo de la Secretaría Ejecutiva. Es de esperar que su expansión natural sea contenida por los trabajos efectivos y las directivas del Consejo.

En cuanto a la frecuencia, el Consejo se reúne una vez al año. Es probable que con el tiempo sea necesario prever las reuniones cada tres o cuatro meses. Esta frecuencia corresponde a las reuniones del Consejo de la AELE. Las de la CEE, como es sabido, tienen lugar cada mes y duran de tres a cinco días, sin contar las de los "consejos especiales" de agricultura, etc.

Es probable que con el trabajo que tendrá el Consejo, los ministros no puedan atender prácticamente todos los problemas, ni efectuar todas las labores que les incumben. Se puede prever que con el avance del proceso de integración será necesario hacer participar en estas reuniones del Consejo, además de los ministros, a los subsecretarios y directores generales de los ministerios competentes. Sin embargo, es indispensable excluir desde un principio la posibilidad de una delegación de poderes a los participantes que no sean ministros. Al ejemplo del Consejo de la CEE, sólo los ministros deberían tener el derecho de voto. En realidad, debe evitarse una desvalorización del nivel y de los poderes del Consejo.

COMISIÓN TÉCNICA

La segunda reunión del Consejo de Ministros no ha designado a los miembros de la Comisión Técnica. Así pues, este órgano no existe sino en los papeles. Y aun allí su existencia parece

dudosa: el protocolo que institucionaliza al Consejo de Ministros define también una nueva economía de atribuciones y funciones, omitiendo prever la posible entrada en acción de la Comisión Técnica. A pesar de estas circunstancias, nos parece conservar su importancia para el futuro de la Asociación.

Según la resolución 118 (V), de 1965, los ministros de Relaciones Exteriores determinaron la creación de una Comisión Técnica (1965). Dos tesis se habían enfrentado en el CEP durante el examen de este problema:

a) dos miembros (Chile y Colombia) estaban a favor de la creación de una Comisión Ejecutiva con poderes de iniciativa y de ejecución;

b) los demás miembros sostenían la tesis de la necesidad de un mero órgano técnico para la solución de problemas técnicos que al presente, se plantean en la Asociación. Algunos pretendían que la creación de nuevos órganos no era necesaria en la fase actual de la Asociación.

La resolución 118 (V) es el resultado de una transacción entre estas dos tesis opuestas.

Los ministros crearon una Comisión Técnica que debía ser integrada por cuatro personalidades pertenecientes a varios países miembros, y por el secretario ejecutivo, quien actuaría como miembro coordinador. Según la resolución, los miembros de la Comisión actuarán "sin responsabilidad de gobierno y exclusivamente en su capacidad técnica". A la luz de los documentos preparatorios, "sin responsabilidad de gobierno" significa que la Comisión y sus miembros actuarán de manera autónoma. En efecto, como en la Comisión de la CEE, los miembros no deben recibir instrucciones de gobiernos y de grupos de presión. Por otra parte, los ministros insistieron en el carácter técnico de la Comisión, a la cual no confirieron ningún poder ejecutivo o de vigilancia sobre la aplicación del tratado.

Dos aspectos de esta resolución merecen una crítica especial. En primer lugar, el hecho de haber confiado a la Conferencia la designación de los miembros de la Comisión; una designación tan fundamental para el futuro de esta institución como para el de la Asociación, debería efectuarse al nivel más alto de los Ejecutivos de los Estados miembros y dentro del marco del Consejo de Ministros. En 1966, la agenda provisional de la reunión del Consejo contenía el punto relativo a la designación de los

miembros de la Comisión Técnica. Este principio no ha tenido aún aplicación práctica.

Por otra parte, la Comisión tiene como único mandato realizar estudios, formular proposiciones y presentar proyectos para acelerar el proceso de integración económica y social dentro del marco del tratado y de las resoluciones adoptadas por la Conferencia y de las que, en el futuro, le fijen los órganos de la Asociación. La Comisión Técnica no tendría de este modo otras funciones. Pero, lo más criticable es el hecho de que las proposiciones y proyectos de la Comisión serían presentados a la consideración del CEP y elevados por éste a conocimiento y decisión de la Conferencia y del Consejo. De esta manera, el CEP mantiene el control sobre las proposiciones de la Comisión. Además, el CEP no constituye solamente un filtro de estas proposiciones, sino también un órgano que aparece como igual, si no superior, a la Comisión Técnica. Cabe preguntarse a este respecto si las altas personalidades de la Comisión Técnica podrán aceptar este control por parte del CEP.

Esta frágil situación de la Comisión aparece también en el párrafo 5 de la resolución que fija un período experimental de dos años. Sin embargo, el sistema así creado podrá ser confirmado o reformado por el Consejo de Ministros en su reunión de 1967. Esta posibilidad no excluye un carácter provisional que se ha dado por ahora a la Comisión. Este carácter se presenta como un obstáculo suplementario al funcionamiento eficaz de la Comisión y, tal vez, a la participación real de altas personalidades.

En relación con la Comisión Técnica y sus futuras características se podrían hacer las observaciones siguientes:

1. La Comisión Técnica debería, desde el momento de su entrada en función, estar al frente de la Secretaría Ejecutiva, tanto más que la resolución prevé la inclusión del secretario ejecutivo en la Comisión con la doble función de coordinador y miembro. Esta solución natural permitiría reforzar tanto a la Comisión Técnica como a la Secretaría Ejecutiva, otorgándole más autonomía y más eficacia. Según el mismo párrafo 4, la Secretaría será dotada de un presupuesto que le permita hacer frente a los mayores gastos que la correcta aplicación de esta resolución le signifique. Aprovechando este aspecto de la resolución, se podría reforzar de manera considerable el aparato todavía muy débil de la Secretaría.

La solución prevista en dicho párrafo 4, según el cual la Secretaría prestará todas las facilidades que requiere la Comi-

sión, no parece satisfactoria. En este caso, la Secretaría quedará sujeta al CEP y no tendría la capacidad autónoma necesaria para asistir a la Comisión. Por otra parte, la Comisión Técnica aparece más competente que el CEP para encabezar la administración de la Asociación. En esta estructura los diversos miembros de la Comisión, asistidos por el secretario ejecutivo y el secretario ejecutivo adjunto, podrían ejercer las responsabilidades directas en los principales sectores de actividades de la Asociación. Como en la Comisión de la CEE, cada uno de ellos podría ser responsable de uno o más departamentos sin tener por este hecho capacidad de decisión propia. En efecto, es importante preservar el carácter colegiado de los actos de la Comisión.

2. Las iniciativas de la Comisión deberían pasar directamente al Consejo de Ministros. Este órgano podría transmitir las, con sus directivas, al CEP para su examen detallado. De todas maneras, las decisiones relativas a las propuestas de la Comisión y a temas muy importantes, deberían tomarse siempre a nivel de ministros. Estas consideraciones corresponden a la intención expresada por éstos al crear el Consejo. En una fase posterior, se trataría de reforzar el peso de las propuestas de la Comisión Técnica. A tal fin, el tratado de la CEE prevé que el Consejo no puede modificar las proposiciones formales de la Comisión sino por unanimidad. Es un caso paradójico en el cual la unanimidad sirve por una vez para proteger las proposiciones del órgano comunitario. Este procedimiento refuerza la posición de la Comisión y hace participar en todos los niveles del proceso de examen y de decisión del Consejo.

3. Se podría contemplar la posibilidad de otorgar a la Comisión Técnica la capacidad de vigilar la aplicación del tratado y de los actos comunes. La Comisión podría también vigilar el cumplimiento de los acuerdos de complementación y, sobre todo, tratar de dar un nuevo impulso a estos instrumentos poco utilizados en la práctica actual.

Además, sería fundamental conceder a la Comisión la capacidad de establecer contactos directos con los diversos círculos de interesados. Así, por ejemplo, la Comisión podría consultar directamente a los empresarios, sindicatos, expertos independientes, etc. A este fin podría también convocar reuniones similares a las reuniones sectoriales para consultar a los interesados sobre los proyectos que someterá al Consejo de Ministros; y también, si lo estima necesario, hacer participar a estos círculos en la

elaboración de sus proyectos. De esta manera se establecerán nuevas relaciones de trabajo entre la Comisión y los interesados.

4. Para hacer más eficaz la función de vigilancia de la Comisión, sería preciso otorgarle la posibilidad de recurrir, en caso de no cumplimiento de algunas decisiones, al Consejo de Ministros, así como a los instrumentos de controversia. De esta manera, la Comisión podría reemplazar con provecho al CEP en la ejecución de varias funciones de control y de aplicación.

Para reforzar la Comisión en el futuro, se podrían prever, además de las funciones de propuesta y de vigilancia, funciones muy importantes en el campo de coordinación de los planes nacionales; en el de desarrollo industrial concertado; así como en la futura elaboración de proyectos de programación común.

Ya en el futuro inmediato, la Comisión podría ejercer funciones de representación exterior de la Asociación en sus relaciones con los terceros países y con los organismos internacionales. La Comisión tendrá igualmente a su cargo las relaciones especiales con los organismos asesores, sea internacionales o interamericanos.

5. En último lugar, sería preciso prever una duración bastante larga del mandato de los miembros de la Comisión. Se podría prever un período de cuatro a seis años para darle más estabilidad a las personalidades que forman la Comisión. Este período tendrá consecuencia directa sobre la autonomía de la Comisión, así como sobre la continuidad de sus trabajos.

La declaración de Bogotá, del 16 de agosto de 1966, cuya oportunidad política ha sido criticada, reitera "la urgencia de integrar la Comisión Técnica de la ALALC, creada en la Conferencia de Cancilleres, como un primer paso hacia la necesaria constitución de un organismo comunitario con facultades de proposición y cuyos miembros sean representantes de la región"².

² El texto integral de la *Declaración de Bogotá*, de los presidentes de Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela, y del representante del presidente del Perú, fue publicado en ALALC, *Síntesis Mensual* N° 15, setiembre de 1966, p. 35-46. Véase en particular p. 38-41. Estos aspectos institucionales no figuran en las *Directivas para el desarrollo del temario de la Reunión de Jefes de Estado Americanos*, aprobadas por la XI reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (OEA), en Buenos Aires, el 26 de febrero de 1967. A falta de iniciativa común de los gobiernos latinoamericanos a este respecto, el texto de la OEA contiene principios y medidas referentes a la creación de un mercado común latinoamericano, y por lo demás tiende a reforzar los organismos interamericanos. Es oportuno preguntarse si no acentúa así el desequilibrio entre instituciones latinoamericanas y organismos interamericanos.

El texto reconoce la inmediata necesidad de crear un órgano comunitario que exprese los intereses de la región entera. En la realidad latinoamericana dominada por varias dificultades, por la dispersión y las distancias, la existencia de una Comisión Técnica nos parece aún más indispensable que en la experiencia europea.

Para emprender de manera coherente el desarrollo equilibrado de la región, es preciso disponer de instrumentos técnicos altamente calificados. Además, las actividades múltiples que desarrollan al nivel de la región organismos y grupos diferentes (internacionales, latinoamericanos, interamericanos, nacionales) sin marco y orientación común bien definida, exigen la formación de un centro de decisión orientador y fuerte. En ausencia de tal centro orientador apoyado en un Consejo de Ministros eficaz, estas actividades corren el riesgo de volverse divergentes si no contradictorias. Tanto más cuanto que las instituciones y poderes del núcleo latinoamericano aparecen débiles frente al peso de los organismos interamericanos. Aun en la órbita de la ALALC, los acuerdos complementarios, la integración sub-regional o sectorial pueden, a pesar de su inspiración integracionista, provocar —en ausencia de un marco general preciso— movimientos y acciones a la larga divergentes y hasta incompatibles. Para cortar esta dispersión de esfuerzos y la creación de corrientes centrifugas nos parece vital reforzar el centro fundamental pero aún débil que constituye la ALALC y dotarla de un organismo técnico de alta capacidad. Este polo de decisión latinoamericano es tanto más necesario cuanto que la integración está expuesta a las tensiones discrepantes de fuerzas internas y sobre todo externas que influyen en el proceso latinoamericano.

¿Al reconocer estas necesidades reales, no había otro camino que la creación de una Comisión Técnica? Tal vez sea más factible, por ahora, establecer una Secretaría General, encabezada por una fuerte personalidad latinoamericana. No hay ningún principio absoluto que se oponga a esta solución, puesto que la única finalidad es el reforzamiento del proceso de integración de América Latina. En una u otra alternativa, lo esencial es darle mayor autoridad y más medios al cuerpo permanente y autónomo de la Asociación. En la fase actual de la integración, el aumento de poderes de un secretario general podría compensar, en parte por lo menos, las ventajas que ofreció una Comisión. Sin embargo, con el tiempo, con el crecimiento de las

actividades y su mayor complicación técnica, una Comisión de varias personalidades presidida por una gran figura latinoamericana tendría más capacidad para orientar varias corrientes de la integración. De todas maneras, si los gobiernos están dispuestos a aceptar un secretario general de dimensión latinoamericana, si no mundial, no veo por qué hayan de seguir oponiéndose a la fórmula de la Comisión que asegura además una mayor representación de la región, de las capacidades múltiples y de varios grados de desarrollo³.

SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS⁴

En cuanto a la solución de controversias, los estudios emprendidos por el Comité asesorado por juristas de los países miembros, prevén dos etapas: una etapa provisional y un protocolo relativo a la solución de controversias. Los dos instrumentos prevén una primera instancia obligatoria de negociaciones directas y una segunda instancia obligatoria de conciliación con intervención del CEP. En el esquema que comprendería la Comisión Técnica se debería sustituir ya la intervención del CEP por la intervención de la Comisión.

Los dos instrumentos prevén, en una tercera etapa, la instancia arbitral a cargo de un tribunal *ad hoc* constituido por tres personas designadas por mayoría, cuyo fallo será obligatorio (sin embargo, se contempla una posible revisión del fallo). También se prevé una posible sanción por parte de la Conferencia y del CEP. En este caso igualmente, las dos últimas instituciones podrían ser sustituidas por el Consejo de Ministros y por la Comisión.

El protocolo contemplado contiene la ventaja de una votación de dos terceras partes pero con exclusión de los países en

³ A pesar de estos argumentos, algunos países pequeños y de menor desarrollo expresan el temor de que la Comisión se vuelva protectora de los intereses de los países grandes y poderosos. Personalmente creo que la Comisión es la mejor garantía para un desarrollo equilibrado y equitativo de la región en su totalidad. En todo caso, su poder de iniciativa, y eventualmente de vigilancia y de ejecución, depende del poder real de decisión última de que dispone el Consejo. La experiencia europea muestra que los intereses de los pequeños países han sido protegidos por la Comisión sin que los grandes países hayan tenido motivo serio de queja. La actuación de la Comisión ha asegurado el equilibrio y el progreso equitativo de la Comunidad entera.

⁴ Para un estudio detallado de este aspecto, consúltense los trabajos ya mencionados de F. H. Paolillo. Véase en particular su artículo en el *Anuario Uruguayo*, *op. cit.*, 1965/66, p. 165-169, y su informe presentado al INTAL, en marzo de 1967.

controversia. El instrumento así concebido parece corresponder más a la etapa anterior de la integración que a la etapa actualmente en formación. En el esquema futuro de las instituciones será más lógico prever un tribunal permanente que permitiría darle más coherencia a la evolución jurídica de la integración.

COMISIONES PARLAMENTARIAS

La resolución 2 de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, de noviembre de 1965, recomienda la constitución en los Parlamentos nacionales, de grupos o comisiones de carácter permanente para el estudio y consideración de los asuntos de la ALALC; dichos grupos y comisiones celebrarían por invitación del CEP, reuniones por lo menos una vez al año con el objeto de examinar y promover los procesos de integración.

¿Por qué no se ha aprovechado la asistencia del Parlamento Latinoamericano? Entre otros, dos argumentos han sido formulados a este respecto: el Parlamento comprende parlamentarios de Estados que no forman parte de la Asociación; además, los miembros de la ALALC parecen manifestar bastante escepticismo frente al Parlamento Latinoamericano.

En cuanto al primer argumento, puede observarse que hubiera sido posible crear dentro del Parlamento, un "pequeño Parlamento de la ALALC", o sea una comisión compuesta por los parlamentarios pertenecientes a los países de ALALC. Y con respecto al segundo, cabe señalar que la vinculación del Parlamento Latinoamericano con la integración económica le hubiera fijado a aquél tareas más concretas.

Sin embargo, el problema fundamental nos parece el de la existencia real de los parlamentos en varios países miembros de la ALALC. A diferencia de lo que se observa en la ALALC, la CEE tenía la ventaja de poder contar desde el principio con cierta homogeneidad política de sus miembros. Si el problema de la vinculación de los parlamentos tiene que plantear la cuestión de los regímenes políticos de los países miembros, tal vez sería mejor no insistir demasiado en este aspecto.

Desde ahora, a fin de estrechar las relaciones directas con los parlamentarios, se podría sugerir la inclusión de los presidentes de varias comisiones de los parlamentos nacionales, tanto en las delegaciones oficiales como en las comisiones nacionales de la ALALC que existen ya en varios países.

Además, en el mecanismo futuro, la Comisión Técnica, y no

Propuesta:
Aude pag.
de la Comunidad
econ. Latín.

Santos
sit. 1968,
p. 384

el CEP, podría organizar reuniones más o menos frecuentes con los grupos o comisiones parlamentarias. Al contemplarse en el futuro un organismo común de tipo parlamentario, sería preciso evitar desde el principio la cristalización de grupos o delegaciones nacionales en este organismo, con la posibilidad de que se constituyan progresivamente grupos parlamentarios latinoamericanos según afinidades políticas e ideológicas.

También deberían preverse los casos para los cuales las instituciones de la Asociación tendrían que consultar a este organismo parlamentario. Es natural admitir que el organismo parlamentario podría emprender estudios, formular recomendaciones, etc., por su propia iniciativa.

COMISIONES CONSULTIVAS DE ASUNTOS LABORALES Y EMPRESARIALES

Las resoluciones 3 de la I Reunión del Consejo de Ministros, y 121 (V) de la Conferencia establecen dos comisiones: una de asuntos laborales y otra de asuntos empresariales. Estas Comisiones podrán celebrar reuniones en forma conjunta pero también podrían reunirse separadamente por convocatoria del CEP.

En la nueva estructura, la Comisión Técnica convocaría y organizaría, asistida por la Secretaría, las reuniones de la Comisión Consultiva. Cabe subrayar que, según la resolución, los representantes y asesores serán acreditados por los gobiernos y que cada representación nacional tendrá un voto. Los actos de la Comisión Consultiva tendrán el efecto de recomendaciones.

Tal como está concebida, la Comisión Consultiva suscita varias críticas: en primer lugar, la existencia de comisiones separadas que tienden a reforzar la falta de comunicación entre el sector laboral y el empresarial. En segundo lugar, debería contemplarse desde ahora la posibilidad de incluir en este mecanismo consultivo otras categorías de sectores interesados en la integración (profesionales liberales, expertos independientes, representantes de institutos paraestatales, etc.).

Los miembros de la Comisión Consultiva deberían ser designados a propuesta de los gremios profesionales por el Consejo de Ministros y por un período de tres o cuatro años. De esta manera se reforzará el aspecto institucional y permanente de la Comisión Consultiva.

Tan pronto como sea posible, se debería eliminar el voto por representaciones nacionales y sustituirse por votos indivi-

duales de los miembros de la Comisión Consultiva. En esta forma, como en el organismo parlamentario, se evitaría la cristalización obligatoria de los intereses y delegaciones nacionales y se brindaría a los miembros la posibilidad de constituirse en grupos latinoamericanos correspondientes a varias categorías de intereses concretos. En efecto, existen a veces más nexos reales entre empresarios o sindicalistas de varios países latinoamericanos que entre varias categorías de intereses de un mismo país.

Finalmente, tanto el organismo parlamentario como la Comisión Consultiva deberían tener la posibilidad de dirigir sus recomendaciones, sus opiniones, sus informes y sugerencias a todas las instituciones interesadas de la Asociación, así como a los gobiernos y a instituciones nacionales. En todo este esquema, el CEP no debería constituir el filtro de los actos de las demás instituciones de la ALALC, sea de la Comisión Técnica, de la Comisión Consultiva, de las Comisiones Parlamentarias u otros organismos de asesoramiento.

Cada una de las Comisiones ha efectuado su primera reunión. La Comisión de Asuntos Empresariales se reunió del 26 al 28 de julio de 1966⁵. Los empresarios reclamaron a los gobiernos el apoyo político a la ALALC y estudiaron la necesidad de establecer una tarifa externa común, el problema de la competencia y de armonización de las políticas económicas, monetarias y fiscales. La Comisión preparó normas que rijan su funcionamiento y expresó el deseo de que los empresarios del más alto nivel directivo en cada uno de los países del área, realicen reuniones en los años venideros en tanto órgano consultivo de la ALALC.

La primera reunión de la Comisión Consultiva de Asuntos Laborales (13-16 de setiembre de 1966) fue auspiciosa si bien insuficientemente representativa⁶. Los participantes, además de estudiar varios problemas, recomendaron al CEP que los trabajadores estuvieran auténticamente representados en las Comisiones Nacionales de la ALALC en cada uno de los países miembros; y que los representantes laborales participaran en las reuniones sectoriales y en los acuerdos de complementación. Estas recomendaciones, expresan al mismo tiempo el desequilibrio existente entre la participación actual de los empresarios y de los trabajadores.

⁵ ALALC, *Síntesis mensual*, N° 15, setiembre de 1966, p. 11-12.

⁶ ALALC, *Síntesis Mensual*, N° 16, octubre de 1966, p. 19-29.

OBSERVACIONES FINALES

La creación de nuevas instituciones en la ALALC corresponde a una necesidad funcional. El Consejo de Ministros, órgano supremo de la ALALC, tiene funciones de iniciativa y decisión política y la responsabilidad del desarrollo de la ALALC. A pesar de este progreso, faltan dos elementos importantes: establecer la Comisión Técnica en la práctica y racionalizar el funcionamiento de las instituciones. La confusión entre los órganos iniciales y las nuevas instituciones persiste. En efecto, si el Consejo es el órgano supremo encargado de la conducción de la política superior, la Conferencia sigue ejerciendo las funciones previstas por el tratado. Para completar la confusión, la Comisión Técnica se describe como un órgano de la más alta competencia y al mismo tiempo casi subordinado al CEP. Este último sigue ocupando un puesto central en relación con los demás órganos auxiliares consultivos y la Secretaría Ejecutiva, y cumpliendo tareas por poder propio o por delegación.

Es de esperar que el Consejo tome resoluciones aclarando la situación actual. Desde esta perspectiva, sería natural que reafirme su superioridad y prosiga con una distribución de puestos y funciones. En una nueva estructura general, la Comisión Técnica, compuesta de prominentes personalidades latinoamericanas de reconocida competencia, debería desempeñar una función central: tomar las iniciativas y dirigir sus proposiciones al Consejo, asegurar la coordinación de todos los órganos auxiliares o consultivos y encabezar la Secretaría Ejecutiva. Las comisiones administrativas de los acuerdos de complementación deberían depender de la Comisión Técnica. A su vez, el CEP seguiría desempeñando una función importante dentro del marco de las actividades del Consejo y de la Conferencia. En particular, tendría que asistir al Consejo en la adopción de decisiones políticas y a la Conferencia en sus actividades de negociación. El CEP sería de esta manera el órgano auxiliar del Consejo. La Conferencia, por su parte, podría seguir llevando a cabo las negociaciones de las listas común y nacionales. Esta fórmula no excluiría la posibilidad de que la Comisión Técnica dirigiera, tanto al Consejo como a la Conferencia, propuestas relativas a las negociaciones comerciales o al método de liberalización. Este esquema pragmático pero más racional permitiría un verdadero diálogo creador entre los órganos encabezados por la Comisión

Técnica y los órganos intergubernamentales controlados por el Consejo.

La racionalización de funciones y el reforzamiento de las instituciones y sus poderes es un requisito para poner en ejecución las metas de la resolución 100 y emprender tareas positivas con el objeto de asegurar el desarrollo programado y equilibrado de América Latina. De esta manera se podría aplicar de modo global o sectorial un programa progresivo más concreto con plazos definidos. En efecto, además de la liberalización difícil y de los escasos acuerdos de complementación, la integración tiene la posibilidad de desarrollarse en varios sectores importantes y dinámicos: acero, química y petroquímica y otros sectores de vanguardia industrial. Se podría encarar la institución de comunidades operativas especializadas con sus comisiones administrativas, en ramas vitales como la investigación tecnológica y científica. Si estos esfuerzos sectoriales, aunque de grados diferentes, parecen útiles en la fase actual, todos deberían inscribirse desde un principio dentro de un marco de programación común y ser supervisados y coordinados por la Comisión Técnica e impulsados por el Consejo. En realidad, la experiencia de la integración por sectores enseña a la vez su dinamismo y sus limitaciones. Lo esencial es promover las integraciones sectoriales a niveles de desarrollo diferentes dentro de una concepción y un esquema global a cargo de instituciones comunes.

En último término, no basta reforzar las instituciones de la ALALC en esta perspectiva, sin dotarlas al mismo tiempo de instrumentos adecuados. Los protocolos y las resoluciones no responden a las exigencias de una acción eficaz de las instituciones comunes. Se necesitan actos con efecto obligatorio para los países miembros y, en lo posible, para las empresas y los interesados directos. En realidad, ésta es ya la tendencia que se nota en la práctica de la ALALC, cuyos órganos mantienen relaciones directas con expertos, con empresarios y representantes de varios sectores económicos así como con dirigentes laborales y parlamentarios. La realización de una comunidad económica implica una acción común eficaz y, por lo tanto, instituciones sólidas y poderes limitados pero efectivos. Se puede estimar que los elementos institucionales evolucionarán en este sentido y tenderán a establecer un circuito jurídico más completo con poderes de ejecución y de control más definidos y eficaces. El estableci-

miento de una Corte permanente, de varios órganos de control y de decisión correspondería a este equilibrio práctico entre poderes de ejecución y garantías de recursos, característico de todo sistema democrático. El objetivo —la creación y el funcionamiento de una comunidad económica— imprime, a pesar de las variaciones múltiples, esta orientación general. Si realmente los latinoamericanos quieren realizar este objetivo, deben instituir los medios necesarios para su ejecución.

Comercio intrazonal

Síntesis, nov. 1968, p. 483

PARTE SEGUNDA

ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

CAPÍTULO IV

ASPECTOS GENERALES

INTRODUCCIÓN

Una de las características del Mercado Común Centroamericano (MCCA) es la de haber sido una unión histórica. La Constitución política de 1824 que otorgó un sistema federal a los pueblos centroamericanos no resistió a las fuerzas divisorias. Como consecuencia de las guerras civiles, se establecieron los actuales Estados del Istmo. Desde entonces, los cinco Estados del Istmo habrían de tratar de reconstruir su unidad. Ésta es la diferencia entre el MCCA y la ALALC, así como entre aquél y el Mercado Común Europeo (MCE). Estos últimos organismos, a menos que nos remontemos a épocas remotas, no han tenido una unidad histórica completa similar.

Al contrario de la dispersión que presenta la ALALC o la AELE, los cinco países presentan una contigüidad geográfica y están concentrados en un territorio relativamente limitado, con una superficie de 440.000 kilómetros cuadrados. Este territorio, de menor extensión que el de Francia, permite mejores contactos y comunicaciones entre los cinco países. Además, su población total no excede de los 13 millones de habitantes. De esta manera estos mercados reducidos que no tienen la calidad de unidades de producción especializadas como en el caso de Suiza o Suecia, ejercen una fuerte presión en favor de la unión de las unidades económicas nacionales. Existe también cierta similitud entre las estructuras económicas de estos países y sus niveles de desarrollo. Salvo Costa Rica, con menos del 50 %, en todos los demás países casi el 60 % de la población económicamente activa se dedica a la agricultura. Desde 1957, los países del istmo han registrado una gran expansión en sus intercambios, con menos aceleración en los años 1960 y 1961. En 1964, al totalizar 105,4 millones de pesos centroamericanos, el comercio intercentroamericano logró un récord de expansión del 59,2 %. Durante los últimos cinco años, el comercio intrarregional ha aumentado en un 315 %, al pasar de 33 millones de pesos centroamericanos en 1960 a 136 millones en 1965¹. Sin embargo, este comercio representa una

106,188

Particip. import. intracentroam. en las imp. totales 1950-1967

1950	3,7%
1959	6,1%
1964	13,8%
1967	20,7%

¹ "La planificación y la integración económica centroamericana", en el Boletín de la Integración, INTAL, setiembre de 1966, p. 3.

28% en 1965	135.498
28% en 1966	173.149
23% en 1967	213.568

miles de pesos
CA

proporción relativamente reducida de su comercio total. Por el lado de las importaciones, las compras que efectuaron los países de la región en 1964, constituyeron más del 13 % de las realizadas en el resto del mundo. Puede decirse que en Centroamérica ha habido un proceso bruto de sustitución de importaciones, equivalente al 7,3 % del total de las mismas en el período que va de 1960 a 1964. Estas cifras indican claramente la gran dependencia de estos países de su comercio exterior. El café y el banano, que representaban más del 60 % de su exportación en 1961, siguen siendo los dos principales productos, con casi el 50 % de la exportación en 1964. A estos productos clásicos, se han agregado tres artículos: el algodón, con el 17 %; el azúcar, con el 4 %; y la carne, con el mismo porcentaje. Estas cifras demuestran, si es necesario, la gran dependencia de estos países del comercio con el resto del mundo².

Es claro que el desarrollo del comercio centroamericano tiene sus límites bastante bien definidos. En consecuencia, todo el movimiento de unión no puede basarse en el concepto de intercambios, sino que, al contrario, debe apoyarse principalmente en el desarrollo común de estos países, tanto en su desarrollo industrial y agrícola interior como en la coordinación y en la definición de una política comercial común frente a los terceros países. Estas dos direcciones tendrán que aprovecharse en el futuro. La primera corresponde a una solidaridad en el desarrollo común y en el aprovechamiento de la mejor dimensión del mercado común. La segunda, a una solidaridad en las negociaciones Kennedy, en la UNCTAD, y en los demás actos internacionales de comercio, pero por sobre todo en la búsqueda en común de mercados en el exterior y en la organización común de la prospección y del aprovechamiento de los mercados de exportación comunes.

En su artículo sobre el MCCA, publicado por el INTAL en *Integración latinoamericana; situación y perspectivas*, Pedro Abelardo Delgado insiste en dos fases principales del desarrollo de la integración centroamericana, a saber: una primera, con viejas estructuras 1951/61, y una segunda, desde 1961, que implica nuevas estructuras. La primera fase se caracteriza por la actuación de los organismos de las Naciones Unidas (ONU) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en particular, que realizaron estudios y proyectos en la región y crearon el

² Para más detalles sobre estos elementos, véase *Centroamérica y su Mercado Común*, vol. III, publicación de la SIECA, setiembre 1965, en particular las p. 9, 10, 15, 16, 30 y 31.

Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE). En la actualidad esta primera fase continúa coexistiendo con la segunda, pues el Comité y Subcomité siguen realizando estudios de largo plazo, como por ejemplo la *Evaluación de la integración económica en Centroamérica* que acaba de preparar el CCE (1966).

Además de este aspecto, la primera fase incluye también logros en el campo institucional, como la creación en 1954 de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), organizado en Guatemala en 1955, así como los acontecimientos precursores del Mercado Común. En el período de 1951 a 1957 se suscribieron tratados bilaterales que regulaban la corriente de libre comercio en base a una lista anexa a los mismos que contenía los artículos liberados. Estos tratados incluían también disposiciones sobre tránsito, procedimientos aduaneros y formación de comisiones mixtas para resolver los problemas que resultasen de su aplicación. Esta red de tratados bilaterales permitió el desarrollo del comercio intraregional. Desde 1958 los tratados multilaterales sustituyeron a los bilaterales. De esta manera, se creó una zona de libre comercio, la cual estableció una lista que constituía una especie de común denominador de las listas bilaterales. Las partes se obligaron asimismo a perfeccionar este régimen en un período de 10 años a partir de la vigencia del tratado; se creó también la Comisión Centroamericana de Comercio, con atribuciones para proponer las medidas conducentes al desarrollo de la zona de libre comercio.

En 1958 se suscribió además el convenio sobre el régimen de industrias centroamericanas de integración; cabe destacar, junto con Pedro Abelardo Delgado, que el régimen viene a ser el primer intento de planificar el desarrollo industrial, al menos para las industrias grandes. En 1959, se firmó el convenio de equiparación de gravámenes a la importación que establece el compromiso de adoptar una política arancelaria común y el de constituir un arancel uniforme acorde con las necesidades de la integración y del desarrollo económico de Centroamérica. Al amparo de estos varios instrumentos, el comercio intraregional experimentó una gran expansión: de 8 millones de pesos centroamericanos en 1951, alcanzó la suma de 16,6 millones en 1957, y en 1960 llegó a 32,7.

Un nuevo período se inició en 1960, con el tratado de Asociación Económica Tripartita, el cual estableció el libre comercio como regla general. Dicho tratado incluía una lista de excepciones y preveía la libre movilización de personas, bienes y capitales entre los tres países —El Salvador, Guatemala y Nicaragua— y la creación de organismos comunes. Bajo la presión de este instrumento, se suscribió en un período mínimo de tres meses el tratado general de Integración Económica Centroamericana, con fecha 13 de enero de 1960³. El tratado general otorga libre comercio a todos los productos naturales y manufacturados, originarios de los Estados miembros, con excepción del 5 % de los comprendidos en la Nomenclatura Arancelaria Universal de Centroamérica (NAUCA). La entrada en vigor de dicho tratado general significó el principio de la segunda fase de la integración, con la creación de nuevas estructuras propias de Centroamérica. Desde entonces coexisten estas diferentes instituciones a las que se agregaron nuevos protocolos y convenios. Al mismo tiempo, parece haberse establecido una cierta división del trabajo entre estos organismos centroamericanos y las instituciones internacionales o interamericanas que siguen desempeñando una función de estudios de largo plazo y de sostén de las realizaciones de las instituciones centroamericanas.

En realidad, el proceso de integración ha sido mucho más complicado. Se pueden distinguir dos orientaciones principales: por una parte, la integración económica que acabamos de esbozar; y por la otra, la integración de tipo político que se está realizando en la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Este movimiento paralelo a la integración económica, se inició con la firma de la Carta de San Salvador en 1951. El organismo así creado por los cinco gobiernos, que evoca al Consejo de Europa (1949), fue concebido para lograr el acercamiento de los cinco países con vistas hacia la futura reunión política de Centroamérica. Después del transcurso de una década, los Estados miembros decidieron reestructurar esta organización en función de los avances logrados en el terreno de la integración económica. De allí resultó una nueva Carta Constitutiva firmada en 1962 que se encuentra actualmente en vigencia. De esta manera se

³ Es un ejemplo práctico que demuestra que un grupo aún limitado de países con voluntad de integrarse a un ritmo más rápido puede constituir un motor en el proceso general de integración e impulsar a los indecisos a seguirlos en su empresa. La integración subregional en la ALALC podría producir un efecto similar.

registra un avance bastante desequilibrado y a veces competitivo entre estos dos procesos de integración. No cabe duda de que el proceso político encuentra dificultades por la reminiscencia de las tentativas frustradas de unión y de que, por otra parte, el proceso económico tiene más dinamismo e implica un movimiento de renovación y de modernización económica y técnica de los países centroamericanos.

PRAGMATISMO Y FORMALISMO

Es evidente que este proceso de integración es llevado a cabo de manera pragmática y a veces desordenada. Un ejemplo nos lo ofrece la integración laboral intentada por la ODECA. En efecto, el tratado de asociación prevé, en su artículo I, el libre tránsito de las personas en Centroamérica. El artículo II, establece el tratamiento nacional para todos los centroamericanos. Pero, como es sabido, estos artículos no han sido aplicados en la realidad. En este terreno la ODECA ha tratado de establecer un proyecto de ley de inmigración uniforme, el cual implica ya varias restricciones y muchos controles de orden policial que contradicen los artículos I y II del tratado de asociación. Así, el esfuerzo de la ODECA no ha dado resultados positivos. Al contrario, restringió el sentido del tratado de asociación. Este ejemplo demuestra que, a pesar de la participación de los funcionarios de los organismos de integración política y de integración económica en las reuniones respectivas en calidad de observadores, falta una real coordinación y colaboración entre los dos organismos, el político y el económico. Aquí, como en la integración europea, en el caso del proyecto de unión política⁴ se puede adaptar el siguiente principio general: los organismos políticos pueden hacer más pero nunca menos de lo que se está haciendo o de lo que se ha realizado en el campo económico. Es decir, que tienen la facultad de ampliar y profundizar el movimiento de integración económica, pero de ninguna manera la posibilidad de restringirlo.

A primera vista, se puede decir que la integración centroamericana no se ha llevado a cabo según un esquema global. Aun en el campo económico, existen varios elementos que pertenecen a las distintas fases. Así, por ejemplo, coexisten en la

⁴ El plan de unión política de los seis países de la Comunidad Europea, elaborado en 1961 por una comisión presidida por el entonces embajador Fouchet (proyecto Fouchet) y rechazado por los Países Bajos y Bélgica, en abril 1962.

realidad elementos de una zona de libre comercio casi completa; elementos del principio de una unión aduanera, con la equiparación de los gravámenes frente a terceros; elementos de un mercado común con los esfuerzos para establecer el libre movimiento de capitales (Cámara de Compensación, etc.) y de personas, esfuerzos que, por otra parte, no han logrado gran adelanto. Pero, también están los elementos de una unión económica, con ciertos aspectos de planificación del desarrollo, de coordinación de políticas monetarias, etc. La integración centroamericana ofrece así un cuadro bastante complejo. Presenta complicaciones y coexistencias en el terreno de integración económica, así como un paralelismo a veces competitivo de la integración política y de la integración económica.

Frente a esta situación, es legítimo preguntarse si no sería oportuno definir con más precisión los objetivos de la integración económica y eventualmente de la política, e ir sistematizando los instrumentos existentes y los procedimientos. Merced a este esfuerzo de racionalización se podría establecer un sistema de nuevas normas, según principios básicos definidos por un nuevo instrumento general. Se ha pretendido a veces que la integración centroamericana sigue un proceso gradual, pero es evidente que, en realidad, esta integración ha dado algunos saltos, como lo demuestra el establecimiento, en un tiempo mínimo, del tratado general. En la actualidad este proceso parece acercarse a una etapa que implica un nuevo salto: las realizaciones pragmáticas y parciales que existen en el presente parecen haber alcanzado un nuevo límite. ¿No sería entonces urgente sistematizar la experiencia pasada y actual y definir las orientaciones futuras de la integración económica?

De la observación del movimiento actual se desprende un carácter formalista paralelo al pragmatismo ya mencionado. Tal vez con razón, el programa no se ha concebido a largo plazo en esta etapa, sino como una experiencia evolutiva. Sin embargo, esta evolución en lugar de producirse y reforzarse por medio de instrumentos eficaces y flexibles, se ha ido realizando por intermedio de protocolos y convenios de tipo internacional⁵.

Los países centroamericanos manifiestan un gran respeto,

⁵ Entre otros inconvenientes, estos instrumentos tienen una cierta incoherencia en cuanto a su vigencia. Véase a este respecto, E. Maza, *Control de la legalidad de los actos comunitarios: proyectos y posibilidades en el MCCA*. Informe al Seminario sobre aspectos jurídicos de la integración para profesores de Derecho, INTAL, Buenos Aires, 6 al 31 de marzo de 1967, p. 36.

aunque a veces formalista, por el poder legislativo. En realidad, salvo ciertas excepciones, el poder legislativo, que en dichos países aparece con frecuencia como "legislativo funcional", es prácticamente controlado o manejado por el ejecutivo.

A su vez, este respeto excesivo del poder legislativo se refleja en el empleo de los instrumentos clásicos de protocolo y de convenio que necesitan ser ratificados. De esta manera, el proceso de integración ha sufrido demoras, a veces debidas a una falta de ratificación por parte de los poderes legislativos, aunque también a la falta de voluntad real por parte de los ejecutivos mismos⁶. Sin embargo, a pesar de los trámites legislativos muy lentos, el proceso de integración ha experimentado un desarrollo bastante normal. Este importante problema será examinado en nuestra conclusión.

Podemos, sin embargo, señalar aquí la diferencia entre el método empleado en Europa y el método utilizado en Centroamérica. En Europa se ha procedido de manera mucho más sistemática. Se han definido los objetivos generales de la integración, se han establecido los medios y los procedimientos. Los tratados de París y de Roma, que han sido elaborados de manera concreta basándose en las necesidades reales de la integración, no se han preocupado por el problema formalista de su conformidad con las constituciones. En efecto, ellos han sido ratificados por los parlamentos de los seis países de la Comunidad Europea, parlamentos que a veces han planteado este problema constitucional sin rehusarse a ratificar los tratados. De tal manera, el problema legal se ha planteado posteriormente a la definición de los objetivos e instrumentos de integración económica. Impregnado de este método, que en realidad se va aplicando pragmática y no sistemáticamente en la integración centroamericana, es difícil entender —a menos que se trate de principios democráticos— las preocupaciones legalistas y constitucionalistas de varios países centroamericanos. Esta posición que se convierte a veces en un pretexto, sorprende tanto más puesto que las constituciones de los países centroamericanos contienen disposiciones relacionadas con su reunificación.

⁶ La lentitud del poder legislativo es a veces un buen pretexto del ejecutivo para frenar la entrada en vigor de un instrumento adoptado por los cinco países. Tanto más cuanto que los poderes legislativos son con frecuencia controlados por los ejecutivos.

INTEGRACIÓN Y CONSTITUCIONES

Según un estudio de las constituciones de los países de Centroamérica y Panamá, realizado por la SIECA el 22 de marzo de 1966, la mayoría de las constituciones contienen disposiciones favorables a la reunificación. Así el artículo 2º de la Constitución de Guatemala prevé que el Congreso queda autorizado para que, con el voto de las dos terceras partes de sus diputados, apruebe los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional que establezcan la unión total o parcial de Centroamérica (artículo 170, 13, b); pero como la ejecución de esos tratados puede implicar que la constitución sea objeto de reformas, se podrán decretar las que fueran necesarias para aquel fin, también mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso y del Consejo de Estado, reunidos en Asamblea (artículo 246).

La Constitución de El Salvador prescribe en su artículo 10º: "Siendo El Salvador una parte de la nación centroamericana, está obligado a propiciar la reconstrucción total o parcial de la República de Centroamérica. El Poder Ejecutivo con aprobación del Legislativo podrá realizarla en forma confederada, federal o unitaria, sin necesidad de autorización y ratificación de una asamblea constituyente, siempre que se respeten los principios republicanos y democráticos en el nuevo Estado, y que se garanticen plenamente los derechos esenciales de los individuos y de las Asociaciones."

El artículo 9º de la Constitución de Honduras declara: "Honduras es un Estado disgregado de la República Federal de Centroamérica. En consecuencia, reconoce como necesidad primordial volver a la unión con uno o más Estados de la antigua federación. A este efecto, queda facultado el Poder Legislativo para ratificar los tratados que tiendan a realizarla parcial o totalmente, siempre que se propongan de manera justa y democrática."

La Constitución de Nicaragua en la parte pertinente de su artículo 6º dice: "La soberanía y territorio son indivisibles e inalienables. Sin embargo, podrán celebrarse tratados que tiendan a la unión con una o varias repúblicas de la América Central"; y más adelante, en el artículo 126 declara que "gozará de la protección del Estado, toda actividad que tienda a la reconstrucción de la unidad de Centroamérica".

La Constitución de Costa Rica no contiene precepto alguno

similar a los anteriores. Por el contrario, su artículo 7º estipula que cualquier tratado o convención que tramite el poder ejecutivo referente a la integridad territorial o a la organización política del país, requerirá la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros y de los dos tercios de votos de una Asamblea Constituyente convocada al efecto.

En lo que concierne a Panamá, cabe tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 24, inc. final del tratado de 1903, se estipula: "Si la República de Panamá llegare a formar parte en lo futuro de algún otro gobierno o de alguna unión o confederación de Estados, de manera que amalgamare su soberanía o independencia en ese gobierno, unión o confederación, los derechos de los Estados Unidos, según esta convención, no se verán de manera alguna menoscabados o perjudicados."

Estos preceptos constitucionales abren camino para una integración sistematizada y mejor organizada en América Central. A pesar de que el mencionado estudio no se refiera más que a los preceptos jurídicos, sin tomar en cuenta la práctica y la realidad de estos países, la aplicación de las normas de integración similar a las aplicadas en la experiencia europea parece no solamente posible sino deseable.

EJEMPLOS DE CONTRADICCIONES Y SOLUCIONES POSIBLES

Es evidente que existe una contradicción entre el trabajo pragmático y modernizador que lleva a cabo la SIECA y los instrumentos clásicos y anticuados que emplea, a saber, los protocolos y convenios sometidos a ratificación. Otra contradicción está dada por el empleo de estos instrumentos clásicos por una parte, y las disposiciones constitucionales arriba mencionadas, por otra. Tanto más cuanto que hasta los Estados que no poseen estas disposiciones han logrado establecer instrumentos más eficaces en los organismos internacionales. Ni las Naciones Unidas ni la Asociación de Libre Comercio (AELE) prevén objetivos similares a los del tratado general, y, no obstante, estos organismos tienen la posibilidad de actuar de manera más eficaz por medio de decisiones comunes. Cabe señalar que desde este punto de vista existe una gran diferencia entre el Mercado Común Europeo y el Centroamericano. Sin embargo, a veces la SIECA ha conseguido obtener cierta flexibilidad en su actuación.

Así, por ejemplo, para la liberalización de la lista de excepciones de productos no liberalizados la SIECA ha sostenido, y con éxito, que no hay necesidad de firmar y ratificar protocolos a este respecto, puesto que son casos debidamente previstos en el tratado. Por otra parte, un proyecto de protocolo relativo a la flexibilidad de los aranceles exteriores, prevé la posibilidad de modificar dichos aranceles sin recurrir a las formas clásicas de protocolos, pudiendo realizarse estas modificaciones solamente dentro de un margen preestablecido. Además, en diversos casos la SIECA y los gobiernos han recurrido a métodos diferentes para evitar utilizar los protocolos. Así, el programa de carreteras se estableció por medio de un compromiso entre los Ministerios de Economía y Obras Públicas. Casos similares se encuentran en la colaboración de los institutos autónomos en el sector agrícola, por ejemplo, así como en la de los Bancos Centrales. Esta manera de proceder permite una mayor flexibilidad y eficacia en el terreno de la integración que, tanto en América Central como en la ALALC, está muy marcado por instrumentos clásicos.

Aquí cabe mencionar un problema general acerca de la concepción del derecho de integración. En efecto, los intérpretes y los responsables de la integración se refieren a menudo a un derecho internacional general o interamericano, cuando, en nuestra opinión, deberían inspirarse más bien —sin copiarla—, en la experiencia europea. Una nota de la Secretaría del 25 de agosto de 1965 y redactada por González Camacho se refiere a un derecho público centroamericano o a un derecho de integración que no siempre coincide con el derecho interno o el derecho internacional. En este sentido sería útil revisar las enseñanzas del derecho en las universidades centroamericanas, a fin de preparar nuevas generaciones capaces de concebir, de acuerdo con conceptos adecuados, la integración económica y política, y actuar según ellos.

En vez de aferrarse a las concepciones clásicas y un tanto antiguas del derecho internacional, la ciencia del derecho debería contribuir más bien a encontrar soluciones para los problemas nuevos que plantea la integración en Centroamérica. De otra manera estas concepciones clásicas podrían contarse entre los obstáculos al desenvolvimiento de la integración.

Es cierto —como lo han subrayado diversos funcionarios de la SIECA—, que en una materia tan evolutiva como la de la

integración y desarrollo común, es peligroso fijar con demasiada precisión reglas estrictas. Pero si bien puede ser perjudicial a veces definir con demasiada rapidez las reglas rígidas del desarrollo económico y de la integración, nos parece posible, sin embargo, aplicar el método que ha tenido tanto éxito en la integración europea. Es decir, por una parte, definir los principios generales y los objetivos de la integración, basándose en la experiencia y en las proyecciones en el futuro; por otra, crear instituciones fuertes, definir sus funciones y otorgarles poderes reales; y, en tercer lugar, establecer procedimientos para que estas instituciones puedan precisar, con la participación de los gobiernos, las reglas de la integración económica, así como modificarlas o adaptarlas a la evolución, si es necesario.

SISTEMATIZAR LOS INSTRUMENTOS Y REFORZAR LAS INSTITUCIONES

Sin embargo, existe una tendencia en Centroamérica por continuar con los convenios y protocolos. Se estima que hasta ahora la integración no marcha mal y que, por consiguiente, no sería prudente cambiar el sistema actual. Pero se olvida tal vez que esta integración se está desarrollando en una coyuntura relativamente buena y que en un cambio de situación, los protocolos y este sistema clásico podrían constituir el obstáculo principal para la continuación de la integración: o los protocolos siguen siendo un pretexto para poner obstáculos y frenar la integración, o su efecto es mínimo porque, en realidad, existe una voluntad positiva de proseguir con la integración. Si bien a veces sirven de pretexto, los protocolos dan buenos resultados por el momento porque existe esta voluntad. Ahora bien, si esto es así, ¿por qué no aprovechar esta buena situación coyuntural para modernizar estos instrumentos? Tanto más cuanto que en la actualidad un voto unánime, con la existencia del veto, ofrece prácticamente las mismas garantías que las de las ratificaciones.

Ciertamente persiste el ya citado respeto a los poderes legislativos, el cual, a pesar de su aspecto ficticio, tiene consecuencias reales. No se trata, sin embargo, de atribuir funciones a los organismos comunes en contra del poder legislativo de varios países; por el contrario, estos poderes legislativos, al ratificar los instrumentos generales, tendrán la oportunidad de pronunciarse sobre sus instituciones y procedimientos, fun-

ciones y poderes. De esta manera, el fundamento de este nuevo instrumento general estaría basado en la aprobación previa y la ratificación por parte de los legislativos. Además, éstos podrían fijar con precisión los límites de las funciones de los organismos comunes y, en ocasiones, establecer calendarios para su actuación obligatoria.

Es cierto que varios dirigentes centroamericanos suponen que la crisis del Mercado Común Europeo en 1965 se debe a que este instrumento es demasiado rígido. En efecto, en varios sectores, y en particular en el sector agrícola, el tratado de la CEE prevé un calendario preciso. Sin embargo, este calendario y sus plazos fijos han sido un pretexto de la crisis más que causa de ella; en realidad, la crisis se debe mucho más a motivos políticos y a la posición general de Francia. Por el contrario, la experiencia demuestra que, salvo en este caso excepcional, los plazos prefijados han dado siempre excelentes resultados y han obligado a los miembros de la CEE a lograr, aun con una eventual prórroga, un resultado positivo. Cabe señalar que en varios casos, el tratado general y los protocolos en América Central emplean este método de plazos prefijados. En la práctica europea, la rigidez no es absoluta, pues los miembros, por unanimidad o por compromiso, pueden eventualmente prorrogar los plazos. No obstante, el calendario los presiona para realizar el esfuerzo tendiente a respetar los plazos previstos.

Existen varios argumentos a favor de esta sistematización del proceso de integración, y en particular a favor del reforzamiento de las instituciones. No hay que olvidar que en una situación de crisis las instituciones fuertes tienen capacidad de resistencia, como acaba de comprobarlo la crisis de la CEE. De aquí la necesidad de formar instituciones más fuertes y de asegurar al mismo tiempo una participación regular y activa de los Estados miembros. El principio general para la creación o el fortalecimiento de estas instituciones es el siguiente: la necesidad general de la coexistencia y de la colaboración de dos órganos, uno comunitario que tiene la posibilidad de proponer y de ejecutar, y otro común pero compuesto por los Estados miembros que decide lo propuesto por el órgano comunitario, fija las grandes orientaciones de la Comunidad, y toma las decisiones políticas.

La racionalización de los instrumentos existentes en América Central se impone tanto más cuanto que se trata de lograr de manera pragmática y día tras día, el crecimiento institucio-

nal y normativo. No es necesario insistir en la complejidad de los convenios y protocolos centroamericanos, ni en la proliferación cada vez más grande de los diversos consejos, comisiones y comités creados dentro del marco del Mercado Común y de la ODECA. Sería oportuno aprovechar la voluntad de unión existente en los Estados miembros para racionalizar y hacer más flexibles y coherentes los instrumentos existentes, a saber, los tratados, convenios y protocolos, así como las diferentes instituciones del MCCA. A la inversa de lo que sostienen algunos centroamericanos, creemos que el sistema de un tratado básico que comprende principios, normas generales y objetivos, así como instituciones y procedimientos de funcionamiento, constituye un método y una solución mucho más operativos y mejor organizados que el sistema existente de protocolos y otros instrumentos clásicos o anticuados.

A este fin se podría crear una comisión de sistematización y de promoción de la integración centroamericana, comisión que podría comprender por una parte, altas personalidades independientes de Centroamérica, y por otra, expertos de gobiernos. En la primera fase de su actuación, sería aconsejable que las personalidades independientes trabajaran en primer término, y luego sometieran sus proposiciones a los gobiernos y a los expertos de éstos. Toda esta labor debería ser realizada con la colaboración estrecha de la SIECA y de la Secretaría de la ODECA. Cabe señalar, por último, que un instrumento general y sistemático tendría la ventaja de establecer una mayor seguridad en el movimiento integracionista. En efecto, el sistema actual tiene un aspecto provisorio que subsiste, pero que, sin embargo, puede inquietar de vez en cuando a los inversionistas, economistas, y empresarios centroamericanos. En este sentido, un marco general sistematizado y delimitado tendrá la ventaja de ofrecer una seguridad jurídica y económica más grande a los principales interesados en cuanto a la continuación regular de la integración centroamericana.

CAPÍTULO V

INSTITUCIONES DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

SISTEMA INSTITUCIONAL

El sistema institucional general se caracteriza por la coexistencia de diversas estructuras e instituciones: por una parte, la acción de instituciones de tipo general (Naciones Unidas, FAO, OIT) y por otra, las instituciones interamericanas y regionales latinoamericanas como la CEPAL y el BID. Al lado de estas instituciones múltiples de estudio y de consulta, pero a veces de intervención directa como en el caso del BID, existen instituciones centroamericanas propiamente dichas de dos tipos: instituciones políticas de la ODECA e instituciones económicas del MCCA que abarcan varios instrumentos y órganos como el Banco Centroamericano y varias Comisiones y Consejos particulares.

Si se quiere comparar el MCCA con la CEE, se puede oponer al Consejo Económico Centroamericano (CEC), el Consejo de Ministros de la CEE; al Comité Ejecutivo del MCCA, el Comité de Representantes Permanentes de la CEE; y, por fin, a la SIECA, la Comisión. Esta confrontación global peca en varios aspectos. Si bien los Consejos son comparables al más alto nivel con excepción de varias particularidades, el Comité de Representantes Permanente de la CEE actúa únicamente dentro del marco del Consejo de Ministros y no tiene poder delegado alguno.* Por el contrario, el Consejo Ejecutivo tiene cierta autonomía y asimismo ciertos poderes autónomos. En último lugar se podría criticar la comparación entre la Comisión y la SIECA. Entre los motivos de esta comparación de la Comisión y la SIECA figura el hecho de que el secretario general del MCCA tiene prácticamente rango de ministro y no depende de cada gobierno sino del Consejo Ejecutivo y del Consejo Económico Centroamericano en su conjunto; a su vez, la SIECA representa esencialmente el punto de vista regional centroamericano. Es interesante recordar a este respecto que, con frecuencia, el secretario general de la SIECA no asiste personalmente a las reuniones del Consejo Ejecutivo sino cuando se trata de asuntos de primera importancia, puesto que sus colaboradores participan en su nombre. Es el caso de los miembros de la Comisión de la

CEE que nunca asisten a las reuniones del Comité de Representantes Permanentes de la CEE. Por el contrario, el secretario ejecutivo y el secretario ejecutivo adjunto de la ALALC asisten regularmente a todas las reuniones del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC. Aquí cabe señalar una diferencia más con la ALALC, cuya Secretaría Ejecutiva, sin infraestructura comparable, está además directamente sometida a un órgano intergubernamental.

CONSEJO ECONÓMICO CENTROAMERICANO (CEC)

A diferencia del Consejo de Ministros de la Comunidad, el CEC se compone oficialmente de los ministros de Economía de los países miembros. En este sistema existe bastante rigidez, pues todos los asuntos no pueden normalmente ser tratados por los ministros de Economía. A veces, surgen asuntos especiales relacionados con la integración. La necesidad de ampliar el círculo de los ministros que toman parte en el proceso se manifiesta cuando los ministros de Economía se reúnen, con la participación de los ministros de Hacienda, de Agricultura y de Obras Públicas. Su actuación oficial acentúa la importancia de los ministros de Economía, los cuales en la práctica tienen un puesto privilegiado en la política interior. Por lo general, en la política exterior, el predominio lo tiene el ministerio de Relaciones Exteriores. La integración económica centroamericana introduce un cambio en esta escala de los ministerios, pues en el MCCA únicamente actúa el ministerio de Economía. De allí uno de los motivos de la rivalidad existente entre la integración política —donde los ministros de Relaciones Exteriores mantienen sus privilegios— y la integración económica. En el Consejo de Ministros de la CEE, como ya se ha mencionado, se reúnen los ministros competentes, entre los cuales figuran los de Relaciones Exteriores, Economía y Hacienda, Agricultura, Trabajo, etc. En la práctica, lo que se llama el "Gran Consejo" se reúne con la participación de los ministros de Relaciones Exteriores, los cuales toman sobre todo decisiones de carácter político. Las demás decisiones dependen de los "Consejos especializados" constituidos por los ministros competentes. Sin embargo, el mismo Consejo reúne muchas veces a todos los ministros interesados en un asunto. El papel que desempeñe cada uno de los ministerios depende en realidad de cada Estado, y también de la personalidad de los ministros.

En general, el CEC se reúne cada tres meses. Las deliberaciones duran como término medio de tres días a una semana. La composición de las delegaciones varía según los temas tratados. Asisten a las reuniones unas 20 ó 30 personas. Además de los miembros por derecho propio —los ministros de Economía—, participan también sus asesores —los miembros del Consejo Ejecutivo—, sus suplentes y funcionarios competentes. Asisten también los representantes de la CEPAL, de la Misión Conjunta, de la SIECA, su secretario general, el secretario general adjunto y varios funcionarios competentes. Dentro del marco del tratado, el CEC y sus ministros de Economía toman las decisiones y resoluciones que en ocasiones se refieren a los problemas aduaneros y otros problemas comerciales, económicos y sociales. De este modo, los ministros de Economía, privilegiados en los asuntos interiores, extienden de hecho su campo de acción por medio de su rol de primera importancia en la integración económica de América Central.

En su calidad de órgano supremo del MCCA, el Consejo Económico dirige la integración de la economía centroamericana; coordina las políticas económicas de los Estados miembros; y se pronuncia sobre los problemas que el Consejo Ejecutivo no ha podido resolver. En la práctica, sin embargo, el Consejo Económico decide varios asuntos que el Consejo Ejecutivo y la SIECA le someten con frecuencia. Así, por ejemplo, el Consejo Económico decide las modificaciones de los protocolos existentes —posible modificación al Convenio de incentivos fiscales—¹ así como la adopción de nuevos protocolos.

En cuanto a la votación, puede decirse que, en la práctica, cada vez que una decisión puede afectar a todos los países, el CEC recurre a la regla de la unanimidad. A pesar de lo previsto por el tratado, la mayoría de las decisiones y resoluciones se toman de acuerdo con dicha regla. En este sentido las reglas de la CEE son mucho más flexibles, ya que prevén la eliminación progresiva de la unanimidad por la mayoría calificada. Sin embargo, en la CEE también la unanimidad sigue constituyendo la norma cuando se trata de asuntos muy importantes o de reglamentos básicos. Esta tendencia se ha confirmado a consecuencia de la crisis de 1965.

La gran diferencia entre el CEC y el Consejo de Ministros de la CEE reside en los efectos de sus actos. En realidad, el CEC

¹ Cartas informativas N° 55 y 60, 12 de mayo y 12 de octubre de 1966, p. 6 y p. 11, respectivamente.

reserva de ejecución

toma resoluciones que en la práctica se reducen a recomendar la suscripción de un convenio o de un protocolo y que, por consiguiente, exigen también las ratificaciones respectivas. Por supuesto, la firma de estos protocolos no representa dificultad alguna, pues los mismos ministros tienen credenciales como plenipotenciarios de sus Estados y pueden firmar en el acto los protocolos y convenios². Sin embargo, subsiste una gran diferencia, pues estos instrumentos deben ser ratificados. En cambio, los reglamentos, directivas y decisiones del Consejo de Ministros de la CEE, no necesitan ratificación alguna y entran directamente en vigor.

Otro elemento interesante, es la participación directa de los representantes de intereses privados en las delegaciones oficiales al Consejo Económico Centroamericano. En la Comunidad europea los ministros están asesorados únicamente por los expertos oficiales; además, ningún representante de los intereses privados puede asistir a estas reuniones.

Este sistema centroamericano, ha sido objeto de varias críticas, pues a veces las delegaciones privadas toman una parte demasiado activa en las reuniones. Ésta no parece ser la opinión de los industriales centroamericanos. En su segunda convención celebrada del 25 al 27 de agosto de 1966, en la ciudad de Guatemala, con el patrocinio de la FECAICA, los participantes piden, al contrario, que se les dé participación activa con voz a las cámaras y asociaciones representativas del sector privado, en especial al industrial en el Consejo Económico y en el Consejo Ejecutivo del tratado general³. Con toda evidencia, la resolución de los empresarios centroamericanos plantea una cuestión de principio sobre la participación de los sectores privados en todas las fases del proceso de decisión y hasta en el momento de opción definitiva, que siempre se reserva a la autoridad pública. Es verdad que en la política actual y en último término son los ministros quienes deciden. Sin embargo, es muy curioso constatar esta penetración directa de los intereses en las reuniones oficiales. En sus últimas reuniones, el CEC se preocupó por la importancia de los intereses privados en las reuniones oficiales. Propuso instituir un sistema de audiencia y de cooperación con dichos intereses y aun su parti-

² Aquí, como en la ALALC, se conservan ficciones y formas diplomáticas que han sido eliminadas en la CEE.

³ Carta informativa, N° 59, 12 de setiembre de 1966, p. 5.

cipación sin voz en las reuniones. En nuestra opinión, sería conveniente eliminar los intereses privados del proceso final de las decisiones políticas y económicas que le conciernen. Este problema se plantea sobre todo a nivel del Consejo Ejecutivo⁴.

En último lugar, cabe señalar que parece existir entre los ministros un ambiente de solidaridad que en general facilita la adopción de decisiones comunes.

CONSEJO EJECUTIVO

El Consejo Ejecutivo tiene en principio un papel más técnico. Se reúne con la presencia de los subsecretarios de Economía y de Integración de los países miembros, con excepción de Costa Rica que está representada por el director o subdirector de la Oficina de Integración. Además, participan en sus reuniones los miembros suplentes, generalmente directores de oficinas de integración, así como diversos asesores. Algunos de estos asesores pertenecen a oficinas de integración, otros asisten en función de los asuntos tratados. También concurren representantes de intereses privados.

En estas reuniones participan, además de unos 30 ó 40 miembros titulares, miembros suplentes y asesores de las delegaciones, los representantes de organismos internacionales, latinoamericanos y centroamericanos (ODECA, Banco Centroamericano) y, por supuesto, los funcionarios de la SIECA. El Consejo Ejecutivo constituye un motor importante de la integración centroamericana. Sus reuniones se celebran en diversas ciudades de América Central, aproximadamente cada mes, con lo cual se tiene un promedio de 8 a 10 reuniones anuales, cuya duración es de 7 a 10 días⁵. Su carácter técnico es tanto más importante cuanto que los cambios de gobierno son bastante frecuentes en Centroamérica. Dicho carácter, la competencia de los miembros del Consejo Ejecutivo y en particular de los directivos de la SIECA, explican el importante papel que estos dos órganos desempeñan en la integración. Como en el caso

⁴ Este asunto será examinado en el capítulo VIII, en el párrafo consagrado a mecanismos de consulta.

⁵ La II Convención de Industriales Centroamericanos (25-27 agosto de 1966, en la ciudad de Guatemala) solicita que el Consejo Ejecutivo se constituya en forma permanente y tenga una sede fija que permita que los negocios sean resueltos con rapidez.

Comisión nacional de Guatemala

del CEC, la composición del Consejo Ejecutivo puede variar según los países, y también de reunión en reunión.

En su XXIV reunión, del 15 al 25 de noviembre de 1966, el Consejo Ejecutivo examinó la posibilidad de adoptar nuevas normas encaminadas a organizar y fortalecer su propio funcionamiento⁶. A este respecto decidió institucionalizar la práctica de las reuniones, en su seno, de representantes suplentes que, entre otras cosas, conozcan y resuelvan problemas de mercado común, de negociación de gravámenes uniformes a la importación y otras tareas que se les encarguen en el futuro⁷. Este nuevo método de trabajo debería permitir tramitar con mayor rapidez los asuntos sometidos al Consejo Ejecutivo. De este modo se crean dos niveles de reuniones del Consejo Ejecutivo: nivel más general y nivel más técnico. Por otra parte, el Consejo Ejecutivo invitó a los gobiernos para que asignen mayores recursos presupuestarios a nivel interno para la integración económica, con el fin de reforzar los cuadros técnicos que en cada país tienen responsabilidades dentro del proceso integracionista. En último lugar, señaló que el asumir mayores tareas tal como le fueran encomendadas por el Consejo Económico, demandará a su vez una más estrecha colaboración de la SIECA, por lo cual ésta debe ser también fortalecida, tanto en recursos técnicos como financieros. La incorporación de la Misión Conjunta a la SIECA constituye una de las medidas para lograr ese propósito. Como se desprende de lo anterior, el Consejo Ejecutivo ha encarado varios medios para racionalizar sus trabajos y fortalecer su estructura sin prever oficialmente por ahora su constitución en forma permanente.

El Consejo Ejecutivo tiene dos tareas principales: una consiste en preparar las resoluciones para el CEC, y la otra en el ejercicio de poderes autónomos. En el primer proceso es frecuente que el CEC acepte lo que el Consejo Ejecutivo resuelva. El Consejo Ejecutivo, como es sabido, actúa por mayoría, eliminando así los elementos negativos del veto. Sin embargo, en el caso de un desacuerdo entre los miembros del Consejo Eje-

⁶ Carta informativa, N° 62, 12 de diciembre de 1966, p. 9-10. En la misma reunión el Consejo Ejecutivo estudió el problema de la participación de los distintos sectores de la iniciativa privada. Véase al respecto el tercer párrafo del capítulo VIII.

⁷ Este asunto de reuniones de representantes suplentes fue discutido en la reunión del Consejo Ejecutivo (22-28 febrero de 1966). Véase Carta informativa, N° 53, 12 de marzo de 1966, p. 9.

cutivo existe siempre la posibilidad de elevar el asunto al CEC. Esta disposición contempla la diferencia de niveles y el carácter esencialmente político del CEC. En efecto, hay problemas en los cuales los miembros del Consejo Ejecutivo no se atreven a cambiar las directivas del CEC. En estos casos los ministros tienen un margen de maniobra mucho más amplio, y merced a su carácter político, pueden tomar resoluciones en forma más rápida. Por otra parte, el Consejo desempeña el papel de canal de transmisión entre la Secretaría y el CEC, en particular cuando se trata de iniciativas de la SIECA que requieren un examen previo.

El Consejo Ejecutivo actúa a veces en virtud de poderes propios. Según el tratado general, el Consejo Ejecutivo dispone de varias facultades⁸: aplicar y administrar el tratado y dictar las medidas que sean necesarias para su cumplimiento; realizan todas las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica; vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los protocolos y otros instrumentos y ejercer varias funciones dentro de su marco; y, en general, cumplir las tareas que le asigne el Consejo Económico. En el ejercicio de sus responsabilidades, el Consejo Ejecutivo tiene la capacidad de tomar resoluciones o decisiones, por ejemplo, cuando se presentan problemas relativos al origen de las mercancías. En esa oportunidad, el Consejo puede autorizar a un Estado a suspender la aplicación de una norma general.

En su XXIII reunión (13-20 octubre de 1966), el Consejo Ejecutivo tomó decisiones sobre los asuntos siguientes: libre comercio para la sal entre Guatemala y El Salvador; intercambio de ropa confeccionada entre Honduras y Nicaragua, y de maíz entre Honduras y El Salvador; por otra parte, se renegociaron gravámenes sobre ropa interior y ropa de dormir y se determinó la clasificación arancelaria para adhesivos de urea formaldehído⁹.

Estos ejemplos señalan que el Consejo Ejecutivo tiende a limitar su actuación a campos técnicos, a pesar de los poderes reglamentarios y de decisión que le confiere el tratado general.

⁸ Véase el informe del profesor Emilio Maza, *Control de la legalidad de los actos comunitarios: proyectos y posibilidades en el MCCA, INTAL*, seminario, 6-31 de marzo de 1967, p. 65-74.

⁹ Carta informativa, N° 61, 12 de noviembre de 1966, p. 20.

En la práctica, como lo observa Guatama Fonseca¹⁰, el Consejo Ejecutivo no ha hecho uso de su potestad reglamentaria en la forma y medida en que podría ejercitarla de acuerdo con los términos del tratado general y de otros instrumentos de la integración, pues en buena parte su poder originario lo ha subordinado al Consejo Económico que, por tal razón, participa de manera activa en el proceso de preparación y emisión de reglamentos. Este fenómeno es, probablemente, efecto de dos diferentes causas. La primera de ellas, la constituye el hecho de que oportunamente no se hizo una adecuada interpretación de las disposiciones del tratado general; la segunda parece provenir de la circunstancia de que no siempre se ha reconocido al Consejo Ejecutivo la libertad de acción que resulta de los convenios vigentes, bien por razones de carácter político, bien por causas de diverso orden. Concluye G. Fonseca que tanto el Consejo Ejecutivo como el Consejo Económico poseen la potestad de dictar reglamentos y que la ejercitan de manera complementaria, no independiente.

En el CEC, como en el Consejo Ejecutivo, las funciones esenciales se concentran en manos de los ministerios de Economía. La Secretaría de ambos órganos está asegurada por la SIECA. Esta constituye el elemento importante y permanente que garantiza la continuidad de los trabajos de estos dos órganos. Es interesante señalar que, a diferencia de las actas de las reuniones internacionales, las actas del CEC y del Consejo Ejecutivo no reproducen los textos íntegros de las intervenciones de los delegados, sino que más bien resumen sus intervenciones. En este aspecto también su procedimiento se parece mucho más al empleado en el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea que en la ALALC. Como se ha visto, en esta última institución se emplea el procedimiento internacional clásico. En general, se puede decir que en los dos primeros organismos, esta forma simplificada —usual en los Consejos de Gobiernos nacionales— indica una integración mejor de los miembros de sus órganos, que la existente en los órganos de la ALALC.

SECRETARÍA PERMANENTE

A diferencia de la Secretaría Ejecutiva de la ALALC, la SIECA es una de las tres instituciones del MCCA. Sin que se la

¹⁰ Su informe sobre *Las fuentes del Derecho común centroamericano*, INTAL, seminario, 6-31 de marzo de 1967, p. 25-26.

pueda comparar formalmente con la Comisión de la CEE, la SIECA desempeña un papel fundamental en el desarrollo de la integración. En efecto, constituye el núcleo permanente y dinámico de la integración. Se compone de 74 personas, de las cuales 28 son profesionales, más 3 ingenieros "prestados" y 11 auxiliares a nivel técnico¹¹. Sus funciones y actividades han provocado su expansión constante; últimamente, por ejemplo, se creó una sección dedicada al comercio exterior. A pesar de que dispone de personal y medios insuficientes, la SIECA ha sido el verdadero motor de la integración. Su personal se caracteriza por una gran solidaridad, espíritu centroamericano y competencia técnica. La SIECA expresa esencialmente el punto de vista comunitario. Por otra parte, no se puede hablar de la SIECA, sin referirse al papel prominente de su secretario general¹². Estos factores que pueden parecer normales, tienen un relieve especial en Centroamérica donde las administraciones no siempre poseen un nivel técnico muy alto. Merced a su eficacia y su competencia, la SIECA puede en gran parte orientar el movimiento de integración. Este movimiento ha tomado el rumbo de una renovación técnica y de una modernización de los países centroamericanos. Es un elemento técnico y científico que se está introduciendo al lado del factor político.

Entre las principales funciones de la SIECA figuran las administrativas y las técnicas. Estas últimas consisten en vigilar la aplicación de las resoluciones, tratados y protocolos, y también establecer proyectos y preparar estudios según las directivas de los órganos rectores, así como tomar iniciativas para acelerar o asegurar el funcionamiento del proceso de integración. La SIECA desempeña también tareas en la interpretación de los convenios. A este respecto G. Fonseca indica que aunque esta institución tiene la obligación de velar por la correcta aplicación de los convenios y, por ende, el deber de interpretarlos, lo cierto es que en la práctica ambas funciones las cumplen los Consejos y, en particular, el Consejo Ejecutivo.

¹¹ *Evaluación de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, SIECA, 15 de abril de 1966. Hay que tener también en cuenta la integración al personal de unos 18 técnicos de la Misión Conjunta en la SIECA.

¹² Esta tendencia se ha confirmado por el nombramiento del doctor Carlos Manuel Castillo en reemplazo del doctor Pedro Abelardo Delgado, que renunció a su cargo. El nuevo secretario general, que asumió sus funciones en octubre 1966, desempeñó altos cargos en la CEPAL y dispone de gran competencia técnica.

En términos reales, por consiguiente, la labor de la SIECA en esta materia es la de un organismo auxiliar, cuyas opiniones, sin embargo, ejercen considerable influencia en el quehacer de los entes principales¹³. Estas funciones competen en parte al CEP en la ALALC. A veces, debido a su competencia, la SIECA desempeña un papel que no corresponde a sus funciones formales. Así, por ejemplo, el secretario general y sus colaboradores sostuvieron negociaciones preliminares con Panamá, cuyos resultados fueron transmitidos al Consejo Ejecutivo. También en el caso de México las negociaciones preliminares las están realizando, por una parte, un grupo de altos funcionarios mexicanos, y por otra, un grupo del Mercado Común constituido por el secretario general y el presidente del Banco de Integración¹⁴.

En diversos casos los estudios y los dictámenes de la SIECA han tenido un papel importante. Así, por ejemplo, Costa Rica no permitía el libre comercio de arroz, pero el dictamen de la SIECA abogaba por su aplicación, lo cual fue aceptado por el Consejo Ejecutivo. En el seno de este último órgano, Costa Rica se opuso a esta decisión pero, a pesar de ello, la aplicó. Por otra parte, la SIECA mantiene contactos con organismos centroamericanos, internacionales y regionales, así como con los empresarios a quienes no consulta a título oficial, pues ello se hace más bien a través de la participación de los empresarios en el Consejo Ejecutivo. También mantiene estrechos contactos con los gobiernos, sus administraciones y sus expertos. Si no por su forma y sus aspectos legales, sí por su actuación la SIECA puede compararse, en un sentido limitado, con la Comisión de la CEE. Esta comparación se basa en las realizaciones de la SIECA y en la posición central y dinámica que ocupa en el proceso de integración, merced a sus poderes técnicos y a su alta competencia. Estos poderes de hecho y la personalidad de sus altos dirigentes le permiten discutir y dialogar con los gobiernos centroamericanos.

OTROS ÓRGANOS

Como en la CEE y en la ALALC, alrededor del movimiento de integración se han constituido múltiples órganos. Además de las instituciones ya mencionadas, como el Banco, el ICAITI, la

¹³ Gautama Fonseca, *Informe precitado*, p. 20.

¹⁴ *Carta informativa*, N° 60, 12 de octubre de 1966, p. 9 y 11.

Misión Conjunta, etc., se han instituido varias comisiones y consejos. Estos órganos están formados por directores de institutos autónomos, directores de administraciones nacionales, técnicos, expertos, etc. Entre otros, podemos mencionar la Comisión Coordinadora y las comisiones constituidas en el sector agropecuario; la Comisión de Directores de Planificación; la de Directores Aeronáuticos; la Comisión de Telecomunicaciones, etc. Sería, por supuesto, muy útil estudiar los diferentes tipos de comisiones, sus funciones y su realización. Pero desde ahora se pueden hacer las siguientes observaciones: en el primer caso se pueden distinguir, por una parte las reuniones de consulta y de preparación constituidas por técnicos y personal competente, y por otra, las comisiones y los consejos que tienden a ejercer poderes autónomos. La creación de estos últimos organismos corresponde a la necesidad de escapar al procedimiento muy lento de protocolos y de recurrir a los acuerdos directos entre los jefes de administraciones y de entes autónomos¹⁵.

Según un criterio diferente se pueden distinguir, por una parte los organismos y comisiones que actúan dentro del marco del MCCA, y por otra, los que, aunque expresen las necesidades de este movimiento de integración, actúan en realidad y en legalidad fuera de este marco. Como ejemplo de este último tipo se puede citar al Consejo Monetario Centroamericano, aunque su creación corresponda al cumplimiento del artículo X, del tratado general.

El Consejo Monetario que ha instalado su sede en el Banco de Guatemala, a principios de 1965, ha adquirido gran autonomía tanto en sus funciones como en su estructura. En efecto, tres organismos principales tienen a su cargo las tareas previstas en el acuerdo para el establecimiento de la unión monetaria centroamericana que empezó a regir para los cinco Bancos Centrales, en marzo de 1964. Los tres organismos son: el Consejo Monetario Centroamericano, integrado por los presidentes de los cinco Bancos Centrales, los Comités de Consulta o de Acción, y la Secretaría Ejecutiva. Nadie duda de la importancia y de las funciones especiales de los Bancos Centrales. Una manera eficaz de llegar a los acuerdos en este campo es la de establecer Consejos y Comisiones entre los bancos mismos.

¹⁵ Es el mismo motivo que hemos encontrado en la ALALC y, en particular, en el ejemplo del acuerdo entre los Bancos Centrales.

cf. 116

+ Cámara de compensaci.

Sin embargo, la orientación que nos parece peligrosa es la tendiente a crear nuevos organismos ejecutivos. A este respecto, no vemos por qué una sección de departamentos de la SIECA no podría desempeñar las funciones de este ejercicio. Si bien es necesario multiplicar los consejos y comisiones cuando el avance de la integración lo exige, también es indispensable integrar desde ahora en lo posible los diversos organismos ejecutivos. De esta manera se garantizará la unidad en la acción y en la orientación de los consejos y comisiones. Esta tendencia a la creación de ejecutivos, se debe esencialmente al pragmatismo que caracteriza al movimiento de integración centroamericana.

La misma necesidad ha conducido a la CEE a crear organismos y consejos, entre los cuales se encuentra el Comité de Gobernadores de Bancos Centrales. Pero todos estos organismos actúan alrededor de un núcleo de la Comisión y apoyan en ella sus actividades. Esta necesidad de concentrar todos los ejecutivos en el organismo central de la SIECA, sin dispersar los esfuerzos y las capacidades, parece aún más indispensable en Centroamérica, donde los países y las administraciones nacionales sufren por falta de personal técnico. Además, de esta manera se evitará la clásica crítica acerca de la burocracia internacional o integracionista.

ORGANISMOS PROFESIONALES

Los organismos que representan a sectores privados a niveles centroamericano y nacionales intervienen también en el proceso de integración.

La Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA) es un ejemplo típico. En la Convención de Industriales Centroamericanos (25-27 de agosto de 1966, en la ciudad de Guatemala) los participantes han sugerido a la FECAICA la urgencia de que se organice la Secretaría Permanente de esa Federación. Esta recomendación toma en cuenta la oferta que hiciera el secretario general de la SIECA, en el sentido de que se consideraría a la FECAICA como órgano de consulta en todos los asuntos relacionados con la integración; además el grado de desarrollo a que ha llegado el mercado común requiere una organización más perfeccionada del sector industrial de la región¹⁶.

En sus reuniones corrientes, la FECAICA examina varios

¹⁶ Carta informativa, N° 59, 12 de setiembre de 1966, p. 5.

C. Inf. Anu.
enero 1969,
p. 12
(crisis)

Comisión nacional de integración.
Guatemala, CI, enero 1969, p. 14

problemas vinculados con la integración y que son de interés para los industriales: situación del Convenio de Incentivos Fiscales, otorgamiento de visas para varios productos, marcas y patentes¹⁷. La Federación podría incrementar su influencia en la medida en la cual llegue a ser representativa de los intereses generales de la industria y que, por lo tanto, se convierta en órgano permanente de consulta en el MCCA.

Por lo demás, existen pocos organismos profesionales a nivel regional. Entre ellos pueden mencionarse: la Asociación Centroamericana de Industrias Textiles, la Unión Centroamericana de Ingenieros y Arquitectos, la Federación Centroamericana de Periodistas, etc.

Si a pesar del grado de desarrollo de la integración, las estructuras profesionales regionales son todavía débiles y poco numerosas, ello se debe esencialmente al hecho de que los gremios profesionales nacionales ejercen una influencia efectiva, a través de los gobiernos nacionales, en el proceso de integración.

FEDEPRICA (asoc. empresariales)

Carta inform., nov. 1968, p. 14

FECAMCO = Fed. CA de Cámaras de Comercio

¹⁷ XV Reunión de la FECAICA (13-15 de enero de 1967), Carta informativa, N° 64, 12 de febrero de 1967, p. 14-15.

CAPÍTULO VI

EL PROCESO DE DECISIÓN

En el modelo general del proceso de decisión se pueden distinguir dos grandes fases: la primera corresponde a la elaboración y a la entrada en vigor de los actos, la segunda a la aplicación y a los efectos de estos actos.

FASE DE ELABORACIÓN

En ella pueden distinguirse cuatro etapas: la primera, la de la SIECA o de la preparación; la segunda, al nivel del Consejo Ejecutivo; la tercera, al nivel del Consejo Económico; y la cuarta, al nivel de los gobiernos y de los legislativos.

Primera etapa

El origen de los actos puede residir ya sea en los gobiernos, en los Consejos u otros órganos, en las iniciativas de los sectores privados, o en la iniciativa de la SIECA. Estas iniciativas se fundan generalmente, bien en las estipulaciones del tratado, bien en las necesidades del buen funcionamiento del mercado común. Las iniciativas tomadas en consideración por el Consejo Ejecutivo o por el CEC, están sometidas entonces a un largo procedimiento de preparación y de estudio. En este proceso el papel central lo desempeña la SIECA.

Como hemos visto, la SIECA actúa en colaboración con diversos organismos y expertos. Organismos, tales como el ICAITI que le presta una asesoría tecnológica, y expertos nacionales, que pueden reunirse en la sede de la SIECA o ser visitados por un experto de ésta. El procedimiento de visitas ha sido empleado en la elaboración del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), y el de reuniones en la elaboración del proyecto sobre marcas. En varias etapas de esta preparación la SIECA tiene la posibilidad de consultar a título oficioso a gremios y federaciones establecidos al nivel regional. Puede también recurrir a expertos independientes, universitarios y técnicos.

Comisión
conjunta

Segunda etapa

El anteproyecto así elaborado pasa a la segunda etapa que puede estar a cargo del Consejo Ejecutivo, o de una Comisión o Comité. En el caso de la Comisión Coordinadora de mercado

y estabilización de precios, por ejemplo, el acuerdo se realiza entre los miembros representantes de los institutos de estabilización nacionales. De esta manera, se obtiene una decisión sin recorrer el círculo completo que implica muchas veces la ratificación.

Al nivel del Consejo Ejecutivo, el anteproyecto es examinado sea por Consejos especializados compuestos por técnicos de las administraciones nacionales, sea por un grupo de trabajo, sea por los suplentes que pueden realizar reuniones *ad hoc*. En esta etapa, el Consejo procede también a consultas oficiales con los empresarios y otros interesados. Aquí, como en la etapa del CEC, la SIECA tiene una actuación activa y directa. Por lo general, el Consejo Ejecutivo se enfrenta con dos posibilidades: o tomar su propia decisión —como en el caso de los problemas relativos al origen—, o preparar una decisión para el CEC. Si se manifiesta desacuerdo, el asunto se transfiere automáticamente al CEC.

Tercera etapa

La etapa del CEC es relativamente corta pues en general se presume que el Consejo Ejecutivo y la SIECA han preparado un proyecto sobre el cual los ministros pueden decidirse rápidamente. En la práctica, las decisiones técnicas han sido ya adoptadas por las dos instituciones. El CEC actúa esencialmente a nivel de decisión política y de decisión fundamental. En algunos casos sus decisiones son definitivas y tienen un efecto obligatorio para los Estados miembros. Así, por ejemplo, los Consejos perfeccionan y aprueban los reglamentos de diversos protocolos y convenios que les somete la SIECA, sin recurrir a la ratificación. Entre otras maneras de evitar este largo procedimiento de protocolos, existe la posibilidad de que los ministros de Economía que integran el CEC, recurran directamente a los decretos que les permiten poner en vigor el acuerdo realizado en común. Como ya se ha visto, las resoluciones del CEC recomiendan con frecuencia la adopción o ratificación de un convenio o de un protocolo.

Cuarta etapa

En estos casos existe una etapa suplementaria: la etapa de los gobiernos y de los poderes legislativos; la firma coincide

en general con la adopción de resoluciones, pues los gobiernos actúan por intermedio de sus ministros de Economía. Sin embargo, los ejecutivos pueden frenar posteriormente la resolución adoptada en común en el CEC. A tal fin, pueden demorar la ratificación por parte del poder legislativo y el depósito del instrumento de ratificación. De todas maneras, este procedimiento es bastante largo pues necesita la ratificación de los poderes legislativos. A este respecto, se han formulado varias sugerencias, como por ejemplo, la de reservar una cierta prioridad a los protocolos importantes relativos a la integración, y también la de crear comisiones especiales para los asuntos de integración dentro del marco de varios poderes legislativos.

Después de ratificado el protocolo o el convenio, hay que efectuar el depósito para que el instrumento entre en vigor. En algunos casos, un Estado puede demorar su ratificación o su depósito a fin de presionar a los demás miembros del MCCA. De esta forma tiene la posibilidad de obtener mejores condiciones, como en el caso citado de Honduras. Con la entrada en vigor del acto común concluye esta primera fase¹.

FASE DE APLICACIÓN

Efectos

Los convenios y protocolos debidamente ratificados tienen efectos obligatorios. Aunque las resoluciones no tienen el carácter general obligatorio, pueden tener un efecto obligatorio directo, cuando, como en el ejemplo mencionado del arroz, se basan en obligaciones generales establecidas por el tratado. En este caso, basándose en el dictamen de la SIECA, el Consejo Ejecutivo decidió que el libre comercio debía aplicarse. Si bien el Estado miembro directamente interesado había votado en contra, aplicó esta resolución.

En la práctica, el término "resolución" designa varias realidades. Puede ser un acto que expresa la determinación del Consejo Económico, pero que recomienda la adopción de un protocolo por los Estados miembros; en este caso, se obligan los órganos pero el acto no es perfecto, pues le faltan las ratificaciones. En otras circunstancias, la resolución puede ser un acto administrativo que obliga a los órganos del MCCA; por ejemplo, cuando el Consejo Económico resuelve encargar al Consejo Ejecutivo o a la SIECA una tarea o un mandato. En último

¹ Véase p. 137.

participación directa

comp. con reglamentos econ. CEE

Véase, C. Inf., enero 1969, p. 1

3° lugar, la resolución puede ser, como en el caso del arroz, el equivalente de una decisión. En el sector industrial, las resoluciones y dictámenes pueden tener influencia directa sobre la producción y el desarrollo industrial de la región.

Los reglamentos tienen efectos obligatorios, pero al contrario de los reglamentos comunitarios europeos que constituyen las reglas generales con efectos obligatorios inmediatos, los reglamentos del MCCA son reglas que definen la aplicación de protocolos y de convenios. A este título no necesitan ser ratificados en principio. En algunas ocasiones, como en el caso del reglamento al protocolo especial de granos, son preparados por la Comisión Coordinadora y adoptados directamente por los institutos interesados.

En último lugar, debe mencionarse el peso real de los dictámenes y estudios hechos por la SIECA. En realidad —como en el ejemplo de los granos básicos y de las restricciones de sanidad, o en el sector de industrias de integración—, los dictámenes de la SIECA y de los organismos técnicos (ICAITI y OIRSA) son actos sobre los cuales se basa la decisión del Consejo Ejecutivo. En el caso de restricciones sanitarias, la resolución del Consejo Ejecutivo tiene poder obligatorio. En el sector industrial, la SIECA prepara en realidad el proyecto de protocolo que será adoptado por el CEC y ratificado por los poderes legislativos. Los estudios y las iniciativas de la SIECA ejercen una influencia real. Su peso es netamente más considerable de lo que indica el examen de los aspectos formales.

Vigilancia y sanción

La SIECA ejerce en la práctica la vigilancia sobre la aplicación del tratado, protocolos y otros actos comunes. El sistema es similar en varios campos, por ejemplo en la liberalización o en los incentivos fiscales. En principio, el Estado, presionado por sus industriales o comerciantes interesados, es el que eleva la queja de la no aplicación de tales reglas por parte de otro Estado. En este caso, el Consejo Ejecutivo encomienda generalmente a la SIECA estudiar el problema y proceder, si es necesario, a visitas directas para realizar su control. El Consejo Ejecutivo se pronuncia en base a estos documentos.

En el sector de las industrias de integración, la SIECA ejerce también una vigilancia estricta. Se trata de asegurar la aplicación de las diversas obligaciones impuestas por el régimen

de industrias de integración, entre ellas las obligaciones de precios máximos y de calidad. Este régimen asegura, en efecto, ciertos beneficios, pero también impone ciertas obligaciones. Así, por ejemplo, protege a la industria de integración acordándole una tarifa bastante alta, pero, al mismo tiempo, exige que los precios no sobrepasen un nivel máximo. En caso de la no aplicación de las obligaciones impuestas por el régimen, el Consejo Ejecutivo puede autorizar la importación de los productos elaborados por las industrias de integración. Éste es uno de los raros ejemplos en que las reglas generales del mercado común prevén una sanción.

Una sanción aún más directa está prevista en los artículos 12 a 14 del protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, de 1962. Cuando el Consejo Ejecutivo califica un acto de "comercio desleal" puede aplicar al destinatario de las mercancías una sanción de 100 dólares por K./B. y 100 % *ad valorem*. La sanción será aplicada por el gobierno del país donde se efectuó la importación². Si nuestra interpretación es correcta —se trata de una sanción que se aplica al destinatario: empresa, sociedades o persona física—, su ejecución está asegurada por el gobierno del país donde reside el destinatario. Es un caso excepcional de norma y sanción que se refiere directamente a particulares.

En general, el sistema se limita a un pronunciamiento del Consejo Ejecutivo o del CEC que impone al Estado la aplicación de tal o cual norma. Un ejemplo del mecanismo general se encuentra en el caso de los licores, examinado por el XX Consejo Ejecutivo. En relación con el planteamiento del representante de El Salvador sobre la distorsión en la libre competencia que pueda derivarse del impuesto del consumo sobre los licores creado por la ley orgánica del Consejo Nacional de Producción de Costa Rica, el Consejo Ejecutivo acordó encomendar a la SIECA la realización de un estudio exhaustivo sobre la forma en que se aplica el mencionado impuesto. Posteriormente, en su XXII reunión, el Consejo Ejecutivo se pronunció sobre el caso, basándose en un documento elaborado por la SIECA y en sus propias consideraciones. Decidió que el impuesto del 80 % sobre el precio de venta de licores no se ajusta a los preceptos del art. 4 del tratado general. En consecuencia, recomendó al gobierno de Costa Rica refor-

² Véase el informe precitado del profesor Maza, p. 68-69.

mar el actual impuesto de consumo a los licores³. En último recurso, si el Estado en cuestión no obedece a la resolución del Consejo Ejecutivo o del CEC, los demás Estados podrán recurrir a varios tipos de represalias. Por ejemplo, suspender el libre comercio de otros productos que interesan particularmente a dicho Estado.

Protección y recursos

Otro problema es el de saber qué tipo de defensa se acuerda a los derechos de los nacionales de un Estado. En principio, el individuo no tiene recurso directo ante las instituciones comunes. Pero puede recurrir a las autoridades económicas de su país para que ellas intervengan en defensa de sus intereses. En este caso su gobierno puede resolver el problema por medio de contactos directos con el Estado incriminado. Si el gobierno que defiende los intereses del particular no llega a un acuerdo, puede dirigirse al Consejo Ejecutivo. Pero también puede suceder que la autoridad económica nacional del particular lesionado no acoja su recurso y no se encargue de la defensa de sus intereses. El particular podrá oponer entonces los recursos normales contra su administración. En general, se estima que este sistema clásico es insuficiente.

Sin embargo, ya se han advertido varios tipos de intervenciones de los particulares en el mecanismo comunitario, como por ejemplo, en el régimen de industria de integración; en otros casos, el origen de los actos y resoluciones comunes reside en las sugerencias presentadas por gremios y federaciones; así, en el caso de las marcas, la FECAICA ha sugerido que se redacte un proyecto de protocolo común que uniforme las normas nacionales. Aún más elocuente es el ejemplo ya mencionado de la sanción directa aplicada a particulares. Seguramente en el futuro, con el desarrollo del mercado común, estos casos irán multiplicándose, pues al igual que en la experiencia de la CEE, las instituciones comunitarias y los particulares tenderán a establecer nexos directos. Será necesaria una nueva forma de recurso, sobre todo en el momento en que se establezcan en el MCCA sanciones directas como las que existen en la CEE, en el caso de los carteles por ejemplo. En este sector, la Comisión de la CEE puede imponer

³ *Cartas informativas*, Nros. 53 y 60, marzo y octubre de 1966, p. 9 y p. 13, respectivamente.

multas a las empresas que creen carteles prohibidos por el tratado y los reglamentos (art. 85-87 y reglamento 17).

Pero aun cuando los casos de recursos normales se multipliquen en el MCCA, la creación de una instancia centroamericana podrá llegar a ser necesaria. En efecto, la defensa indirecta tiene su propia desventaja: la lentitud del procedimiento interno. Por ello mismo tenemos la impresión de que en un futuro no lejano los gobiernos y los responsables del mercado común tendrán que encarar una solución general para este problema. Por ahora no existe en el MCCA un sistema parecido al de la CEE, que dispone de una Corte de Justicia y prevé la posibilidad de recursos por parte de los Estados, de la Comisión y de los individuos. De esta manera la Comisión, por ejemplo, puede recurrir a la Corte contra un Estado que no aplica el tratado ni las decisiones comunes. La necesidad de instituir un sistema más completo no se ha hecho sentir todavía de manera imperativa en Centroamérica. En la práctica, aun el tribunal arbitral previsto por el tratado ha funcionado poco. Hasta la fecha todos los problemas han sido resueltos por los medios existentes. Una sola cuestión ha sido sometida al Tribunal arbitral.

La solución de los problemas ha seguido en general dos vías normales: o bien a través de contactos y acuerdos bilaterales entre los Estados interesados, o bien mediante recurso ante el Consejo Ejecutivo y decisión del Consejo Ejecutivo o del CEC. En todos los casos, los Estados han aplicado la resolución de las instituciones comunes. Pero en el futuro los responsables tendrán que introducir un sistema más completo que garantice el equilibrio entre obligaciones y protección. Con el progreso de la integración regional, que traerá consigo el aumento de poderes comunes, los conflictos y, por consiguiente, la demanda de soluciones, tenderán a crecer. Paralelamente los interesados y los juristas centroamericanos requerirán cada vez con mayor insistencia la creación de una institución jurisdiccional permanente dentro del sistema de América Central⁴.

⁴ En su reunión del 4 de noviembre de 1966, los presidentes de Cortes Supremas de Justicia de Centroamérica formularon recomendaciones tendientes a dar estructura a la Corte de Justicia Centroamericana. Los autores G. Fonseca y E. Maza —en particular este último— se refieren a una Corte para la Integración Económica del Istmo.

CAPÍTULO VII

CAMPOS DE ACCIÓN

LIBERACIÓN, GRAVÁMENES Y POLÍTICA COMERCIAL

Es evidente que se puede comparar más de un aspecto del MCCA con la CEE, teniendo en cuenta las diferencias de sus realidades, sus desarrollos económicos y sus ambientes respectivos. En lo posible, los textos y los documentos deben ser ubicados en estas realidades. Sin insistir sobre el aspecto de los países de Centroamérica en vías de desarrollo, cabe señalar que, como en el caso de la ALALC, los países centroamericanos tienen un alto potencial cultural aunque todavía la proporción de analfabetos sea bastante elevada.

El MCCA ha sido realizado en etapas pragmáticas, según un método que se opone al empleado en la CEE, donde se ha logrado el desarrollo progresivo dentro de un esquema general y de manera casi automática. En el sistema europeo se ha logrado establecer un mecanismo de decisiones comunes no obstante de las diferencias e intereses divergentes existentes entre los miembros. A pesar de estos obstáculos y de este método imperfecto, el MCCA se ha desarrollado de manera continua y satisfactoria, y por ello es tanto más impresionante su dinamismo y progreso general.

Esta diferencia fundamental de métodos se encuentra también cuando se comparan los aspectos materiales de las dos instituciones. La CEE establece una unión aduanera según un proceso automático y prevé también el establecimiento de una política comercial común. Por su parte, el MCCA, aun en este campo, emplea un sistema pragmático. En materia de liberalización de comercio se había logrado en 1961 el libre comercio para el 80,6 % de la NAUCA (Nomenclatura Arancelaria Uniforme de Centroamérica). Los Estados miembros, de acuerdo con el tratado general, han ido agregando nuevos artículos al régimen de libre comercio, con el objeto de perfeccionar, conforme al artículo 2, una zona de mercado común en un plazo no mayor de cinco años, contados desde la fecha en que el tratado general entró en vigor. He aquí un ejemplo del método de plazos, muy corriente en la creación de la CEE. La liberalización que se refiere a los artículos que gozan de libertad de comercio en todos los países miembros alcanzó, después de cinco años, en junio de 1966, el 93,6 % de la NAUCA; entre los restantes existe ya un gran número de ellos que recibe un tra-

tamiento similar entre dos o tres países. En este sentido hay bastante flexibilidad en la liberalización, la cual ha logrado un porcentaje elevado.

Además de la liberalización, el MCCA tiende a establecer un arancel de aduanas comunes. En lo que se refiere a la equiparación arancelaria, han sido acordados gravámenes uniformes para el 97,3 % del total de los rubros para los cuales se han adoptado gravámenes uniformes, el 82,7 % lo ha sido en forma inmediata, y el 17,3 % ha sido equiparado en forma progresiva. En este ámbito, la CEE había previsto el establecimiento progresivo de la tarifa exterior común. Sin embargo, existía al principio una lista "G" de productos especiales que fueron negociados posteriormente a la firma del tratado. Estas negociaciones posteriores no han necesitado ratificación alguna.

La SIECA presentó a la XV Reunión del Consejo Ejecutivo un proyecto de protocolo tendiente a adicionar al marco jurídico de la integración económica un mecanismo flexible que sirva de instrumento para modificar, dentro de ciertos límites, los gravámenes equiparados sin recurrir a las ratificaciones. Así, una vez más, la política comercial común aparece en general como una consecuencia del arancel común. En efecto, es inconcebible que un Estado miembro pueda negociar al nivel de sus aranceles con los terceros países. Como consecuencia práctica se ha notado que los Estados miembros se encaminan hacia una coordinación de sus políticas de comercio exterior. En varias conferencias internacionales como las negociaciones Kennedy, la Conferencia del Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, y el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), los países miembros del MCCA coordinan sus posiciones y se presentan a veces con posiciones comunes¹.

Además, se advierten progresos en los sectores de la exportación. En este sentido, en la I Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Agricultura, de octubre de 1965, se aprobó que los gobiernos centroamericanos coordinaran su política cafetalera. En la XI Reunión Extraordinaria de los Ministros de Economía se adoptaron medidas de acción conjunta con respecto a la situación dramática por la que atraviesan los países de la zona como

¹ En su XX reunión (22-28 de febrero de 1966), el Consejo Ejecutivo formuló varias recomendaciones tendientes a definir una posición conjunta ante la IV Reunión del CIES. Además, consideró de la mayor conveniencia institucionalizar este tipo de reuniones previas, aprobando al efecto la resolución N° 53 (*Carta informativa*, N° 53, 12 de marzo de 1966, p. 8).

resultado de las cuotas establecidas por el convenio mundial del café, y se acordó una acción en común en lo referente a las cuotas para cada país, así como la solución de otros aspectos del problema.

Esta reunión aprobó también la ratificación de las recomendaciones de la I Reunión Conjunta de Exportadores y Técnicos Ganaderos tendientes a que la SIECA gestionara ante las autoridades de los Estados Unidos la obtención de un tratamiento preferencial para las importaciones de carne procedente de Centroamérica, la eliminación de las tarifas arancelarias y que la inspección sanitaria se efectuara en los puertos de embarque de la región por personal *ad hoc*. De esta manera se realizan progresivamente los pasos hacia una política comercial común.

AGRICULTURA

Estabilización de precios

Otro sector interesante lo constituye la experiencia integracionista en la agricultura. En el caso de la CEE, el desarrollo ocurre dentro de un marco preestablecido, pero de una manera autónoma. En este desarrollo, la acción de la Comisión y de los gobiernos desempeña un papel predominante. Los gobiernos pueden incluso frenar este desarrollo, pues la definición de las reglas generales se hace por unanimidad, y su aplicación por los procedimientos de mayoría. Este método es bastante flexible, ya que el tratado establece únicamente los principios de una organización agrícola común, y sus procedimientos, con lo cual dejan, en realidad, libertad de elección a las instituciones comunes. Estas instituciones han establecido varios instrumentos nuevos, no previstos por el tratado, como, por ejemplo, los comités consultivos compuestos por representantes de organismos gremiales agrícolas, así como los comités de gestión integrados por los representantes técnicos de los Estados miembros. Estos comités de gestión que intervienen en la aplicación de las reglas generales agrícolas, no tienen poder de acción positiva, sino únicamente un poder de control sobre las actividades de la Comisión, con la posibilidad de recurrir ante el Consejo de Ministros. Además, las instituciones establecieron, como lo preveía el tratado de Roma, un fondo de financiación y de garantía agrícola.

En este sector, la experiencia del MCCA es particularmente interesante. La liberalización efectuada, tuvo que centrarse en el

problema de la estabilización de precios, pues éstos podían variar según los países. Es un ejemplo del engranaje, tal como funciona en Centroamérica. Los mecanismos nacionales de estabilización parecen en general deficientes, salvo el caso de Costa Rica donde la estabilización se efectúa a nivel de productor y a nivel de consumidor. La SIECA ha tenido que encarar dos problemas: los defectos institucionales y las deficiencias financieras. Su primera tarea era uniformar estos programas. En efecto, para evitar que todos exporten hacia un país con precios elevados es indispensable establecer los mismos sistemas y los precios armonizados en los países miembros.

En síntesis, el sistema funciona de la manera siguiente: la Comisión coordinadora de mercado y estabilización de precios, compuesta por los representantes de alto nivel de los institutos de los diversos países, actúa sobre la base de los documentos, propuestas y proyectos establecidos por la SIECA. Sus recomendaciones se dirigen a los institutos de los países miembros. En efecto, no existe autoridad alguna para controlar y aplicar las decisiones de la Comisión. Su poder es esencialmente de persuasión. La Comisión tiene en general dos reuniones anuales. Cuando se presentan problemas, éstos pueden ser transmitidos al Consejo Económico Centroamericano (CEC). La primera resolución recomendó a Guatemala y a Honduras —siguiendo siempre el método de persuasión— que establecieran los institutos de estabilización, y a varios otros países que elevaran los precios para llegar a un nivel real y eficaz. Empleando el método del calendario fijo, el tratado general prevé que en un lapso de tres años se establecerá un protocolo especial de granos. Mientras se esperan las ratificaciones, los institutos aplican el protocolo como si ya estuviera ratificado. En su resolución N° 3, del 5 de marzo de 1966, la Comisión recomendó a los institutos que pongan en práctica las disposiciones del protocolo, en tanto no interfieran con las disposiciones legales de los países centroamericanos².

Varios ejemplos

Un problema diferente se plantea cuando se registra un déficit de un producto, por ejemplo, de maíz. En este caso los institutos pueden importar maíz sin pagar la tarifa normal. Sin embargo, ello provoca un nuevo problema, pues en la práctica, el maíz así importado puede circular en los diferentes países y, por

consiguiente, crear distorsiones en el comercio. Por ello es necesario regular las importaciones de los diversos productos. A este fin, la Comisión puede otorgar cuotas de importación a varios países y también prever impuestos compensatorios. A veces estas medidas necesitan reajustes. En este caso, el instituto nacional se dirige a la Comisión para informarle que necesita más cuotas de importación para su abastecimiento. La Comisión, basándose en un registro que lleva la SIECA, puede otorgar nuevas cuotas y determinar ajustes. Estos ajustes pueden decidirse bien en las reuniones extraordinarias u ordinarias, bien en caso de fuerza mayor y de urgencia, solicitando cablegráficamente la aprobación de diversos institutos.

Otros dos ejemplos interesantes son los del ganado y del tabaco. En el primer caso, el subcomité de desarrollo agropecuario recomendó el establecimiento de un registro uniforme de la genealogía del ganado. La SIECA elaboró dicho proyecto que fue sometido al grupo técnico de los ministerios de Agricultura. Por fin, en su reunión con los ministros de Economía, los ministros de Agricultura acordaron aprobar este instrumento. Por decretos de ministros este registro fue adoptado sin ratificación. Es un caso interesante en el que se procura evitar la ratificación recurriendo directamente a decretos ministeriales. La SIECA estableció el registro y su sección del Mercado Común recomendó que se liberara el comercio, dirigiéndose al Consejo Ejecutivo y al CEC.

En el caso del tabaco, todos los países practican el libre comercio, salvo Costa Rica, la cual pidió que se realizara un estudio sobre la situación, el costo de producción y los impuestos. El problema de la SIECA era presentar un documento por el que se definiera la manera de llegar al libre comercio con Costa Rica. Este documento fue examinado por el Consejo Ejecutivo con la ayuda de un grupo de expertos. El Consejo llegó a formular una resolución obligatoria pues, como sostenía la SIECA, en este caso ya cuenta con autorización previa para proceder a la liberalización.

Otro ejemplo interesante: las restricciones de sanidad impuestas por algunos países. En este caso el reglamento fue elaborado por la SIECA en colaboración con la Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) y con un grupo de expertos. El objetivo era llegar a uniformar las leyes y reglamentos. El anteproyecto así establecido fue transmitido a los ministerios que lo tradujeron en leyes y decretos. Sin embargo, se presentó un problema, pues El Salvador cerró las importaciones de maíz, aduciendo argumentos de sanidad. OIRSA tuvo que ela-

² Carta informativa, N° 54, 12 de abril de 1966, p. 14.

borar un dictamen que se transmitió a la SIECA y que, por fin, fue examinado por el Consejo Ejecutivo, el cual decidió hacer abrir las fronteras de El Salvador. Esto constituye un ejemplo de la manera en que la SIECA, con la colaboración de organismos especiales, y por intermedio del Consejo Ejecutivo, está luchando contra diversos tipos de restricciones al libre comercio.

Problemas importantes

En este sector existen dos problemas importantes: primero, la coordinación de las políticas comerciales exteriores; y segundo, la diversificación de la producción agropecuaria y su desarrollo. Como ya hemos señalado, después de la recomendación del Comité de Cooperación Económica, se crearon grupos de coordinación según la decisión de los ministros; grupos que abarcan diferentes productos como café y algodón, y otro en formación en el sector del azúcar. En algunas ocasiones estos grupos, que son organismos asesores permanentes, se han creado por iniciativa privada, es decir, por las asociaciones de caficultores, de azucareros, etc.³ Debido a este desarrollo en la coordinación de la política comercial exterior, la SIECA ha creado una nueva sección de comercio exterior. Por otra parte, en la II Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores (San José, 21-26 de noviembre de 1966) se recomendó a los gobiernos convocar oportunamente a una conferencia conjunta de ministros de Economía y de Relaciones Exteriores para tratar la posición de Centroamérica ante el comercio mundial, especialmente en asuntos de café y de productos básicos⁴. A distintos niveles, los funcionarios centroamericanos están esforzándose por coordinar la política comercial frente a terceros países.

En el desarrollo agropecuario cabe sobre todo armonizar los programas nacionales. Aquí interviene la colaboración entre la SIECA, la Misión Conjunta y el Banco Centroamericano de Integración. Sin embargo, las funciones de estos tres organismos se sitúan en planos diferentes. La Misión Conjunta elabora programas de largo plazo o coordina programas nacionales; la SIECA ejerce ante todo una función ejecutiva, y el Banco una función financiera. Sin embargo, vista la estrecha interdependencia entre

³ Estas asociaciones, como la de azúcar por ejemplo, actúan en efecto como grupos de presión centroamericanos en Washington.

⁴ *Carta informativa*, N° 62, 12 de diciembre de 1966, p. 6. Véase el párrafo anterior.

estas funciones, se ha logrado últimamente la integración de la Misión Conjunta con la SIECA. Falta una mejor coordinación entre los programas de la Misión y las líneas de ejecución de la SIECA por una parte y, por otra, las actividades del Banco.

Sin embargo, como en los demás sectores, aquí también queda la duplicidad de las instituciones que caracteriza a Centroamérica. Por una parte, el Comité de Cooperación Económica con su subcomité, y por otra parte el tratado general con sus organismos y con la Comisión Centroamericana de Investigación Agropecuaria. Es conocido el nexo entre los órganos supremos de estas dos estructuras institucionales por la presencia de los ministros de Economía en el Consejo Económico y en el Comité de Cooperación Económica. Además, existe una división de trabajo ya señalada entre estas dos estructuras institucionales: la SIECA y los organismos del Mercado Común son más bien instituciones de ejecución y de acción en los diferentes sectores; en cuanto al Comité de Cooperación Económica y sus subcomités son más que nada organismos de estudio y de consulta.

Cabe observar en conclusión que en el sector agropecuario la acción del Mercado Común Centroamericano aparece más coherente, si bien menos desarrollada que en otros sectores⁵.

DESARROLLO INDUSTRIAL

*Banco Centroamericano de Integración*⁶

El Banco Centroamericano evoca por su parte al Banco Europeo de Inversiones. El Banco Centroamericano tiene un órgano directivo y supremo que es la Asamblea de Gobernadores, formada por ministros de Economía, y por los presidentes de los Bancos Centrales de los países centroamericanos. Aquí cabe señalar una diferencia institucional con el Banco Europeo, pues éste no comprende entre sus gobernadores a los presidentes de Bancos Centrales, sino únicamente a los ministros de Economía y de Hacienda. Además, el Banco Centroamericano tiene un directorio de cinco miembros cuyo presidente es a su vez presidente del Banco. El

⁵ Una acción profunda en este sector desembocará en última instancia en el planteamiento del problema esencial de las estructuras agrícolas en varios países centroamericanos.

⁶ En diciembre de 1966, el capital de garantía del BCI fue incrementado hasta 40 millones de pesos centroamericanos. El Fondo Centroamericano de Integración Económica suma la cantidad de 42 millones, de los cuales 35 millones constituyen un aporte de los Estados Unidos de América.

Banco europeo tiene un Consejo de Administración con competencia exclusiva para decidir respecto al otorgamiento de créditos y garantías. Este Consejo compuesto de doce miembros incluye a un miembro designado por la Comisión. De esta manera existe un vínculo orgánico entre la Comisión y el Banco. En la concepción inicial del Banco Centroamericano, los cinco directores debían ejercer efectivamente las funciones de jefes de departamentos del Banco. En realidad, los directores no parecen haberse encargado de estas funciones directamente.

A pesar de la presencia de los ministros de Economía y de la existencia de contactos, de intercambios de observadores y de informaciones entre el Banco y la SIECA, estos nexos no parecen suficientes. Es verdad que existen a veces grupos de estudio y de trabajo conjuntos, y una comisión interinstitucional que reúnen a los representantes de la SIECA, de la Misión Conjunta y del Banco⁷. Sin embargo, en el futuro, se podría prever la designación de un miembro del directorio, nombrado por la SIECA y que representara a la Secretaría del Mercado Común. De esta manera se establecería una relación más orgánica entre el Banco y la SIECA. Por otra parte, las intervenciones del Banco deberían inscribirse dentro del marco de los programas de la SIECA y de la Misión Conjunta, así como de las decisiones de las instituciones del MCCA. En efecto, la experiencia europea demuestra también, que, a pesar de la existencia de un nexo orgánico, el Banco conserva gran autonomía y sigue una política que no siempre corresponde a la política del Mercado Común.

Industrias de integración

Si bien existen similitudes entre el Mercado Común Europeo y el Mercado Común Centroamericano, hay también otros aspectos en los que el MCCA tiene una acción de mayor alcance que el Mercado Común Europeo: en el ámbito del desarrollo industrial⁸.

El desarrollo industrial integrado se basa en el tratado, en el convenio sobre el régimen de industrias centroamericanas de integración, en el sistema especial de promoción de actividades productivas y en el convenio de incentivos fiscales al desarrollo industrial.

⁷ Carta informativa, Nº 57, 12 de julio de 1966, p. 10.

⁸ Es posible que frente a la penetración de empresas y capitales americanos en Europa, la CEE tenga que adoptar una política industrial común así como una política de investigación científica y de desarrollo tecnológico.

1. Formalmente, en la *primera fase* los gobiernos presentan solicitudes para que las nuevas industrias ubicadas en su territorio puedan acogerse a los beneficios del régimen de industrias.

En el convenio sobre el régimen de industrias se sigue el proceso siguiente: en la práctica parece ser que las personas naturales o jurídicas interesadas, presentan una solicitud ante la Secretaría Permanente, a la cual adjuntan un proyecto de factibilidad económica y tecnológica, además de otras informaciones útiles. A su vez, la Secretaría Permanente da cuenta de la solicitud al Consejo Ejecutivo. El Consejo se pronuncia acerca de si, a su juicio, esta solicitud responde a los objetivos del convenio y si se puede admitir para su trámite. En el caso de aceptarla, la trasmite al ICAITI para que éste se pronuncie sobre los aspectos tecnológicos y económicos. El dictamen técnico del ICAITI se completa por un dictamen jurídico y económico de la SIECA. Basándose en estos dos dictámenes, uno técnico y otro jurídico y económico, el Consejo Ejecutivo se pronuncia sobre el problema. En realidad, los miembros del Consejo que no pueden ser especialistas en materias tan variables confían mucho en los estudios y dictámenes de la SIECA y del ICAITI. El Consejo define al mismo tiempo el grado de protección arancelaria y la libre circulación, fija la producción, establece la garantía de abastecimiento y, en general, formula los privilegios y las obligaciones de la planta de integración. Al cabo de este prolongado proceso se llega a la decisión del Consejo, tomada por mayoría de sus miembros, decisión que en realidad no es sino una recomendación dirigida a los gobiernos para que acepten y ratifiquen el protocolo.

2. La *segunda fase* es la de los gobiernos y los poderes legislativos, y el protocolo debe ser aprobado por los primeros y ratificado por los segundos. Este proceso demuestra la complicación de los procedimientos que se emplean en el MCCA. En efecto, teniendo en cuenta que se tiene un convenio ya preestablecido, dos dictámenes, y la decisión previa del Consejo Ejecutivo, sería conveniente que en el futuro se prevea que la decisión final compita al Consejo Económico Centroamericano, el cual la podría adoptar si fuera necesario, por unanimidad. De esta manera se simplificaría el procedimiento y se garantizaría a todos los Estados que no se habrá de adoptar una decisión de tal envergadura en contra de los intereses de un Estado.

3. La *tercera fase* supone la entrada en vigor del protocolo y su aplicación. En este terreno, la SIECA tiene una función de

vigilancia sobre la ejecución y el funcionamiento del régimen de integración. Así, por ejemplo, debe controlar si las normas de calidad establecidas por el protocolo son efectivamente aplicadas, o si los precios no superan lo previsto por el protocolo que fija los precios máximos. Aunque el protocolo establezca una especie de monopolio, se trata de un monopolio definido y controlado por instituciones del Mercado Común. Este régimen se encuentra en cierto sentido en contradicción con lo dispuesto acerca de la liberalización. Así, por ejemplo, una planta industrial que se establece posteriormente y que no tiene la intención de atenerse al régimen de integración, podrá gozar gradualmente de ciertas ventajas tales como sucesivas rebajas arancelarias del 10 % anual sobre los foros uniformes establecidos en el protocolo, aplicables a la importación de productos similares elaborados fuera de la región. De ahí el problema suscitado por la segunda fábrica de llantas Firestone en Costa Rica, la cual decidió no acogerse al régimen. De esta forma no gozará desde el principio de las rebajas arancelarias, sino de las del 10 % anual, pero tampoco tendrá las obligaciones previstas por el régimen —o sea las obligaciones relativas a precios y calidad— ni el control por parte de la SIECA.

Parece subsistir un cierto desequilibrio en el sector industrial, debido principalmente a la superposición de diversos instrumentos y concepciones. Sin embargo, la experiencia es todavía limitada para poder emitir apreciaciones concretas sobre el régimen de industrias. Existen tres protocolos —de los cuales uno, el referente a las llantas está en vigencia— y varias solicitudes en trámite⁹. Además, existen varios obstáculos al desarrollo industrial. Con relación a la movilidad de capitales y a la transferencia de valores, uno de los objetos de las actividades futuras tiende hacia la creación de una Bolsa Centroamericana de Valores. Otro arduo problema es el de definir los lineamientos de una política común de inversiones extranjeras. En los últimos tiempos se observa que los grupos y empresarios norteamericanos

⁹ Existen también otros programas industriales tendientes a fortalecer la estructura industrial de la región. Así, por ejemplo, el programa de especialización de la industria textil del algodón. Con el objeto de preparar un programa de especialización, la SIECA, en colaboración con expertos de las Naciones Unidas, de la CEPAL y de la Misión Conjunta, preparó un estudio sobre la materia. El texto definitivo de este estudio fue considerado previamente por el ICAITI, el Banco Centroamericano, la CEPAL y la SIECA, y sometido luego a la Asociación Centroamericana de Industrias Textiles (ACAIT). En base a los estudios y recomendaciones de la I Conferencia Textil Centroamericana (San Salvador, 27-29 de junio de 1966), el XXV Consejo Ejecutivo resolvió adoptar varias medidas de política y desarrollo común.

compran industrias enteras aun en sectores en los cuales los centroamericanos dominan las técnicas. Esta práctica no deja de preocupar a la FECAICA. En vista de ello habría que establecer ciertos criterios para las inversiones extranjeras, teniendo en cuenta el aspecto técnico, y el monto de las inversiones necesarias. Al mismo tiempo, se podrían favorecer las inversiones conjuntas que previeran la colaboración, en proporción adecuada, del capital extranjero con el capital centroamericano. Pero una política eficaz frente a inversiones exteriores implica la existencia de un programa coherente de desarrollo de la región.

Elementos de planificación

No cabe duda de que el régimen puede ser un instrumento muy valioso para la planificación, en particular, de los sectores dinámicos. En este sentido existen proyectos en el sector del papel. Su examen permitirá la confrontación de diversos proyectos. Para esta confrontación se invitarán no sólo a los expertos sino también a los interesados. El primer filtro estará constituido por la Comisión Centroamericana de Coordinación que examinará los proyectos en colaboración con la SIECA y con el ICAITI y emitirá una recomendación al respecto. A su vez, el Consejo Ejecutivo, reunido y en consulta con los empresarios, preparará el examen para el CEC. El problema esencial, tratándose de una fábrica proyectada, será el de saber si es económica o no, si hay más de dos o tres fábricas, y el de escoger una ubicación en función de las ventajas similares. Sin embargo, no se podrá tomar en cuenta únicamente la ubicación ideal, sino que además se atenderá al desarrollo equilibrado de la región. Si bien este mecanismo no permite dirigir las corrientes de capitales y de inversiones, por lo menos tiene la ventaja de aclarar la situación. Los empresarios de un país saben que un proyecto tiene mejores posibilidades en otro país. No obstante, esta aclaración no tiende a eliminar definitivamente los demás proyectos; en efecto, se puede establecer una cierta especialización entre los diversos proyectos, y dejar que cada país realice un aspecto de la actividad.

En suma, se puede observar que el intercambio ha producido efectos favorables en el sector industrial. En primer lugar, el comercio intensificado y el mercado más amplio han permitido reducir la capacidad ociosa de las industrias existentes que antes

no trabajaban a plena capacidad, y a veces hasta a un 40 % de su capacidad. Pero además de estos efectos conocidos, hay que observar un aspecto original del MCCA que consiste en la orientación y en la estimulación del desarrollo industrial. En este campo, el MCCA trata de realizar una intervención mucho más directa. Estas intervenciones y estímulos del desarrollo industrial se encuentran directamente relacionados con la planificación regional.

En América Latina la planificación ha sido introducida por la CEPAL, y su aplicación, acelerada después de la reunión de Punta del Este. En Centroamérica, la Comisión Conjunta tiene por objeto principal asesorar a los gobiernos en la preparación de los planes 1965/69. Estos planes y su coordinación se refieren a tres aspectos: inversiones públicas, desarrollo industrial, desarrollo agrícola. En el primer sector, la acción ha sido más consecuente: los presupuestos de los gobiernos se han elaborado según una clasificación uniforme y de acuerdo con programas coordinados. A pesar de este esfuerzo, solamente el 60 % de los proyectos de inversiones públicas fueron ejecutados en el primer año. Esta realización, muy por debajo de lo previsto, se debe esencialmente a la falta de aparatos adecuados de aplicación.

En los campos industrial y agrícola, la planificación se encuentra todavía en un nivel elemental. Se trata de orientar las inversiones que deben consentir los empresarios. Para obtener su adhesión, se los consulta sobre el proyecto del plan preparado por las unidades de programación. El esfuerzo esencial, ha estado dirigido por ahora, a dos metas: definir metodologías comunes, y asegurar la aplicación de los planes por parte de los técnicos. A pesar de las actividades de la Misión Conjunta, los planes nacionales, aún elementales, no han logrado un nivel de coordinación suficiente entre ellos. Las reuniones de los directores de planificación, la Misión Conjunta y la SIECA se proponen obtener resultados concretos en este ámbito esencial. Es evidente que tanto la coordinación de los planes y actividades nacionales como la de acciones y programas comunes requieren una programación regional. Esta última es un requisito para la racionalización de múltiples esfuerzos llevados a varios niveles y por distintos organismos, así como para el desarrollo coherente de Centroamérica.

CAPÍTULO VIII

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

Las observaciones y sugerencias tratarán en particular los problemas de la ratificación, la consulta, las instituciones, el sistema de negociación, y los nexos entre los organismos centroamericanos, así como sus relaciones con la ALALC.

COORDINACIÓN Y COHESIÓN

El momento es propicio para tratar de sistematizar los instrumentos existentes, según la experiencia ya adquirida. En efecto, con el crecimiento rápido y pragmático de los diversos organismos de integración, se ha llegado a situaciones en las que a veces se producen contradicciones entre los mismos. De todas maneras, la complejidad y el número importante de instrumentos no simplifica la acción, y, en ocasiones, impide una política coherente.

El caso que presenta mayor necesidad de una acción más concertada es el del desarrollo industrial: ya existe cierta contradicción en el régimen industrial mismo y en las ventajas y obligaciones que él impone. Dicha contradicción se refiere por una parte al régimen de industria establecido, y por otra, a las obligaciones del libre comercio. El problema de la segunda fábrica de neumáticos (Firestone) ha puesto de relieve esta contradicción. Por sobre todo se necesita una acción más concertada entre el régimen de las industrias, la planificación del desarrollo, los planes nacionales y las intervenciones del Banco Centroamericano.

También ha llegado el momento de definir la forma del Mercado Común y sus objetivos generales para el futuro, a fin de que los diferentes instrumentos correspondan a estos objetivos. Así, por ejemplo, se podrían definir los objetivos generales del desarrollo industrial y agropecuario de la región, además de la forma general de la unión aduanera y de la unión económica a que se piensa llegar dentro de un plazo. Esta manera de proceder podrá facilitar la constitución de un conjunto coherente. En este sentido, la integración de la Misión Conjunta en la SIECA constituye un paso importante hacia una mejor unidad de las acciones comunes tanto mediatas como inmediatas. En efecto,

si la integración tiene un sentido profundo, no es solamente el de liberalizar una zona, sino, ante todo, definir objetivos comunes para un desarrollo realmente integrado de la región.

En el mismo orden de ideas, se puede sugerir que todo Estado que tenga la intención de introducir leyes nuevas, proceda a la consulta con los demás miembros del Mercado Común y con las instituciones comunes, en particular la SIECA. Sería absurdo continuar elaborando leyes que con el tiempo se encontrarán en contradicción entre ellas y con los propósitos de la integración.

MODERNIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

Otro problema que debería revisarse a la luz de la experiencia es el anticuado sistema de convenios y protocolos empleado en el campo de integración. En principio, habría que admitir que este instrumento de protocolo o de convenio podría, o debería, emplearse únicamente cuando se trate de iniciativas totalmente nuevas que salen del marco ya definido de la integración, o sea, de las reglas del tratado o de protocolos y convenios existentes. Por el contrario, en el caso de decisiones que se refieren a las reglas generales, ellas deberán tomarse sin recurrir a las ratificaciones. A la luz de esta modificación se podrían definir también los diversos actos comunes: las decisiones generales, los reglamentos, las decisiones particulares, los dictámenes y otros actos y opiniones.

Todo esto aclararía la situación. En efecto, a veces un acto al que se denomina "resolución" tan sólo tiene el efecto de una recomendación, como en el caso de las resoluciones que recomiendan la adopción de un protocolo. Para introducir estas modificaciones, habría que inspirarse tanto en la experiencia centroamericana como en la europea. En efecto, en Europa las instituciones comunes gozan de amplios poderes dentro del marco de las reglas y normas generales definidas por el tratado. Se obtendría así un sistema mejor coordinado y más eficaz, y solamente se recurriría a los protocolos y convenios para modificar el sistema existente y agregarle elementos completamente nuevos.

Esta modificación no debilitaría la posición de los Estados. Se podría prever, en efecto, que todos los reglamentos o decisiones generales e importantes —como las decisiones referentes a la política comercial o los actos que definen y otorgan el régimen de industrias de integración— se adoptarán por unanimidad.

Como ya se ha indicado, estas decisiones tendrían un efecto obligatorio directo sin que haya que recurrir a las ratificaciones. La base de esto la constituiría el tratado general y los protocolos ratificados por los legislativos, los cuales, por estos actos, habrían aceptado con anterioridad este procedimiento de mayor eficacia. Esta modificación no se encuentra en contradicción con las constituciones y legislaciones existentes.

En esta hipótesis, el Estado no perdería el control de estos actos. En efecto, la regla de unanimidad y, por consiguiente, la posibilidad de su veto, le permiten obtener compensaciones y negociar desde una buena posición con los demás países miembros. La diferencia es que aquí los ejecutivos nacionales podrán actuar en virtud de los poderes delegados a las instituciones comunes. El control por parte de los legislativos se ejercerá sobre las relaciones entre los países miembros, y en particular por medio de una comisión permanente de los legislativos que se dedicaría a los asuntos de integración. De esta manera, sin que los Estados pierdan su capacidad de negociación (ejemplo del protocolo de Honduras)¹ y sin que los legislativos vean disminuido su poder de control, se podría obtener un sistema centroamericano mucho más eficaz. El tratado de Roma va mucho más allá de estas soluciones, pues prevé la posibilidad —limitada— de adaptación de las reglas a las nuevas situaciones, y contempla los imprevistos en su artículo 235. Asimismo, si se trata de situaciones secundarias o urgentes se podría prever en el MCCA la adopción por unanimidad, a propuesta de la SIECA o de la futura Comisión Directiva, de decisiones indispensables para la buena marcha de la integración.

La aplicación de la regla de la mayoría podrá extenderse en el campo de ejecución en el que ya se aplica. Por otra parte, esta regla podrá emplearse en todos los casos menores o de pura ejecución, y hasta se podría admitir en los casos bastante urgentes. En esa situación, la SIECA o la Comisión Directiva podrían actuar de consuno con un comité de gestión compuesto por representantes de los Estados miembros, o con el Consejo Ejecutivo. Pero en ambos casos existiría la posibilidad de un recurso ante el Consejo Económico.

A partir de los principios brevemente enunciados, se siste-

¹ En su XIII Reunión Extraordinaria, el Consejo Económico aprobó mediante su resolución 28, el protocolo sobre trato preferencial de Honduras, dentro del marco del convenio de incentivos fiscales. *Carta informativa*, N° 60, 12 de octubre de 1966, p. 7.

dificaciones para obtener un sistema más coherente y más eficaz. Esta reestructuración corresponde a una necesidad práctica, como lo demuestran los esfuerzos de los gobiernos y de las instituciones comunes para obtener instrumentos más flexibles (en el caso de los aranceles comunes), a fin de evitar las ratificaciones como, por ejemplo, en la adopción del programa de carreteras, y otras decisiones de la comisión coordinadora que suponen el acuerdo de los ministerios y de los institutos interesados.

MECANISMOS DE CONSULTA

Hemos visto las múltiples maneras en que se efectúa la consulta de los expertos nacionales y de los medios privados. Se pueden distinguir dos tipos principales: consultas bilaterales y reuniones de consultas. Las bilaterales se pueden practicar tanto con los gremios profesionales como con las administraciones y expertos nacionales. En general, consisten en visitas de un funcionario de la SIECA a las administraciones nacionales. Estas consultas se justifican a veces en el caso de los primeros contactos o a nivel muy alto, cuando el proyecto ya está elaborado y se trata de persuadir a algunas administraciones o círculos privados. Sin embargo, en la medida de lo posible, sería útil multiplicar las reuniones de consulta en la sede de la SIECA. Estas reuniones de expertos nacionales o de representantes de federaciones al nivel regional tienen múltiples ventajas sobre las consultas bilaterales. En primer lugar, el ambiente es diferente. Luego, las administraciones y sus expertos salen de su medio normal para reunirse con los demás y dialogar. En tercer lugar, existe la posibilidad de que la SIECA y sus expertos negocien mejor y se apoyen en una o más administraciones y expertos nacionales. A este nivel de consultas se debería procurar que los expertos enviados no representaran oficialmente a sus administraciones, sino que actuaran en su propio nombre. De esta manera los intercambios serían mucho más libres y útiles.

En el caso de consultas con expertos de gremios profesionales, debería procurarse que dichos expertos fueran designados por las federaciones constituidas al nivel regional. Así, incumbe a estas federaciones, como la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centro América (FECAICA), arbitrar los diferentes intereses de sus federaciones miembros y elaborar posiciones comunes sobre asuntos de integración. Por otra parte, de este modo se estimula la creación de estructuras al nivel re-

gional, y se suscitan solidaridades entre los diferentes sectores interesados. Como es sabido, ésta es la política que practica la SIECA, la cual no desea mantener conversaciones con gremios nacionales sino más bien con federaciones regionales. En este sentido, la SIECA ha encarado la posibilidad de tomar a la FECAICA como órgano general de consulta en los asuntos de integración. En respuesta a este estímulo, y teniendo en cuenta el grado de desarrollo del proceso integracionista, la FECAICA tiene la intención de dotarse de una Secretaría Permanente. Ésta es también la táctica de la Comisión de la CEE y de los órganos y autoridades federales suizos. De tal suerte, estas instituciones al nivel regional, comunitario o federal, han contribuido a la creación de nuevas estructuras. En la CEE existen ya más de 350 organismos profesionales, patronales, sindicales, agrícolas, de profesiones liberales, y, en Centroamérica, se cuenta con una docena de estos organismos. De este modo se ensancha la esfera de los interesados y se crean nuevas solidaridades funcionales al nivel regional.

Ya hemos indicado que, en la práctica, los empresarios nacionales forman parte con frecuencia de las delegaciones oficiales ante el Consejo Ejecutivo y la CEC. También se han mencionado los inconvenientes que pueden resultar de la participación directa de organismos del sector privado en los órganos directivos del MCCA. Sin embargo, estos organismos, insatisfechos, han pedido en la II Convención de Industriales Centroamericanos que se dé participación activa con voz, a las Cámaras y Asociaciones representativas del sector privado —en especial el industrial— en los dos Consejos del tratado general. Como si su presencia constante en estos Consejos no fuera un estorbo para los trabajos al nivel de gobiernos, ellos quieren ser equiparados a los delegados gubernamentales principales y disponer de derecho de voto. Es decir, ya no se trata de ser consultados, estando presentes en el proceso de decisión oficial, sino de participar directamente en la adopción final de decisiones. Esta pretensión nos parece exagerada y sin justificación.

¿Cuál es la actitud de los Consejos y sus miembros frente a este problema? Últimamente, el Consejo Ejecutivo ha expresado en dos oportunidades su opinión al respecto². Señaló que es conveniente regularizar la participación de los distintos sectores de la iniciativa privada en las reuniones del Consejo, a fin de que se consideren sus puntos de vista. El Consejo Ejecutivo pare-

² *Cartas informativas*, Nº 62 y 64, diciembre de 1966 y febrero de 1967, p. 9-10 y 8-9, respectivamente.

ce favorable a una mayor participación de la empresa privada en el movimiento de integración. Sin embargo, lo esencial es saber cuál será la forma de esta participación. A este respecto, el Consejo Ejecutivo sugirió que las asociaciones de industriales o comerciantes nombren en el futuro representantes permanentes por períodos fijos, los cuales serán incorporados a las delegaciones que acompañan a los representantes del Consejo Ejecutivo. Dejó en claro que su idea se encamina a que estos delegados vean por los intereses generales de sus grupos. En cuanto a la participación de representantes de sectores especializados, ella debe limitarse únicamente a la oportunidad en que se traten asuntos específicos. Posteriormente, en su XXV reunión, el Consejo Ejecutivo confirmó que en la preparación de los procedimientos que brinden certeza a las acciones de los interesados, se tomará en cuenta la solicitud de la FECAICA de participar con voz ante el Consejo.

No podemos sino desaprobar el camino que toma el asunto. En efecto, la incorporación de representantes de intereses privados, en forma permanente e institucionalizada, a las delegaciones oficiales nos parece inapropiada, pues introduce a los grupos de presión en el mecanismo de decisión gubernamental. Al mismo tiempo, incita a los grupos privados a mantener sus estructuras y acciones a nivel nacional; en realidad, los gremios nacionales participan de este modo directamente en el proceso de decisión oficial centroamericano por intermedio de sus gobiernos; en la medida en que su participación —y, por consiguiente, su influencia directa— se realiza al nivel nacional, los gremios nacionales no sentirán la necesidad de organizarse al nivel centroamericano. En este sentido, la política de la SIECA (consulta de FECAICA) es mucho más positiva en relación con la integración. Otra crítica básica que puede dirigirse al Consejo Ejecutivo se refiere a la posición privilegiada que reserva a los intereses empresariales al excluir a los representantes de sindicatos obreros. La orientación que toma el Consejo refuerza el desequilibrio ya existente entre la representación de intereses patronales y la de los obreros.

Como hemos manifestado en varias ocasiones, nuestra opinión es favorable con relación a varios procedimientos de consulta y colaboración que permiten asociar más activamente los gremios privados al proceso de integración. En efecto, los diferentes tipos de consulta institucionalizada, permanente o *ad hoc*, permiten participar a los representantes de intereses privados en

la adopción y ejecución de decisiones relativas a la integración, sin introducirlos en el proceso oficial a título de delegados con voz. Esta práctica debería limitarse a procurar más bien organizar reuniones por sectores —del tipo de audiencias— con los gremios profesionales en vez de darles una representación oficial. En efecto, los intereses de la integración como los intereses políticos nacionales no siempre se corresponden con los intereses de los gremios profesionales. Si bien estimamos necesario organizar, regular y multiplicar diversos tipos de consulta por medio de la creación de reuniones y hasta de comités permanentes compuestos por representantes de los distintos gremios profesionales dentro del marco del Mercado Común, creemos, sin embargo, que es también necesario mantener la autonomía de decisión tanto de las autoridades centroamericanas como de las autoridades nacionales.

A este respecto, es interesante citar varios ejemplos de la CEE, como los comités consultivos instituidos alrededor del Fondo Social, así como en otros sectores, incluso el agrícola. En este último, para cada producto importante existe un comité consultivo compuesto por los representantes de sectores agrícolas nacionales respectivos. De esta manera la consulta no se practica únicamente en la elaboración de los actos comunes sino también en la fase de aplicación y de gestión. Es un método orgánico de asociaciones de los diversos sectores interesados en el movimiento de integración.

Podría estudiarse asimismo la posibilidad de organizar consultas regulares con diputados nacionales. A tal fin, se podría concebir la creación de un órgano consultivo compuesto por los diputados nacionales designados por los respectivos parlamentos. De esta suerte, además de interesar a los diputados en el proceso de integración, se aceleraría dicho proceso al nivel de los parlamentarios nacionales. Estas fórmulas de participación podrían acelerar en la actualidad el proceso de ratificaciones nacionales, y, posteriormente, en el caso de que se adoptaran los métodos más eficaces antes mencionados, asegurarían una participación directa de los parlamentos nacionales en la elaboración de las normas comunes.

En espera de que la situación de los diversos países permita establecer una participación orgánica de los parlamentarios, algunos de éstos, en particular los presidentes y relatores de comisiones parlamentarias competentes, podrían integrar las delegaciones

matizaría la experiencia actual del MCCA, y se introducirían monacionales y celebrar reuniones con la Comisión Directiva³ o la SIECA.

La creación de un Consejo Económico y Social con la participación de los sindicatos de trabajadores plantea problemas aún más delicados. No cabe duda de que es necesario restablecer el equilibrio entre la participación en las delegaciones oficiales de los empresarios y la ausencia de los sindicatos. Por ahora no parece oportuno institucionalizar estas consultas, pues de esta manera se correría el riesgo de limitar la participación a los sindicatos designados oficialmente por los gobiernos; en la actualidad se podrían emplear dos medios: a) consultar tanto a los sindicatos como a los empresarios, e invitar a ambos a audiencias organizadas por las diversas instituciones; si se sigue la práctica de la asesoría en algunas reuniones de los órganos del MCCA, se debería incluir a los sindicatos al lado de los empresarios; b) consultar de manera informal a los gremios sindicales y organizar reuniones regulares con los organismos de trabajadores constituidos a nivel centroamericano.

CONSEJO ECONÓMICO CENTROAMERICANO

Uno de los problemas fundamentales es la forma y la función de las instituciones comunes. El Consejo Económico actual se compone únicamente de ministros de Economía. Pero ya de hecho hay una tendencia a ampliar esta composición y a asociar también a otros ministros interesados. Estas diferentes fórmulas podrían institucionalizarse. Así, dentro del marco del Consejo Económico, se podrían reunir no solamente a los ministros de Economía, sino también a los titulares de los diversos ministerios técnicos, de Trabajo, Obras Públicas, etc. En el futuro cabría la posibilidad de crear en varios países un ministerio de coordinación o de integración que asistiera a la mayoría de estas reuniones. También deberían incluirse a los ministros de Relaciones Exteriores. Esta participación podría ser muy útil, sobre todo en cuanto a las negociaciones con terceros países. Los ministros de Relaciones Exteriores podrían contribuir a una mejor coordinación de las actividades de las embajadas centroamericanas y en particular de los agregados comerciales y económi-

³ Véase p. 145.

cos⁴. Además, como lo ha sugerido el secretario general, se podrían reunir dentro del mismo marco del Consejo Económico o Consejo de Ministros, las instituciones autónomas que tienen interés directo en la integración. Se formaría un "Gran Consejo" con la participación simultánea de diversos ministros. Paralelamente a estas reuniones, se podrían organizar otras de Consejos especializados con varios ministros y entes autónomos.

Lo importante, sin embargo, es que todas estas reuniones tengan lugar dentro del marco único de un Consejo de Ministros de Integración Centroamericana y que, por otra parte, participen en ellas el secretario general de la SIECA y los miembros de la Comisión Directiva. También sería importante que la Secretaría de estas reuniones quedara siempre en manos de la SIECA. Ya hemos insistido en las ventajas que ofrecen las reuniones de ministros, ya que ellos tienen más libertad de decisión al alto nivel político. Pero también tienen ciertas desventajas, pues en ocasiones no disponen de tiempo y, por otra parte, no pueden, como es lógico, conocer todos los asuntos técnicos. Por ello, los ministros deberán tender a tomar decisiones referentes a opciones fundamentales de tipo político en el campo de la integración económica.

También sería necesario prever reuniones de ministros, solos sin sus asesores, con la participación de la Comisión Directiva y del secretario general. Una de las principales tareas del Consejo de Ministros consistiría en definir la concepción general de la integración centroamericana y trazar su orientación futura. Para que este cuerpo de alto nivel tuviera máxima eficacia, sería oportuno evitar someterle cuestiones secundarias o de detalle. Es innecesario recalcar que el Consejo de Ministros tiene una responsabilidad primordial en la integración centroamericana.

⁴ Nos complace observar que en su II Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica (21-26 de noviembre de 1966), en la cual participó el secretario general de la SIECA, se resolvió recomendar a los gobiernos buscar fórmulas de cooperación entre los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, y convocar oportunamente a una conferencia conjunta de ellos para tratar la posición de Centroamérica ante el comercio mundial, especialmente en asuntos de café y de productos básicos. También se resolvió la creación de misiones diplomáticas y consulares conjuntas en ciudades y áreas geográficas de interés político o económico para Centroamérica, que no están todavía cubiertas por los servicios exteriores actualmente existentes. Estos son los primeros pasos oficiales hacia una coordinación en el campo de relaciones con terceros países entre los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores. (*Carta informativa*, N° 62, 12 de diciembre de 1966, p. 6).

CONSEJO EJECUTIVO

El Consejo Ejecutivo presenta un carácter más técnico. Sin embargo, los subsecretarios que dentro de él ocupan cargos titulares tienen a la vez peso político. Por ello, en la práctica existe una cierta tendencia a dividir el trabajo en dos niveles: el nivel de las reuniones plenarias con los subsecretarios, sus suplentes y asesores, y el nivel de las reuniones de suplentes. En relación con la necesidad de resolver con prontitud las solicitudes de renegociaciones de aforos y de inclusión de nuevos rubros en el sistema especial de promoción de actividades productivas, el Consejo acordó, en su XX sesión, que se reúnan los representantes suplentes del Consejo Ejecutivo, quienes habrán de actuar como grupos especializados en materia arancelaria, a fin de dar curso a las solicitudes mencionadas⁵. Esta práctica, iniciada recientemente, podría acentuarse en el futuro, debido especialmente a que los asuntos presentarán aspectos técnicos cada vez con mayor frecuencia.

Las decisiones definitivas deberán adoptarse en las reuniones de subsecretarios, pero, en la práctica, una gran parte de estas decisiones será preparada por los suplentes, los representantes de la Comisión Directiva y la SIECA. Dentro del marco del Consejo Ejecutivo, y bajo la vigilancia y responsabilidad de los suplentes, se podrían instituir también reuniones especializadas y grupos de trabajo compuestos por técnicos y expertos nacionales. En este caso, los expertos no participarían en nombre propio y a título personal, como cuando los convoca la SIECA, sino en representación oficial de sus administraciones. La Secretaría a nivel plenario, a nivel de suplentes, y en los grupos de trabajo, será asegurada por la SIECA. Además, los representantes de la Comisión Directiva y de la SIECA, no sus miembros ni el secretario general personalmente, deberán participar activamente siempre en dichas reuniones. Este elemento no constituye una innovación, sino una sistematización de la experiencia ya lograda en el MCCA. En efecto, el papel activo de la SIECA es bien conocido dentro del Consejo Ejecutivo y de sus actividades. De todas maneras y en todos los casos sería oportuno que la SIECA ejerciera siempre la secretaría en las reuniones, tanto a nivel de ministros, de subsecretarios y de sus suplentes, como en las reuniones de grupos de trabajo. De esta forma se garantizaría

⁵ *Cartas informativas*, N° 53, 12 de marzo de 1966, p. 9, y N° 64, 12 de febrero de 1967, p. 2.

una cierta unidad de acción en todos estos diversos niveles. Como se ha observado, los representantes de la Comisión Directiva y de la SIECA deberían tomar parte en todas las reuniones.

Lo que es indispensable evitar es que se refuerce ese órgano intergubernamental que es el Consejo Ejecutivo, sin que se otorguen al mismo tiempo mayores medios y poderes a la Secretaría General y a la Comisión Directiva⁶. Si así se hiciera, se provocaría un desequilibrio entre el Consejo Ejecutivo, por una parte, y la SIECA y la Comisión Directiva, por la otra. De este modo, en vez de propulsar la integración, se la frenaría, como lo indica la experiencia de la ALALC. En este último caso, el desequilibrio favorece al órgano intergubernamental que mantiene un predominio y un control completo sobre la Secretaría Ejecutiva. Por el contrario, en la CEE, la Comisión, que es el órgano comunitario, tiene la posibilidad de establecer un diálogo con el Consejo de Ministros. A pesar de la crisis de la CEE de 1965, nos parece que este equilibrio y este diálogo entre el órgano ministerial y el órgano comunitario constituyen el principio básico de toda integración que respete los intereses nacionales y trate de realizar el interés general de los miembros. Por la misma razón, sería indispensable reforzar la SIECA y, si es posible, establecer una Comisión Directiva.

COMISIÓN DIRECTIVA

La Comisión Directiva podría componerse de cinco miembros pertenecientes a los diversos países centroamericanos, pero sin mandato nacional alguno. El secretario general debería formar parte de esta Comisión Directiva. Como en el caso de la Comisión de la CEE, los miembros de la Comisión Directiva no recibirán instrucciones ni de los gobiernos ni de los grupos privados. Su independencia y autonomía deberán ser garantizadas por el estatuto. Los miembros serán personalidades de alto nivel que posean la competencia y las condiciones necesarias para dirigir la integración centroamericana. Este doble criterio de la personalidad y de la competencia debe respetarse a toda costa, si se quiere mantener el alto nivel de la Comisión Directiva. Su presidente podrá desempeñar al mismo tiempo el cargo de secretario

⁶ Al tratar el problema del fortalecimiento de su estructura, el Consejo Ejecutivo ha demandado a su vez, en su XXIV reunión, una más estrecha colaboración de la SIECA, la cual debería ser fortalecida tanto en sus recursos técnicos como financieros. (*Carta informativa*, N° 62, 12 de diciembre de 1966, p. 9).

general, es decir, de jefe de la administración de la SIECA. Cada uno de los demás miembros tomará a su cargo uno o más departamentos de la SIECA, y tendrá responsabilidad ante la Comisión Directiva. Ésta actuará esencialmente como cuerpo colectivo y colegiado por mayoría de sus miembros.

Es verdad que diversos autores critican al gobierno de tipo colegiado. Sin embargo, hay que tener en cuenta el hecho de que en el estado de la técnica y de la economía actual, el conocimiento de una persona no es suficiente, y que es cada vez más frecuente recurrir al sistema de comités. Por otra parte, a los Estados miembros les resultará más fácil acordar un nivel muy alto a una Comisión, que reconocer estas prerrogativas a una sola persona.

El presidente de la Comisión Directiva procurará evitar las negociaciones en su seno y la defensa estrecha de los puntos de vista nacionales. La Comisión Directiva tiene que representar el interés de la región y de la integración. Por la misma razón, sería oportuno asegurar una buena representatividad de hecho en la Comisión, según la región, los países miembros, las diferentes actividades y profesiones, y los diferentes puntos de vista. Lo esencial es formar un órgano representativo, de peso a la vez técnico y moral, para dialogar con el Consejo de Ministros. La Comisión Directiva expresará al mismo tiempo el punto de vista de la comunidad o de la región y el punto de vista técnico.

Para asegurar una coordinación más orgánica, un miembro de la Comisión debería formar parte de uno o varios Consejos Directivos de otros organismos centroamericanos: del Banco, de la Comisión de Planificación, y del Comité Monetario, y también hacerse representar en las diversas reuniones que se celebren dentro del marco de la integración regional.

La Comisión Directiva podrá convocar a los expertos nacionales, los cuales participarán a título personal en la preparación de proyectos, dictámenes y otros actos comunes. También podrá rodearse de expertos independientes. En síntesis, este nuevo órgano podrá establecer contactos y nexos inmediatos con las administraciones, expertos y personas interesadas. A este reforzamiento estructural debería corresponder un reforzamiento de la capacidad ejecutiva de la Comisión Directiva, de su capacidad de iniciativa, y de su función de coordinación. Así, por ejemplo, ella tendría la posibilidad de coordinar varias actividades: la

planificación regional, los regímenes de industrias de integración, el régimen especial, los incentivos fiscales y todos los medios que corresponden al desarrollo industrial, económico y agropecuario de la región.

En el futuro, sus funciones podrían abarcar otros campos no previstos en la actualidad: energía atómica, investigación científica y tecnológica, y todos los aspectos relacionados con el desarrollo integral de la región. Una de las funciones de la Comisión Directiva será proponer medios y métodos para mejorar la integración regional, así como sugerir concepciones generales y opciones fundamentales para el futuro de la región. Con la experiencia ya adquirida en el campo de las negociaciones con terceros países y en el seno de varios organismos internacionales, ella podrá desempeñar funciones importantes de representación y de negociación⁷.

El esquema provisional podría ser el siguiente: en la primera fase, después de consultar con el Consejo Ejecutivo, la Comisión Directiva formulará al Consejo de Ministros recomendaciones sobre los elementos de negociaciones, la forma, el momento oportuno, y otros aspectos que juzgue necesarios. El Consejo de Ministros, con la colaboración del Consejo Ejecutivo, podrá examinar dichas propuestas a fin de acordar un mandato de negociación a la Comisión Directiva. En la segunda fase, ésta entablará negociaciones con terceros países o dentro del marco de los diversos organismos, como el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) y las negociaciones Kennedy. La negociación será efectuada por la Comisión Directiva en colaboración con el Consejo Ejecutivo (o con un comité especial de expertos de los gobiernos), quedando la responsabilidad principal a cargo de la primera. Ella actuará en nombre de todos los países centroamericanos. En ocasiones, cuando lo estime necesario, el Consejo de Ministros podrá intervenir en las negociaciones, y, eventualmente, modificar su mandato según la situación. Durante todo este proceso, será necesaria la participación de los ministros de Relaciones Exteriores o de sus representantes. Al concluir la segunda fase de negociación comenzará la tercera con la adopción del acuerdo por parte del Consejo de Ministros con la participación del ministro de Relaciones Exteriores. Esta

⁷ El procedimiento no debería inspirarse en la propuesta de la CEPAL, que figura en su evaluación de la integración económica en Centroamérica. "Evaluación...", CEPAL, *op. cit.*, 1966, pp. 109 y 110.

aceptación deberá ser simultánea a la ratificación. De este modo se podría obtener un mecanismo eficaz de negociación que permitiera tener en cuenta los intereses de la integración centroamericana y los de cada uno de los países miembros.

NUEVA FORMA DEL PROCESO DE DECISIÓN

De manera similar se podría concebir el esquema general del proceso de decisión dentro del marco de estas estructuras institucionales. En una primera fase, la Comisión Directiva, como hasta ahora la SIECA, tendrá la responsabilidad de la preparación de los proyectos. Para ello podrá rodearse de expertos nacionales a título personal, de expertos independientes y privados; constituir grupos especiales de trabajo en los que podrán participar representantes de otros organismos centroamericanos interesados, como el Banco, el Comité Monetario y la ODECA.

Después de esta primera fase, el proyecto será transmitido al Consejo de Ministros que, según los casos, podrá hacerlo examinar por el Consejo Ejecutivo y sus diversos grupos y comités. A este nivel intervienen, como ya se ha dicho, los técnicos nacionales y oficiales. A su vez, el Consejo Ejecutivo podrá proceder también a realizar consultas con expertos independientes o privados, que representen a intereses generales o sectoriales. Si el Consejo no tiene competencia para tomar una decisión definitiva, transmitirá el resultado de sus investigaciones al Consejo de Ministros, quien se encargará de adoptar la decisión. La Comisión Directiva o sus representantes estarán presentes a lo largo de todo este proceso y participarán tanto en los grupos de trabajo como en las reuniones del Consejo Ejecutivo y al nivel más alto del Consejo de Ministros. Estas modificaciones en el proceso —que en realidad no cambian profundamente la experiencia que se realiza en el MCCA por parte de la SIECA y otros organismos— podrán, sin embargo, dar más coherencia y eficacia a las instituciones comunes.

RELACIONES ENTRE ORGANISMOS CENTROAMERICANOS

Al nivel más alto, la presencia de los ministros de Economía en los diversos órganos directivos asegura una cierta coordinación y relación, como, por ejemplo, en el Comité de Cooperación Económica, en el CEC, en el Banco Centroamericano (donde al lado de los ministros se encuentran los presidentes de los Bancos

Centrales) y en el ICAITI, cuyo Comité Directivo está integrado por ministros de Economía de los cinco países. Otra forma de coordinación se observa en reuniones conjuntas como en la I Reunión Conjunta del Consejo Económico y del Consejo Monetario Centroamericano⁸. Si bien esta relación asegura cierta cohesión en cuanto a las grandes decisiones, ella no garantiza, sin embargo, la coordinación entre las acciones de estos organismos. Como sucede entre los organismos internacionales, los centroamericanos intercambian sus observadores. Es cierto que en la ESAPAC⁹ o en el ICAITI el observador de la SIECA no tiene mucho peso. Estos dos organismos orientan en parte su acción, de conformidad con la actividad de la SIECA. Dentro del marco del MCCA, sus actividades se vuelven más concretas y eficaces.

Si bien la influencia de la SIECA es grande en los organismos que buscan su apoyo, la situación es diferente en la relación con el Banco Centroamericano. El Banco actúa en el campo industrial con mucha autonomía. Para que estas acciones autónomas no lleguen a ser contradictorias, se han creado grupos de trabajo interinstitucionales¹⁰. Así por ejemplo, en el sector de valores, un grupo de trabajo reúne a representantes de la SIECA, de la Misión Conjunta y del Banco (este mismo mecanismo es utilizado en las relaciones de la SIECA con otros organismos, como la CEPAL). Además, entre los dirigentes de estos organismos existen múltiples contactos personales, los cuales no impiden cierta falta de coordinación entre las acciones efectuadas en Centroamérica.

El establecimiento de nexos más estrechos y más orgánicos es una necesidad. Ya se han mencionado dos elementos importantes para esta coordinación: en primer lugar, los miembros de la Comisión Directiva del Mercado Común y su secretario general deberían desempeñar funciones directivas en los consejos superiores de los diversos organismos centroamericanos. Por otra parte, es indispensable asegurar la unidad de las secretarías ejecutivas de dichos organismos. En la página 130 de su evaluación, la CEPAL sugiere la creación de un organismo ejecutivo a

⁸ Carta informativa, N° 63, 12 de enero de 1967, p. 5.

⁹ Es de notar que con fecha 17 de febrero de 1967, la Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ESAPAC) se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública.

¹⁰ Con fecha 5 y 8 de julio de 1966 quedó integrada la Comisión Interinstitucional *ad hoc*, formada por los directores de los organismos centroamericanos ICAITI, SIECA, Misión Conjunta y Banco Centroamericano. (Carta informativa, N° 57, 12 de julio de 1966, p. 10.)

nivel centroamericano que se haría cargo de la administración del convenio sobre el transporte terrestre. Por el contrario, creemos que es erróneo estimular la creación de nuevos órganos ejecutivos, cuando la necesidad no los impone como en el caso del Banco o del ICAITI. La regla general debería ser la concentración de varias tareas ejecutivas en la Comisión Directiva y en la SIECA, salvo algunas excepciones. Esta regla nos parece obedecer tanto a una necesidad de unidad de ejecución y de administración en la integración, como a una medida de economía y a una necesidad técnica. En las regiones donde faltan técnicos competentes, hay que concentrar sus actividades para obtener el mejor nivel posible y una acción coherente.

A esta coordinación a nivel centroamericano debe corresponder también una mejor coordinación a nivel nacional. Hasta ahora, en la práctica, las oficinas de integración de los ministerios de Economía han ejercido una especie de monopolio de esta actividad. Sin embargo, con la ampliación del campo de integración, sería preciso crear comisiones interministeriales nacionales en varios países miembros. Estas comisiones, cuya estructura administrativa podría estar constituida por las oficinas de integración, incluirían a los representantes de los diversos ministerios y podrían consultar a gremios interesados. De esta manera, la acción de los ministerios de un gobierno ganaría en coherencia, en el campo de la integración.

En conclusión, se puede observar que la integración económica y la integración política tienen un marco general en la última Carta de la ODECA. Esta Carta, al no establecer dependencia jerárquica alguna entre los diferentes órganos de integración, permite que se reserve la casi exclusividad de la integración económica a las instituciones del MCCA. En el caso de que haya acciones en sectores conexos, iniciadas o realizadas por otros organismos, ellas deberían efectuarse en estrecha colaboración con la Comisión Directiva y la SIECA. En modo alguno los organismos que emprendan estas acciones deberían hacer menos de lo previsto en el tratado general y otros instrumentos de integración económica. El ejemplo de la libre circulación de las personas en Centroamérica es significativo.

Dos principios directivos se desprenden de la experiencia adquirida: la colaboración más estrecha y más continua entre los diferentes organismos, y la posibilidad de los diversos organismos de hacer cada vez más y nunca menos de lo que han hecho o de lo que emprenden los organismos de integración eco-

nómica. La lentitud relativa de la "integración política" no debe frenar el movimiento en el sector económico y social.

La presencia de los ministros de Relaciones Exteriores y otros ministros en el Consejo del Mercado Común podría asegurar una mejor colaboración entre los organismos de integración política y los de integración económica. Los dos movimientos podrán apoyarse mutuamente sin que uno frene al otro. Este es el camino original que siguen los cinco países centroamericanos hacia la formación de una unión más fuerte que les permita lograr una nueva dimensión en su desarrollo común.

RELACIÓN CON LA ALALC

¿Cuál es la relación posible o deseable entre la ALALC y el MCCA? En efecto, la situación actual de dos movimientos de integración separados no se concibe a largo plazo. Mantener esta situación podría conducir a evoluciones divergentes de estos dos movimientos, de tal manera que su asociación resultaría aún más difícil con el tiempo. Por otra parte, una inclusión inmediata del MCCA en la ALALC no carecería de riesgos: la hipótesis de la disolución del MCCA en una zona más poderosa pero menos integrada no ha de descartarse completamente.

Si se admite la doble necesidad de preservar la unidad y el avance de la integración centroamericana e instituir una colaboración orgánica, es legítimo encarar como solución la de una asociación que preparará progresivamente la adhesión completa del MCCA a la ALALC. La asociación comprendería un Consejo común compuesto de representantes de los dos asociados, ALALC y MCCA, el cual sería asistido por un órgano técnico y comunitario. Sin diluir la integración centroamericana ni constituir una amenaza para ella, la asociación gradual podría acelerar su ritmo. En efecto, tanto el MCCA como la ALALC se encontrarían en la obligación de establecer nuevos instrumentos que permitieran asegurar su representación en la asociación. Una forma flexible de asociación parece la más apropiada para la colaboración del MCCA y la ALALC y su integración progresiva.

Comisión ALALC-MCCA

CONCLUSIÓN GENERAL

En sí misma, la integración latinoamericana es el gran problema con que se enfrenta América Latina. La soberanía y la independencia de los países latinoamericanos son función de su capacidad de unirse. En realidad, todo país aislado pierde progresivamente su real independencia, aun cuando su constitución y sus dirigentes sigan afirmando su soberanía. Limitada en el campo político, la soberanía se diluye en materias económica, técnica y científica. La división entre países de la región acentúa su subdesarrollo relativo y la dominación de las empresas extranjeras en los sectores vitales y más dinámicos de sus economías. En efecto, puede estimarse *grosso modo* que las empresas nacionales en América Latina tienen principalmente las dimensiones limitadas, pues su campo de actividad se sitúa en el espacio nacional. La integración regional debería provocar un vasto movimiento de concentración y de cooperación. De esta manera, las empresas latinoamericanas tenderían a adquirir la dimensión requerida para poder competir y aprovechar plenamente la tecnología moderna.

Sin embargo, en la actualidad, las estructuras económicas regionales son en gran parte producto de grandes empresas norteamericanas o europeas establecidas en varios países pero que se benefician de una estrategia continental. Es sabido que los dos acuerdos de complementación que rigen en la ALALC conciernen principalmente a dos grandes empresas extranjeras. La experiencia demuestra que la liberalización comercial por indispensable que sea no es suficiente para asegurar un desarrollo equilibrado de la región. Se necesita una acción común positiva capaz de orientar y de estimular el desarrollo regional, como, por ejemplo, la definición de los objetivos, la creación de un fondo de desarrollo y la formulación de reglas comunes de garantía y de control para los capitales extranjeros. Es urgente instituir fórmulas de colaboración entre el capital latinoamericano y el extranjero para asegurar su contribución y evitar su dominación.

El desarrollo de América Latina —ya que ésta ofrece la dimensión adecuada— exige un conjunto de medidas inmediatas en el campo económico y social. Se necesita una transformación de estructuras y una modernización de métodos. Los esfuerzos comunes son indispensables en la agricultura, en los transportes,

= ref.
ca / p / m / v / m / t

en la industria, y en particular en las ramas vitales como las industrias básicas. Sin embargo, esta acción común no puede limitarse a estos campos. Es preciso intensificar la formación del personal científico y técnico, y, además, ofrecerle las oportunidades de trabajo eficaz en sus medios. Por eso se impone la colaboración estrecha para desarrollar las infraestructuras científicas y culturales latinoamericanas. Ante la falta de puestos e instrumentos, los mejores científicos y técnicos latinoamericanos seguirán siendo atraídos por las condiciones que se le ofrecen en los Estados Unidos. La emigración de científicos y técnicos que se observa también en varios países europeos y especialmente en Inglaterra, tiende a acentuar el subdesarrollo relativo y a reforzar el polo de atracción o de dominación. Ahora bien, en todos los campos avanzados de ciencia o de tecnología, de industria o de transporte, los países latinoamericanos quedarán condenados al subdesarrollo y a una posición de dominados si siguen separados. Esta amenaza, que se perfila sobre los países europeos industrializados, reviste una gravedad mayor e inmediata para los países latinoamericanos. La única salida es una acción conjunta de estos países. De esta manera, los latinoamericanos tienen la posibilidad de realizar su desarrollo y adquirir cierta autonomía sustancial en los sectores más importantes de las actividades de una comunidad moderna.

La integración no es una panacea en sí misma. Su aplicación eficaz implica un gran esfuerzo por parte de todos los participantes. Tampoco es un movimiento espontáneo e irreversible que progresa *motu proprio*. Como toda obra de gran alcance, la integración latinoamericana requiere una voluntad común, un esfuerzo total y una acción constructiva. Por sí sola la integración no elimina por encanto todas las dificultades, no resuelve todos los problemas. Pero lo que es cierto es que los países latinoamericanos, al permanecer divididos perpetuarán su subdesarrollo relativo y su posición de países dominados sin posibilidad de recuperar su soberanía real. Por el contrario, ésta se está devaluando cada vez más con el crecimiento de grandes polos de desarrollo y de dominación, situados fuera del espacio latinoamericano.

Sin aportar una solución milagrosa a este problema fundamental, la integración latinoamericana brinda por lo menos una

alternativa real y tal vez última para un desarrollo pacífico de América Latina. La integración es la única posibilidad de construir una América Latina moderna y autónoma. Es la única manera de que los países latinoamericanos unidos expresen una concepción propia y tengan una voz en el concierto mundial.

La integración presupone medios importantes y adecuados, y entre ellos instituciones latinoamericanas fuertes y eficaces. El porvenir de América Latina depende de su voluntad y de su capacidad de unirse. A este fin deben tender todos los esfuerzos de los gobiernos, de las instituciones latinoamericanas, de los gremios empresariales y sindicales y de todas las fuerzas sociales. Además, estos esfuerzos deben contar con el apoyo de los organismos interamericanos e internacionales.

Como he señalado en la introducción, la Conferencia de Jefes de Estado Americanos, en Punta del Este, parece encaminarse hacia un fortalecimiento de las acciones, y, por lo tanto, de los organismos interamericanos. Es verdad que el programa de la Conferencia hace hincapié en la creación de un Mercado Común Latinoamericano durante el período de 1970 a 1980. En este proceso la ALALC y el MCCA deberían cumplir el papel de organismos rectores. Pero, al mismo tiempo, las directivas de los ministros de Relaciones Exteriores parecen atribuir al Mercado Común Latinoamericano esencialmente una función de liberalización, además de pasar por alto el problema del fortalecimiento de instituciones latinoamericanas y de confiar la mayoría de las acciones sustanciales y positivas a organismos interamericanos. Si bien esta orientación se aplica por la necesidad de asistencia técnica y financiera por parte de los organismos interamericanos, y por su intermedio de los Estados Unidos, no justifica, sin embargo, el silencio sobre las instituciones latinoamericanas. Es tarea de los gobiernos y de las personalidades latinoamericanas fortalecer sus propias instituciones a fin de que ellas puedan desempeñar realmente su función rectora en el proceso de integración.

En síntesis, la responsabilidad esencial de la realización de esta gran obra incumbe en primer lugar a los latinoamericanos. Son ellos quienes tienen en sus manos su propio futuro. En definitiva, se encuentran confrontados con una opción fundamental: mantener el *statu quo* con todos los crecientes inconvenientes, o encaminarse de manera decisiva por la vía de la

integración hacia una comunidad moderna, próspera y justa. Desde esta perspectiva, las instituciones latinoamericanas constituyen el primer paso tímido pero importante. El segundo paso exigirá una progresión más determinada en varios campos y un reforzamiento del centro de decisión latinoamericano. El futuro de América Latina ya está en marcha. Su realización necesita la participación de todos los latinoamericanos.

*Integración real
Acuerdo de prod. econ. en el mundo
300 univ.*

INDICACIONES BIBLIOGRAFICAS

DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES OFICIALES

La documentación esencial sobre los procesos de integración en la ALALC y en el MCCA está constituida principalmente por los siguientes textos:

ALALC: Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960 y protocolos adicionales, resoluciones de la Conferencia, del Comité Ejecutivo Permanente, publicados en varios tomos por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Montevideo, desde 1960.

ALALC: *Síntesis mensual*, N° 1, julio de 1965 - N° 19, enero 1967, así como varios informes, actas y resoluciones publicados a mimeógrafo por el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC.

MCCA: Varios tratados, protocolos, convenios y otros instrumentos se encuentran recopilados en la publicación del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Instrumentos relativos a la integración económica en América Latina*, Washington, D.C. 1964. La misma publicación contiene también el tratado, resoluciones, acuerdos y varios instrumentos de la ALALC.

SIECA: Publica periódicamente un inventario de la integración centroamericana: *Centroamérica y su mercado común*, vols. 1 a 3, Guatemala, SIECA, setiembre de 1965.

Para mantenerse al día en la evolución de la integración centroamericana, consúltese regularmente la *Carta informativa* de la SIECA, de la cual se han publicado ya 65 números.

CEPAL: Las publicaciones de la CEPAL cubren varios campos: de integración regional, del desarrollo, de política, de inversiones, de los acuerdos sobre ramas industriales, etc. en América Latina. Su informe titulado *Contribución a la política de integración económica de América Latina*. México, mayo de 1965, 193 p., contiene una presentación sintética de los principales problemas de la integración centroamericana.

BID: *Informe sobre el progreso económico y social de América Latina*, Washington, marzo de 1967.

La revista del *Comercio Exterior* del Banco Nacional de Comercio Exterior de México consagra, con frecuencia, sus

suplementos a los problemas de integración, en particular de la ALALC.

LIBROS

Para formarse una idea sobre varios problemas generales de la economía de la integración latinoamericana, se pueden consultar útilmente los siguientes libros:

RAÚL PREBISCH: *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1963, 205 p.

FELIPE HERRERA: *América Latina integrada*. Buenos Aires, Losada S.A., 1964, 249 p.

El folleto publicado por IEPAL: *América Latina (I)*. Estudios de actualidad N° 10, IEPAL, Montevideo, 1966, 54 p., contiene también datos útiles para una visión general del proceso de integración.

Tres libros colectivos ofrecen una presentación bastante completa de la historia y de los aspectos institucionales y económicos de la integración latinoamericana:

Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas, edición preparada por M. Wionczek. México, Fondo de Cultura Económica, mayo de 1964, 374 p.

La integración latinoamericana. Situación y perspectivas. Buenos Aires, INTAL, 1965, 217 p.

Hacia la integración acelerada de América Latina. Proposiciones a los presidentes latinoamericanos. Con un estudio técnico de CEPAL, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, 192 p. En materia económica el libro reciente de Sidney Dell: *A Latin American Common Market?*, London, Oxford University Press, 1966, 336 p., ofrece una exposición sistemática de los principales problemas planteados por el financiamiento de la ALALC y del MCCA.

Factores para la integración latinoamericana. México, Fondo de Cultura Económica, 1966, 241 p.

Los autores Ernst B. Haas, y Philippe C. Schmitter, "*The Politics of Economics in Latin American Regionalism. The Latin American Free Trade Association after Four Years of Operation*", University of Denver, Vol. 3, N° 3, 1965-66, p. 19-27, estudian el sistema económico de la ALALC y su financiamiento desde un punto de vista de la ciencia política. Por su parte, E. B. Haas ha publicado ya un libro clásico sobre la integración europea que acaba de ser traducido al castellano y publicado en la colec-

ción del INTAL: *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Buenos Aires, INTAL, 1966.

En materia de estudios jurídicos puede mencionarse especialmente al *Anuario Uruguayo de derecho internacional*. Montevideo, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 1966, 472 p.

Para poder comparar instrumentos latinoamericanos con los europeos es útil recurrir al *Manual de derecho de las Comunidades europeas*. Buenos Aires, INTAL, 1966, 725 p. Esta publicación contiene en forma de prólogo del INTAL, una contribución sustancial sobre el *Papel del derecho en un proceso de integración económica*, 37 p.

INDICE ANALÍTICO

ALALC

- acuerdos de complementación, 46
- agrupaciones profesionales, 47-57
- aspectos institucionales, 19-24
- comisiones nacionales, 47-52
- comité ejecutivo permanente, 31-37
- efectos, 63
- fases, 60
- de estudio y consulta, 60
- de decisión, 61
- gremios profesionales, 49
- estructura, 49
- grupos de negocios, 51
- instituciones, 25-28, 50
- organismos, 67
- comisiones, 79-82
- consultivas, 80-81
- de asuntos laborales, 80
- empresariales, 80
- parlamentarias, 80-81
- técnica, 13, 47, 72
- Consejo de Ministros, 67
- profesionales
- órganos
- de asesoramiento, 40
- de consulta, 40
- comisiones asesoras, 41
- consejos, 41
- grupos de estudio, 42
- reuniones sectoriales, 43
- delegados de las, 44
- partes contractuales, 28
- conferencias de las, 23-31
- procesos, 55
- de decisión, 55
- de negociación, 55
- excepcional, 58
- modelo general, 58
- origen de las decisiones, 59
- Secretaría Ejecutiva, 37-40
- diferencia con SIECA, 108

AMÉRICA LATINA

- integración, 9

ASOCIACIÓN Latinoamericana de Libre Comercio, véase ALALC

BALDINELLI, Elvio, 43, 46, 56

- CEP, véase Comité Ejecutivo Permanente (de ALALC), 25-26

CONSEJO Económico Centroamericano, 102, 103, 142

- y el Mercado Común Centroamericano, 102, 103, 142

CONSEJO Monetario Centroamericano, 101

- FECAICA, véase Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas, 120, 138-140

FONSECA, Gautama, 108, 110, 121

INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

- y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 10

- y el Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso, (CIAP), 10

- y el Consejo Interamericano Económico y Social, (CIES), 10

- y el Instituto para la Integración de América Latina, (INTAL), 10

- y la CEPAL, 12

- y la OEA, 10

JIMÉNEZ de Aréchaga, E., 29

MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

- aspectos generales, 87-93

- campos de acción, 123-128

- agricultura, 125

- precios, 125

- estabilización, 125

- ejemplos, 126

- problemas, 128

- desarrollo industrial, 129-131

- Banco Centroamericano de Integración, 129

- Industrias de Integración, 130

- fases, 131-132

- cohesión, 135

- comisión directiva, 13, 137, 145

- consejo ejecutivo, 105, 137, 144

- constitución, 94

- contradicciones, 95

- coordinación, 135

- elementos de planificación, 133

- formalismo, 91

- gravámenes, 123

- integración, 94, 153

- instituciones, 101

- instrumentos, 136

- modernización de los, 136-138

- liberación, 123

- mecanismos de consulta, 138-142

— organismos profesionales, 112	— protección, 120
— Asociación Centroamericana de Industrias Textiles, 112	— recursos, 120
— Federación Centroamericana de Periodistas, 113	— Secretaría Permanente, 96, 108
— Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas, 112	— sistema institucional, 101
— Unión Centroamericana de Periodistas, 113	— y ALALC, 9, 16, 151
— política comercial, 123	— relación con, 151
— pragmatismo, 91	— y el Consejo Económico Centroamericano, 102, 103, 142
— proceso de decisión, 115	MONNET, Jean, 21, 47
— fases, 115, 117	NAUCA, véase Nomenclatura Arancelaria Universal de Centroamérica, 90
— de aplicación, 117	PAOLILLO, F. H., 29, 34
— efectos, 117	SIECA, véase Secretaría Permanente (del MCC), 96, 108, 144
— vigilancia, 117	VIEIRA, Manuel A., 29, 34
— sanción, 118	
— de elaboración, 115	
— etapas, 115-117	

ÍNDICE GENERAL

Prólogo	7
Introducción general	9
PRIMERA PARTE: ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA ALALC	
Introducción	21
CAPÍTULO I	
Instituciones	
Esquema general	25
Conferencia de las Partes Contratantes	28
Comité Ejecutivo Permanente	31
Secretaría Ejecutiva	37
Órganos de asesoramiento y consulta:	
—Consejos	41
—Comisiones asesoras	41
—Grupos de estudio	42
—Reuniones sectoriales	43
—Acuerdos de complementación	46
Agrupaciones profesionales y Comisiones nacionales:	
—Principales organismos profesionales en la ALALC	48
—Estructuras incompletas de gremios profesionales	49
—Grupos de negocios	51
—Comisiones nacionales	52
CAPÍTULO II	
Proceso de decisión	
Proceso de negociación	55
Proceso excepcional	58
El modelo general:	
—Origen de las decisiones	59
—Fase de estudio y consulta	60
—Fase de decisión	61
—Efectos de los actos comunes	63
CAPÍTULO III	
Comentarios y sugerencias sobre los organismos de la ALALC	
El Consejo de Ministros	67
Comisión Técnica	72
Solución de controversias	78
Comisiones parlamentarias	79
Comisiones consultivas de asuntos laborales y empresariales	80
Observaciones finales	82
SEGUNDA PARTE: ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO	
CAPÍTULO IV	
Aspectos generales	
Introducción	87
Pragmatismo y formalismo	91

164 DIMENSIONES INSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN

Integración y constituciones	94
Ejemplos de contradicciones y soluciones posibles	95
Sistematizar los instrumentos y reforzar las instituciones	97
CAPÍTULO V	
Instituciones del Mercado Común Centroamericano	
Sistema institucional	101
Consejo Económico Centroamericano (CEC)	102
Consejo Ejecutivo	105
Secretaría Permanente	108
Otros órganos	110
Organismos profesionales	112
CAPÍTULO VI	
El proceso de decisión	
Fase de elaboración:	
—Primera etapa	115
—Segunda etapa	115
—Tercera etapa	116
—Cuarta etapa	116
Fase de aplicación:	
—Efectos	117
—Vigilancia y sanción	118
—Protección y recursos	120
CAPÍTULO VII	
Campos de acción	
Liberación, gravámenes y política comercial	123
Agricultura:	
—Estabilización de precios	125
—Varios ejemplos	126
—Problemas importantes	128
Desarrollo industrial:	
—Banco Centroamericano de Integración	129
—Industrias de integración	130
—Elementos de planificación	133
CAPÍTULO VIII	
Observaciones y sugerencias	
Coordinación y cohesión	135
Modernización de los instrumentos	136
Mecanismos de consulta	138
Consejo Económico Centroamericano	142
Consejo Ejecutivo	144
Comisión Directiva	145
Nueva forma del proceso de decisión	148
Relaciones entre organismos centroamericanos	148
Relación con la ALALC	151
Conclusión general	153
Indicaciones bibliográficas	157
Índice analítico	161
Índice general	163

Este libro se terminó
de imprimir el día 30 de agosto
del año 1967 en
PLANTER, Talleres Gráficos, S. A.
Av. Juan B. Alberdi 571
Buenos Aires, República Argentina