

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Ginebra

Problemas actuales
de la integración económica

El papel de las instituciones
en la integración regional
entre países en desarrollo

por el Sr. Dusan Sidjanski



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1974

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

TD/B/422

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.73.II.D.10

Precio: 4,50 dólares de los EE. UU.
(o su equivalente en la moneda del país)

PREFACIO

Muchos países en desarrollo, además de la labor que realizan en el ámbito puramente nacional, tratan de fortalecer las bases de su economía formando mercados más amplios mediante programas de liberalización mutua del comercio, desarrollo industrial coordinado y medidas de cooperación en otras esferas. En sus segundo y tercer periodos de sesiones la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo prestó especial atención a este tema y aprobó la declaración 23 (II) [Declaración conjunta sobre expansión del comercio, cooperación económica e integración regional entre países en desarrollo] y la resolución 48 (III) [Expansión del comercio, cooperación económica e integración regional entre países en desarrollo], que proporcionan un marco a la comunidad internacional para una acción encaminada a apoyar las iniciativas de los países en desarrollo en pro de la expansión del comercio, la cooperación económica y la integración regional.

Sobre las bases sentadas por la Conferencia, la Junta de Comercio y Desarrollo adoptó medidas con arreglo a la resolución 53 (VIII) [Expansión del comercio, cooperación económica e integración regional entre países en desarrollo] para que la secretaría de la UNCTAD continuase la labor en este campo y recomendó algunos medios de alcanzar los objetivos establecidos por la Conferencia.

A petición de esos órganos, la secretaría ha emprendido trabajos de investigación destinados a hallar soluciones prácticas a los problemas concretos que entorpecen la expansión del comercio, la cooperación económica y los esfuerzos de integración entre países en desarrollo. En cumplimiento de las resoluciones de la Conferencia y de la Junta, la secretaría difunde los resultados de su labor de investigación mediante la publicación de la presente serie, titulada « Problemas actuales de la integración económica ».

Al presentar estos estudios, tengo la esperanza de que contribuyan a la realización de los objetivos fijados en esta importante esfera por la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

(Firmado) Manuel PÉREZ GUERRERO
Secretario General de la UNCTAD

ÍNDICE

	Página
Abreviaturas y siglas	xi
Introducción	
Objeto del estudio	1
Método de trabajo	1
Relación entre contenido e instituciones	3
Clasificación	4
Objetivos de las agrupaciones regionales	5
Situación actual	6

Primera parte. — Estudios monográficos

	Párrafos	
<i>Capítulo I.</i> — Cooperación regional: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Magreb, Asociación de Naciones del Asia Sudoriental	1-75	11
A. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	1-19	11
1. Instituciones	1-13	11
a) Instituciones principales	1-6	11
i) Consejo y Conferencia	1	11
ii) Comité Ejecutivo Permanente	2	11
iii) Secretaría Ejecutiva	3-6	12
b) Organos consultivos y organismos especializados	7-11	14
i) Consejos y comisiones	7	14
ii) Reuniones sectoriales	8	14
iii) Acuerdos de complementación	9-10	15
iv) Acuerdo de compensación multilateral	11	16
c) Comisiones nacionales y organizaciones profesionales	12-13	16
i) Comisiones nacionales	12	16
ii) Organizaciones profesionales	13	17
2. Proceso de adopción de decisiones	14-19	17
a) Distribución de poderes	14	17
b) Modelo de adopción de decisiones	15-16	17
c) Alcance de los actos y solución de controversias	17-18	18
d) Relaciones exteriores	19	19
B. Magreb	20-45	19
1. Instituciones	20-37	19
a) Instituciones principales	20-27	19

El presente estudio ha sido preparado por el Profesor Dusan Sidjanski, Director del Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Ginebra, a petición de la secretaría de la UNCTAD. Las opiniones en él expuestas no son necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD. La terminología empleada es la del autor.

	Párrafos	Página
i) Conferencia de Ministros de Economía del Magreb	20	19
ii) Comité Permanente Consultivo del Magreb	21-23	19
iii) Secretaría	24-27	20
b) Organos consultivos y organismos especializados	28-35	21
i) Comisiones y comités	29-30	21
ii) Organismos especializados	31-35	22
c) Organos nacionales de coordinación y organizaciones profesionales	36-37	24
2. Proceso de adopción de decisiones	38-45	24
a) Distribución de poderes	38	24
b) Modelo de adopción de decisiones	39-42	25
c) Actos comunes y su alcance	43	26
d) Relaciones exteriores	44-45	26
C. Asociación de Naciones del Asia Sudoriental	46-75	27
1. Instituciones	46-60	27
a) Instituciones principales	46-49	27
i) Reunión Ministerial	46	27
ii) Comité Permanente y Reunión de Secretarios Generales Nacionales	47	28
iii) Inexistencia de una secretaria permanente	48-49	28
b) Organos consultivos	50-53	29
c) Secretarías nacionales y asociaciones profesionales	54-60	31
i) Secretarías nacionales	54-59	31
ii) Asociaciones profesionales	60	33
2. Proceso de adopción de decisiones	61-75	33
a) Distribución de poderes	61-62	33
b) Modelo de adopción de decisiones	63-67	33
c) Alcance de los actos	68-71	35
d) Relaciones exteriores	72-75	36
Capítulo II.— Integración regional: Comunidad del Africa Oriental, Unión Aduanera y Económica del Africa Central, Mercado Común Centroamericano, Grupo Andino	76-216	38
A. Comunidad del Africa Oriental	76-109	38
1. Instituciones	76-97	38
a) Instituciones principales	76-87	38
i) Autoridad	76-77	38
ii) Los ministros del Africa Oriental	78-79	38
iii) Los Consejos	80-83	39
iv) La Secretaría General y los servicios administrativos	84-87	40
b) Organos consultivos y organismos especializados	88-93	41
i) Organos consultivos	88-89	41
ii) Servicios comunes	90-93	42
c) La Asamblea Legislativa y el Tribunal de la Comunidad	94-95	43

	Párrafos	Página
d) Coordinación a nivel nacional y organizaciones profesionales	96-97	44
2. Proceso de adopción de decisiones, disposiciones comunes y relaciones exteriores	98-109	44
a) Distribución de poderes	98-101	44
b) Modelo de adopción de decisiones	102-106	46
c) Disposiciones comunes y su alcance	107	47
d) Relaciones exteriores	108-109	48
B. Unión Aduanera y Económica del Africa Central	110-145	49
1. Instituciones	110-123	49
a) Instituciones principales	110-116	49
i) Consejo de Jefes de Estado	110	49
ii) Comité Directivo	111-112	49
iii) Secretaría General	113-116	50
b) Organos consultivos y organismos especializados	117-121	52
i) Organos consultivos	117-119	52
ii) Organismos especializados	120-121	53
c) Coordinación a nivel nacional y organizaciones profesionales	122-123	54
2. Proceso de adopción de decisiones	124-145	55
a) Distribución de poderes	124-129	55
b) Modelo de adopción de decisiones	130-139	57
i) Origen	130-133	57
ii) Fase de elaboración	134-135	57
iii) Fase de decisión	136	58
iv) Fase de aplicación	137-139	59
c) Disposiciones comunes y su alcance	140-144	60
i) Disposiciones	140	60
ii) Control directo	141-142	60
iii) Recursos	143-144	61
d) Relaciones exteriores	145	61
C. Mercado Común Centroamericano	146-173	62
1. Instituciones	146-172	62
a) Instituciones principales	146-151	62
i) Consejo Económico Centroamericano	146-147	62
ii) Consejo Ejecutivo	148-150	63
iii) Secretaría General	151	64
b) Organos consultivos y organismos especializados	152-158	65
i) Organos consultivos	152-155	65
ii) Organismos especializados	156-158	66
c) Coordinación a nivel nacional y organizaciones profesionales	159-162	67
i) Coordinación	159	67
ii) Organizaciones profesionales	160-162	68
2. Proceso de adopción de decisiones	163-173	69
a) Distribución de poderes	163-166	69
b) El proceso de adopción de decisiones	167-168	70
c) Actos comunes y solución de controversias	169-171	71
i) Actos	169	71

	Párrafos	Página
ii) Solución de controversias	170	72
iii) Relaciones con la Organización de los Estados Centroamericanos	171	72
d) Relaciones exteriores	172-173	73
D. Grupo Andino	174-216	74
1. Instituciones	174-199	74
a) Instituciones principales	174-185	74
i) Comisión	176-179	75
ii) Junta	180-185	76
b) Organos consultivos y organismos especializados	186-195	78
i) Organos consultivos	186-193	78
ii) Organismo especializado	194-195	80
c) Coordinación a nivel nacional y organizaciones profesionales	196-199	81
2. Proceso de adopción de decisiones	200-216	82
a) Distribución de poderes	200-202	82
b) El proceso de adopción de decisiones	203-209	83
i) Origen	203	83
ii) Fase de elaboración	204-207	83
iii) Diálogo Junta-Comisión	208-209	84
c) Actos comunes	210-214	85
d) Relaciones exteriores	215-216	87

Cuadro

Presupuestos de la Junta, 1971-1973	77
---	----

Segunda parte.— Análisis comparativo

	Párrafos	Página
<i>Capítulo I.— Esquemas generales</i>	1-7	91
A. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Magreb y Asociación de Naciones del Asia Sudoriental	1-2	91
B. Comunidad del Africa Oriental, Unión Aduanera y Eco- nómica del Africa Central, Mercado Común Centro- americano y Grupo Andino	3-7	92
<i>Capítulo II.— Comparación de las estructuras</i>	8-51	94
A. Instituciones principales	8-35	94
1. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Magreb y Asociación de Naciones del Asia Sudoriental	8-12	94
2. Comunidad del Africa Oriental, Unión Aduanera y Económica del Africa Central, Mercado Común Cen- troamericano y Grupo Andino	13-35	96

	Párrafos	Página
a) Instituciones intergubernamentales	13-28	96
b) Instituciones comunitarias: Junta y secretarías generales	29-35	100
B. Organos consultivos, organismos especializados y servi- cios comunes	36-45	102
1. Organos consultivos	36-40	102
2. Organismos especializados	41-43	103
3. Servicios comunes	44-45	104
C. Coordinación a nivel nacional y organizaciones profe- sionales	46-51	105
1. Coordinación	46-48	105
2. Organizaciones profesionales	49-51	105
<i>Capítulo III.— Comparación de los procesos de adopción de decisiones</i>	52-167	107
A. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Magreb, y Asociación de Naciones del Asia Sudoriental	52-77	107
1. Distribución de poderes	52-53	107
2. Fases del proceso de adopción de decisiones	54-62	108
a) Origen	54	108
b) Fase de elaboración	55-56	108
c) Fase de decisión	57-62	109
3. Alcance de los actos y recursos	63-65	110
4. Ejemplos de procesos concretos	66-67	112
a) Proceso de liberalización	66	112
b) Proceso de adopción de decisiones en el sector industrial	67-69	113
c) Organismos especializados	70-73	114
d) Mecanismo de compensación	74	115
e) Relaciones exteriores	75-77	116
B. Comunidad del Africa Oriental, Unión Aduanera y Eco- nómica del Africa Central, Mercado Común Centroame- ricano y Grupo Andino	78-167	117
1. Distribución de poderes	78-83	117
2. Fases del proceso de adopción de decisiones	84-101	119
a) Origen	84-85	119
b) Fase de elaboración	86-90	119
c) Fase de decisión	91-97	121
d) Fase de control y de aplicación	98-101	123
3. Alcance de los actos y recursos	102-116	124
a) Formas de los actos	102-107	124
b) Efecto directo de los actos	108-109	125
c) Sanciones y recursos	110-116	126
4. Ejemplos de procesos concretos de adopción de deci- siones	117-167	128
a) Unión aduanera y mercado común	117-127	128
b) Proceso de industrialización y de planificación	128-154	131
c) Mecanismos de pago	155-157	139
d) Organismos especializados y servicios comunes	158-160	140
e) Relaciones exteriores	161-167	142

Tercera parte.— Conclusiones

	Párrafos	Página
<i>Capítulo I.— Marco general</i>	1-13	147
A. Orientaciones	1-3	147
B. División de cometidos	4-8	147
C. Descentralización y coordinación	9-13	149
<i>Capítulo II.— Intereses nacionales e interés común</i>	14-39	151
A. Instituciones intergubernamentales	16-25	151
1. Consejo de Jefes de Estado	17-18	151
2. Consejo de Ministros	19-23	152
3. Comités de representantes	24-25	153
B. Instituciones comunitarias	26-34	154
1. Órgano colectivo o individual	27	154
2. Aparato administrativo	28-32	154
3. Autonomía del órgano y aparato comunitarios	33-35	156
4. Servicios comunes	36-39	157
<i>Capítulo III.— Problemas comunes</i>	40-68	158
A. Unanimidad y mayoría	40-47	158
B. Relaciones y consultas	48-54	160
C. Localización de las instituciones y de los servicios comunes	55-60	162
D. Financiación de las instituciones	61-65	164
E. Empresas comunes o regionales	66-68	166
<i>Capítulo IV.— Dinámica de la integración regional</i>	69-91	167
A. Fase previa al despegue	69-73	167
1. Bases necesarias en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental	69-71	167
2. Un proyecto de acuerdo del Magreb	72	168
3. Problemas comunes a la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y al Magreb	73	168
B. Compás de espera y esfuerzos de reactivación	74-76	169
1. Compás de espera en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio	74	169
2. Dificultades de una reactivación en la Unión Aduanera y Económica del África Central	75-76	169
C. Dinámica de las crisis	77-87	170
1. Solidaridad en la Comunidad del África Oriental	77-80	170
2. Crisis de crecimiento del Mercado Común Centroamericano	81-86	172
3. Dinámica del desarrollo y de las instituciones: el ejemplo del Grupo Andino	87	175
D. Dinámica de la integración	88-91	176

ANEXOS

I. Datos estadísticos sobre las agrupaciones regionales	180
II. Organigramas	184

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACAMAR	Asociación Centroamericana de Armadores
AELPALALC	Asociación de Empresarios Latinoamericanos Participantes en la ALALC
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional (Estados Unidos de América)
AILA	Asociación de Industriales Latinoamericanos
ALAF	Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles
ALAIC	Asociación Latinoamericana de la Industria de la Curtiduría
ALAIINE	Asociación Latinoamericana de la Industria Eléctrica y Electrónica
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALAMAR	Asociación Latinoamericana de Armadores
ALICA	Asociación Latinoamericana de Industrias de Conservas Alimenticias
ALIPLAST	Asociación Latinoamericana de Industrias Plásticas
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
ASINLA	Asociación de la Industria Naval Latinoamericana
ATLA	Asociación Textil Latinoamericana
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAO	Comunidad del África Oriental
CECLA	Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana
CECON	Comisión de Estudio, Consulta y Negociación
CEE	Comunidad Económica Europea
CEIM	Centro de Estudios Industriales del Magreb
CEPA	Comisión Económica para África (Naciones Unidas)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina (Naciones Unidas)
CEPALO	Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (Naciones Unidas)
CFA	Comunidad Financiera Africana
c.i.f.	coste, seguro, flete
COCAAP	Comisión Centroamericana de Autoridades Portuarias
COCESNA	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea
COMALFA	Oficina Magrebí de Promoción del Esparto
COMANOR	Comité Magrebí de Normalización

CPCM	Comité Permanente Consultivo del Magreb
CTCA	Confederación de Trabajadores Centroamericanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FECAICA	Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas
FECAMCO	Federación de Cámaras de Comercio
FEDEPRICA	Federación de Empresas Privadas Centroamericanas
FEICADE	Federación de Instituciones Centroamericanas de Desarrollo
f.o.b.	franco a bordo
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina
MCCA	Mercado Común Centroamericano
NABANDINA	Nomenclatura Arancelaria Común del Grupo Andino basada en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB)
ODECA	Organización de los Estados Centroamericanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLAFABA	Organización Latinoamericana de Fabricantes de Bebidas Alcohólicas
OLAVU	Organización Latinoamericana del Vino y de la Uva
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMECA	Programa Centroamericano para el Fomento de las Exportaciones
SEABC	Consejo Patronal del Asia Sudoriental
SIECA	Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana
UDEAC	Unión Aduanera y Económica del África Central
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

INTRODUCCIÓN

Objeto del estudio ¹

El presente estudio tiene por objeto analizar y comparar las estructuras institucionales, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de las siguientes agrupaciones de integración regional entre países en desarrollo ²:

a) En *América Latina*: 1. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); 2. Mercado Común Centroamericano (MCCA); 3. Grupo Andino o Acuerdo de Cartagena;

b) En *África*: 1. Comunidad del África Oriental (CAO); 2. Unión Aduanera y Económica del África Central (UDEAC); 3. Magreb;

c) En *Asia*: Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN).

Los estudios monográficos y el análisis comparativo no se referirán únicamente a las estructuras formales definidas, sino también a su evolución práctica y a su adaptación a la realidad regional. Con ello se pretende estimular las confrontaciones entre los dirigentes de las agrupaciones regionales e incitarlos a reflexionar conjuntamente acerca de las estructuras institucionales más adecuadas para favorecer la integración económica.

Método de trabajo

Esta investigación se ha efectuado tomando como base los libros y documentos disponibles. En la mayor parte de los estudios comparados se hace hincapié en el contenido económico de la integración y los aspectos institucionales sólo se tratan marginalmente ³. Ciertamente que la función

¹ El autor expresa su agradecimiento a todos los funcionarios y dirigentes nacionales, regionales o internacionales que le ayudaron a efectuar este estudio, por el cual asume la total responsabilidad.

² Por razones de orden práctico no se ha podido incluir en el presente estudio la totalidad de las agrupaciones de integración regional o subregional entre países en desarrollo. Por ello no comprende organizaciones tales como la Cooperación Regional para el Desarrollo y la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA).

³ Véanse *Expansión del comercio e integración económica entre países en desarrollo. Informe de la secretaria de la UNCTAD* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 67.II.D.27), cap. VIII, pág. 69, y « *Expansión del comercio, cooperación económica e integración regional entre países en desarrollo.*— Segunda parte: Problemas planteados y medidas encaminadas a resolverlos. Informe de la secretaria de la UNCTAD » (TD/B/AC.10/Add.1), cap. V. Véase también F. Kahnert, P. Richards, E. Stoutjesdijk y P. Thomopoulos, *Intégration économique entre pays en voie de développement*, París, estudios del Centro de Desarrollo, OCDE, 1969; J. S. Nye, *Peace* (Continuación de la nota 3 en la página siguiente.)

principal de las estructuras institucionales consiste en apoyar y encuadrar los esfuerzos de integración, pero esas estructuras pueden constituir un freno para el proceso de integración o, por el contrario, darle impulso. Por eso la eficacia de las instituciones reviste una importancia nada despreciable en la integración entre países en desarrollo ⁴.

Además del estudio de documentos, se llevó a cabo una investigación sobre el terreno de marzo a julio de 1971 que permitió poner al día los datos disponibles, verificarlos y completarlos mediante entrevistas con dirigentes de instituciones regionales y con funcionarios nacionales. En total, se celebraron 99 entrevistas en las sedes de las organizaciones estudiadas, así como en las capitales de los países miembros ⁵. Cada una de estas entrevistas duró de media hora a una hora. A ello hay que agregar las numerosas entrevistas que se celebraron en Ginebra con los funcionarios de la División de Expansión del Comercio e Integración Económica de la secretaría de la UNCTAD.

Tomando como base estos trabajos, se redactó un primer informe ⁶ que sirvió de documento de trabajo para el Seminario sobre el marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo organizado por la UNCTAD en Bangkok del 17 al 26 de enero de 1972. Participaron en dicho Seminario 15 representantes de 12 países miembros de las agrupaciones estudiadas, un ministro comunitario y ocho representantes de sus secretarías (entre los cuales se encontraban tres secretarios generales), tres representantes de otros organismos de las Naciones Unidas, un experto y un consultor ⁷. El examen de las monografías de las agrupaciones representadas permitió completar el documento de base; las deliberaciones ayudaron a precisar los problemas generales y a ultimar el análisis de los procesos de adopción de decisiones. El informe provisional se revisó a la luz de las informaciones complementarias, de las observaciones y de las ideas y datos que sobre diversas experiencias presentaron los principales dirigentes de las agrupaciones regionales ⁸. El presente estudio es el resultado de ese largo proceso.

(Continuación de la nota 3.)

in parts, integration and conflict in regional organization, Boston, Little, Brown and Co., 1971; K. W. Deutsch, R. Savage, R. Chadwick y D. Senghaas, *Regionalism, trade and political community* (en preparación); D. Sidjanski, *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1967. Véase también A. Etzioni, *Political Unification. A comparative study of leaders and forces*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1965; aunque trata del papel de las instituciones, de los dirigentes y de las fuerzas políticas y desde el punto de vista de análisis comparados, como lo indica su título, la obra del Profesor Etzioni no estudia ninguna de las agrupaciones que constituyen el objeto del presente estudio.

⁴ Los participantes en el Seminario de Bangkok sobre el marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo confirmaron en sus conclusiones la importancia del marco institucional: «Se reconoce la importancia de un marco institucional en el proceso de cooperación regional y de integración económica. El marco institucional no sólo debería corresponder a los objetivos a corto plazo que indujeron a su creación, sino también debería poder estimular la acción encaminada al logro de los objetivos a largo plazo que se fije a sí misma la agrupación. Debería ser lo suficientemente flexible para adaptarse a unas circunstancias y necesidades cambiantes.» Véase UNCTAD, «Informe del Seminario sobre el marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo» [Relator: Sr. C. E. Gutiérrez Luna (ICAP)] (TAD/EI/SEM.1/3 y Corr.1), párr. 70, pág. 13.

Relación entre contenido e instituciones

Desde el punto de vista institucional, la cuestión fundamental estriba en la relación entre los objetivos que se asignan a la integración, su contenido y los problemas que se han de resolver, por una parte, y la forma, la capacidad y la eficacia de las instituciones encargadas principalmente de llevar

⁵ Distribución de las entrevistas, por organizaciones y funciones:

Organización	Miembros de las instituciones comunes, secretario general, funcionarios	Gobiernos y administraciones	Organismos especializados y servicios comunes	Expertos de las Naciones Unidas	Expertos independientes universitarios	Total
ALALC . . .	4	1		1		6
Magreb . . .	2			1		2
ASEAN . . .	5	4	2	4		15
CAO . . .	11	6	4	5	6	32
UNDEAC . .	7			1		8
MCCA . . .	12	1	1	4	2	20
Grupo Andino	6	2	3	4		15
TOTAL	47	14	10	20	8	99
	De los cuales:	De los cuales:	De los cuales:	De los cuales:	De los cuales:	
	1 ministro de la CAO, 1 miembro de la Junta del Grupo Andino, 4 secretarios generales y secretarios adjuntos y funcionarios de diversos departamentos	3 ministros y funcionarios competentes	2 directores generales y funcionarios competentes	4 residentes permanentes, funcionarios del PNUD y de la Asistencia Técnica	Ex-dirigentes y funcionarios universitarios	

⁶ UNCTAD, documento TAD/EI/SEM.1/1 y Add.1.

⁷ Tres agrupaciones estuvieron representadas a alto nivel: un ministro comunitario de la CAO, dos secretarios generales de la CAO y de la UDEAC, y un secretario general adjunto de la SIECA, tres directores de la CAO, de la UDEAC y de la SIECA, respectivamente, y un funcionario de la CAO.

Altos dirigentes de 12 países miembros de cuatro agrupaciones (las tres mencionadas anteriormente y la ASEAN); MCCA: un ministro, un viceministro (Honduras), un director (Guatemala) y un consejero (Costa Rica); UDEAC: un director (Gabón) y un consejero de la Presidencia (Camerún); CAO: un funcionario del Plan (Uganda); ASEAN: dos secretarios generales adjuntos (Filipinas y Tailandia), un director adjunto (Indonesia) y cinco funcionarios (uno de Indonesia, uno de Malasia, dos de Filipinas, y uno de Singapur).

⁸ El Secretario General de la ALALC, el Secretario del Comité Permanente Consultivo del Magreb y un miembro de la Junta del Grupo Andino comunicaron sus observaciones por escrito.

a la práctica el proceso de integración, por otra. Según como sea dicha relación se plantean problemas análogos en términos más o menos diferentes: adaptación de las instituciones a las tareas comunes, modernización política y administrativa, armonización de los intereses nacionales y del interés regional, autonomía de las instituciones comunes en la adopción de decisiones, equilibrio de poderes y ventajas en el seno de la agrupación.

Claro está que la búsqueda de los instrumentos institucionales más adecuados no siempre resulta « políticamente » factible. En el esfuerzo por llegar a soluciones aceptables a veces se ha minimizado la importancia del mecanismo institucional. Ahora bien, la experiencia del MCCA, especialmente, muestra que si bien en la fase de expansión de la integración esas fallas quedan compensadas o encubiertas por el impulso común y las voluntades concordantes, no dejan de aparecer en cuanto se presentan las primeras dificultades. En algunos casos, los defectos institucionales pueden acentuar la parálisis de un movimiento de integración y reducir la capacidad de resistencia de la organización regional.

Hoy en día resulta un tópico la afirmación de que el objetivo del desarrollo conjunto entraña algo más que la simple reglamentación de los intercambios comerciales y requiere acciones y políticas comunes, iniciativas y esfuerzos de promoción, y una estrategia y programación del desarrollo; en pocas palabras, responsabilidades comunes más amplias y más activas que, a su vez, exigen una organización eficaz de los poderes y de los medios mancomunados, así como instrumentos administrativos permanentes y capacitados.

Clasificación

A efectos de comparación, las siete agrupaciones se han subdividido, según el grado de integración, en dos categorías: la primera categoría comprende tres agrupaciones regionales y subregionales de *cooperación*, a saber, la ALALC, el Magreb y la ASEAN; la segunda está compuesta por cuatro agrupaciones que han alcanzado un nivel más elevado de *integración*: la CAO, la UDEAC, el MCCA y el Grupo Andino.

Es evidente que habría resultado difícil, si no imposible, comparar simultáneamente organizaciones de objetivos y contenidos tan dispares. Sin pretender establecer una distinción rígida, hemos basado esta clasificación en la diferencia existente entre *zonas de libre comercio* y las demás formas de uniones más avanzadas, a saber, *unión aduanera*, *mercado común* y *unión económica*⁹. Aunque los diversos tipos de integración se sitúan

⁹ Según B. Balassa, estos conceptos pueden definirse de la manera siguiente: a) la zona de libre comercio supone la supresión de las restricciones cuantitativas y de los derechos de aduana; b) la unión aduanera tiene por consecuencia unificar los aranceles aduaneros de los países miembros en relación con terceros países; c) el mercado común suprime todas las restricciones a los movimientos de los factores de producción en el interior de la zona; d) la unión económica prevé, hasta cierto punto, la armonización de políticas económicas, coyunturales, monetarias, fiscales y sociales (véase F. Kahner y otros, *op. cit.*, pág. 11).

en una escala continua que va desde una cooperación laxa hasta una integración muy avanzada, la observación de múltiples experiencias hace ver que la línea divisoria entre la liberalización del comercio y la unión aduanera corresponde a una demarcación real que supone diferencias de estructuras y de instrumentos. Entre las organizaciones de cooperación y las organizaciones de integración hay demasiadas diferencias en la forma de las instituciones, su importancia, sus procedimientos de adopción de decisiones y el alcance de sus actos para que pueda comparárselas fácilmente. Una vez sentada esta afirmación general, no hay nada que impida establecer comparaciones incluso limitadas entre aspectos comunes a esos dos tipos de organizaciones. Tanto más cuanto que, con el correr del tiempo, una organización puede evolucionar en una u otra dirección, según siga la vía de la integración, la de la desintegración o la de la transformación. No obstante, el objetivo de unas y otras, a un plazo más o menos largo, es la integración¹⁰.

Objetivos de las agrupaciones regionales

Los objetivos de las agrupaciones estudiadas reflejan esta diferencia. La ALALC, el Magreb y la ASEAN se proponen, en principio y a plazo más o menos breve, la liberalización del comercio entre los países miembros. Los protocolos de acuerdo (1964-1966) y las declaraciones ministeriales que se hicieron en el quinto (1967) y sexto (1970) períodos de sesiones de la Conferencia de ministros de economía del Magreb, así como la Declaración de la ASEAN¹¹ (Bangkok, 1967), enuncian objetivos generales, en muchos casos amplios y a veces imprecisos; la ALALC, en cambio, tiene por objeto la creación de una zona de libre comercio, completada por acuerdos complementarios en la esfera industrial, con miras a establecer a largo plazo un mercado común. Ocupada en la acción de liberalización, la ALALC atraviesa actualmente una crisis de crecimiento: como ya ha llegado al punto máximo de su liberalización por etapas negociadas, necesita un segundo impulso que sólo es concebible con el resuelto apoyo de todos sus miembros y particularmente de los tres países que disponen de un gran mercado interno, es decir, el Brasil, la Argentina y México.

En cambio, el Magreb y la ASEAN todavía se hallan en la fase preparatoria, ya que no han hecho más que iniciar parcialmente la etapa de las realizaciones. Para el Magreb, el proyecto de acuerdo de diciembre de 1969, aún no adoptado, establece objetivos comunes: establecimiento de una lista de industrias sobre la cual ha de llegarse a un acuerdo; liberalización lineal; armonización de las medidas de protección; establecimiento de un sistema multilateral de pago; creación de un banco de integración. En cuanto a la ASEAN, los objetivos enunciados en la Declaración de Bangkok (1967) prevén especialmente la aceleración del crecimiento económico y el progreso social y cultural de la región, una colaboración más efectiva para asegurar un mejor aprovechamiento de la agricultura y la industria de los países miembros, y la expansión de su comercio. Estos objetivos tan vastos

¹⁰ Esta consideración explica —si no justifica totalmente— la ausencia del término « cooperación » en el título del presente estudio.

¹¹ ASEAN, documento ASEAN/DOC/1.

y diversificados sólo se han concretado parcialmente en las 121 recomendaciones aprobadas en las cuatro reuniones ministeriales de la ASEAN, las cuales contienen una variedad de proyectos.

Se ha encargado a un equipo de las Naciones Unidas que estudie esos proyectos y proponga un programa a los países miembros de la ASEAN. Los trabajos de dicho equipo apuntan hacia una liberalización selectiva, completada por acuerdos de cooperación industrial. Un programa preciso de esa índole, si fuese adoptado por los países miembros, significaría en realidad una transformación de la ASEAN.

Por el contrario, las otras cuatro agrupaciones persiguen, en distinto grado, un mismo objetivo general: la supresión de los obstáculos a la libre circulación en la zona, la creación de una unión aduanera que conduzca progresivamente a una unión económica, y el desarrollo y la industrialización de la región. Pese a esta analogía, se advierten diferencias de concepto tanto en los objetivos concretos como en los medios de ejecución. Por ejemplo, en la esfera del desarrollo industrial el MCCA ha adoptado un sistema pragmático, con un régimen para las industrias de integración y un mecanismo de estímulos, mientras que la CAO y la UDEAC han recurrido a un instrumento general, que es el impuesto de transferencia o el impuesto único; además, la CAO se propone armonizar los planes nacionales de desarrollo, en tanto que la UDEAC se fija un objetivo ambicioso: una planificación general del desarrollo de la región, con una distribución equitativa de los proyectos de industrialización y la coordinación de los programas nacionales. Esta estrategia global tuvo que ser sustituida por objetivos más limitados y selectivos. La nueva orientación no deja de recordar la programación sectorial prevista por el Grupo Andino. En tres de esta cuatro agrupaciones subregionales (el Grupo Andino sólo se halla en sus comienzos) han surgido dificultades y resistencias en lo tocante al desarrollo industrial común; en cambio, se han registrado resultados alentadores en la esfera de la liberalización y de la unión aduanera, así como también en ciertos sectores de la unión económica —por ejemplo, la Unión Monetaria de la UDEAC— o en los servicios comunes, especialmente en la CAO y el MCCA.

Situación actual

Si bien los objetivos son parecidos, la situación actual de cada una de estas agrupaciones es diferente. En conjunto, después de un período inicial que indica, bien un compás de espera tras un comienzo de liberalización en la ALALC, bien una fase de cooperación experimental, las tres agrupaciones de cooperación preparan un nuevo impulso de sus actividades. Todas ellas buscan vías concretas que permitan dar nuevo impulso a una cooperación activa.

La situación de las agrupaciones de integración es más diversa. La relativa calma que se advierte en la UDEAC, en espera de que se reactive el desarrollo industrial, contrasta con el dinamismo del período de despegue que caracteriza al Grupo Andino. Por otra parte, el MCCA y la CAO intentan superar su crisis. En el primero, de resultados del conflicto armado de

julio de 1969 entre Honduras y El Salvador, han quedado paralizadas las instituciones intergubernamentales y suprimida en parte la libertad de circulación; la crisis, que ha demostrado de modo patente la debilidad de las instituciones y de los mecanismos intergubernamentales, obligó a una toma de conciencia y a un esfuerzo para robustecer el marco y el aparato institucionales; uno de los objetivos de la Comisión Normalizadora es reestructurar las instituciones a la luz de la experiencia común. Por añadidura, el conflicto puso de manifiesto problemas de fondo existentes desde hace cierto tiempo en la región: problemas en torno a la distribución equitativa de las ventajas y los sacrificios dentro del marco de la integración, desarrollo equilibrado de la región e ingresos fiscales. Estas cuestiones de desequilibrio preocupan a los países miembros de la CAO desde mucho antes de que se creara esta comunidad en 1967. La instauración de un nuevo régimen en Uganda a principios de 1971 engendró una situación de tirantez con la República Unida de Tanzania, que paralizó los engranajes intergubernamentales e impidió que se reunieran los tres Presidentes. Sin embargo, en noviembre de 1971 se concertó un acuerdo que garantizaba el buen funcionamiento de la CAO. Desde entonces, las instituciones han vuelto a funcionar normalmente, aunque los tres jefes de Estado no se hayan vuelto a reunir todavía en el seno de la institución suprema, la Autoridad de la CAO. Estas crisis paralelas plantean la cuestión de la solución de conflictos dentro de las agrupaciones regionales y ponen a prueba la solidaridad común y la capacidad de las instituciones regionales. En ambos casos, han puesto de relieve la importancia y la continuidad de los órganos comunitarios, de los servicios comunes y de los órganos especializados que no han interrumpido sus actividades.

Primera parte
ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

Capítulo primero

COOPERACIÓN REGIONAL: ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO, MAGREB, ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL ASIA SUDORIENTAL

A.—Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

1. INSTITUCIONES

a) *Instituciones principales*

i) *Consejo y Conferencia*

1. Al nivel más elevado, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) posee dos instituciones: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Conferencia de las Partes Contratantes. Creado en 1965, el Consejo de Ministros tiene por misión asociar a los altos dirigentes políticos a las actividades de la ALALC y dar de este modo un nuevo impulso político a la Asociación. Por su parte, la Conferencia, compuesta por representantes de los Estados miembros, desempeña más bien la función de un foro de negociación que de un órgano motor; en realidad, es una reunión ampliada y prolongada del Comité Ejecutivo Permanente¹. Continúa reuniéndose regularmente aun cuando su función principal de negociación haya disminuido considerablemente.

ii) *Comité Ejecutivo Permanente*

2. El Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, integrado por representantes permanentes de los Estados miembros a nivel de embajadores, se ha convertido en la piedra angular del sistema institucional, acentuando al propio tiempo su carácter intergubernamental. En efecto, aunque posee ciertas atribuciones de tipo comunitario —el Tratado de Montevideo² le encomienda la tarea de velar por la aplicación de sus

¹ Véase D. Sidjanski, *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1967, pág. 28, y G. Magariños, *Evaluación del proceso de integración de la ALALC*, Montevideo, ALALC, 1969, págs. 21 a 23.

² Tratado por el que se establece una zona de libre comercio y se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, firmado en Montevideo, Uruguay, el 18 de febrero de 1960. Véase su texto en Naciones Unidas, *La cooperación económica multilateral en América Latina*, vol. I, *Textos y documentos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 62.II.G.3), pág. 65.

disposiciones—, se presenta como una prolongación de la Conferencia, y, llegado el caso, del Consejo de Ministros ³. En los últimos años, el Comité Ejecutivo Permanente ha actuado en mayor medida como órgano de gestión y administración de la Asociación; como tal, le compete resolver numerosas cuestiones de trámite que no son de gran alcance. En conjunto, su actividad ha tendido a estabilizarse y a hacerse más rutinaria, como lo confirman dos indicadores. Por un lado, la composición de las delegaciones nacionales no ha sufrido ninguna modificación significativa desde hace varios años, puesto que el número de sus miembros no ha aumentado (ni en general ni respecto de la participación de miembros técnicos): no hay más que unos 60 miembros para 11 delegaciones, y si se excluye la delegación, particularmente numerosa, del país donde tiene su sede la ALALC dicho número se aproxima más bien a 50, lo que corresponde a una media de 5 representantes por delegación ⁴; por otro lado, algunos representantes permanentes (Colombia, Ecuador, México, Perú) están acreditados al propio tiempo como embajadores ante el Gobierno del Uruguay y, por lo tanto, no se dedican exclusivamente a los trabajos del Comité Ejecutivo Permanente, cuya importancia no ha debido aumentar. En cambio, dicho Comité continúa celebrando reuniones semanales, así como múltiples sesiones de sus cuatro grupos de trabajo ⁵.

iii) Secretaría Ejecutiva

3. La Secretaría Ejecutiva de la ALALC es un organismo técnico que depende directamente del Comité Ejecutivo Permanente y que sólo dispone de un margen reducido de autonomía. El Secretario Ejecutivo, los dos Secretarios Ejecutivos Adjuntos y los diversos departamentos de la Secretaría Ejecutiva desempeñan una función técnica en la preparación de las reuniones del Consejo, de la Conferencia, de los organismos consultivos y de los grupos de trabajo. Como la Asociación no ha sido objeto de ninguna transformación a pesar de los esfuerzos emprendidos en 1965-1966, la Secretaría Ejecutiva ha conservado en conjunto dimensiones modestas. En 1971, con la adición de dos funcionarios, la plantilla total de « profesionales » prevista en el presupuesto de la Asociación era de 27, incluidos los tres Secretarios Ejecutivos. A ese total se pueden añadir algunos fun-

³ Magariños, *op. cit.*, pág. 21.

⁴ A modo de ejemplo puede citarse que en 1971 la importancia numérica de las delegaciones en el Comité Ejecutivo Permanente era la siguiente: Argentina, 7; Bolivia, 3; Brasil, 4; Colombia, 5; Chile, 4; Ecuador, 5; México, 6; Paraguay, 5; Perú, 4; Uruguay, 13; y Venezuela, 4.

⁵ Los cuatro grupos de trabajo estudian las cuestiones siguientes: I. Problemas agropecuarios e industriales; II. Problemas administrativos; III. Asuntos comerciales; IV. Asuntos económicos y asuntos especiales. Integrados por miembros de las representaciones permanentes, los grupos de trabajo están asistidos por funcionarios de la Secretaría de la Asociación. La coordinación de estos grupos depende de los representantes de los países miembros, que ejercen esta función por rotación. Los grupos de trabajo, por medio de su coordinador, presentan al Comité Ejecutivo Permanente informes periódicos sobre sus actividades así como conclusiones sobre sus trabajos, para que sean estudiados por los órganos competentes. (Véase el programa de trabajo del Comité Ejecutivo Permanente en ALALC, *Síntesis mensual*, Montevideo, N.º 80, febrero de 1972, págs. 88 y 89.)

cionarios internacionales que, destacados por sus organizaciones, trabajan en la Secretaría.

4. a) *Por categorías*, los funcionarios se clasifican en la forma siguiente: un Secretario Ejecutivo y dos Secretarios Ejecutivos Adjuntos; cinco directores de departamento; siete jefes de sector (jefes de división); dos coordinadores y diez profesionales. A nivel técnico, los servicios generales constan de 16 jefes de servicio y un secretario de prensa.

b) *Por departamento y servicios*, ese personal se reparte de la forma siguiente:

Secretaría Ejecutiva : un Secretario Ejecutivo y dos Secretarios Ejecutivos Adjuntos, un coordinador, cinco profesionales; un jefe de servicio y un secretario de prensa, pertenecientes a los servicios generales;

Departamento Administrativo : un director y 12 jefes de servicio (servicios generales);

Departamento de Política Comercial : un director, tres jefes de división y un coordinador;

Departamento de Asuntos Industriales : un director, dos jefes de división y tres profesionales;

Departamento de Asuntos Agropecuarios : un director y un profesional;

Departamento de Asuntos Económicos : un director, un jefe de división y un profesional;

Servicio de Estadística y Procesamiento de Datos : un jefe de división y tres jefes de servicio (servicios generales).

5. La progresión de los presupuestos (en dólares de los Estados Unidos) refleja la evolución de los recursos propios de la Asociación: el presupuesto de 1962, que ascendía a 375 000 dólares, de los que 265 000 eran para gastos de personal, pasó a 730 000 dólares (550 000 para el personal) en 1965, a 798 000 (630 000 para el personal) en 1966 y a 1 150 000 (939 000) en 1969; a una expansión relativamente rápida en los primeros años sucede una progresión lenta, con 1 222 000 dólares (999 400) en 1970 y 1 297 000 (1 022 620) en 1971.

6. Tras el período de rápida expansión de 1962 a 1966, la Asociación mantuvo un ritmo sostenido a partir de 1966-1967. Paralelamente, la Secretaría Ejecutiva perdió su función de motor del proceso de integración. Al quedar fijados los límites de toda ampliación de las funciones de la ALALC, el Comité Ejecutivo Permanente reanudó su función central de control y ejecución y reforzó su influencia sobre la Secretaría Ejecutiva, acentuando al propio tiempo su carácter intergubernamental a expensas de toda tendencia comunitaria. De hecho, la Comisión Técnica ⁶ no se llegó a crear, mientras que a la Secretaría Ejecutiva se le impusieron limitaciones.

⁶ La Comisión Técnica, órgano comunitario autónomo, representativo de los intereses de la región en su totalidad, debía estar integrada por altas personalidades latinoamericanas. Dotada de poderes de iniciativa y de ejecución, tenía por objeto contrarrestar el peso de los intereses nacionales en los órganos intergubernamentales y asegurar la dirección de la Secretaría Ejecutiva. Se previó su creación en 1965 al mismo tiempo que la del Consejo de Ministros.

b) *Organos consultivos y organismos especializados*

i) *Consejos y comisiones*

7. En la ALALC, estos órganos se han desarrollado en el plano del Comité Ejecutivo Permanente y en el de la Secretaría Ejecutiva. Al nivel más elevado existen 3 Consejos [Política financiera y monetaria, Transportes y comunicaciones y Política agrícola], cuya actividad parece por el momento bastante reducida, ya que sólo el Consejo de Política Financiera y Monetaria se ha reunido (dos veces) en 1970 y en 1971. Por otra parte, en 1966 se crearon dos comisiones consultivas separadas, una compuesta por empleadores y la otra por trabajadores. La segunda de ellas es poco activa (2 reuniones antes de 1972), pero la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales celebró su sexta reunión en abril de 1971, en Caracas, con la participación del Secretario Ejecutivo de la ALALC y de unos sesenta delegados; la división de la Comisión en delegaciones nacionales parece quedar atenuada parcialmente por la intervención de la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA), que ejerce sus actividades tanto fuera como dentro de la Comisión (sus reuniones se celebran sucesiva o simultáneamente). Por último, en 1970 y 1971 se celebraron diversas reuniones especializadas, como las de directores de aduanas, de impuestos, de representantes de las bolsas de valores, etc. Al nivel técnico de expertos funcionan ocho comisiones asesoras, entre las cuales figuran las de Desarrollo industrial, Política comercial y Asuntos monetarios. Las comisiones y grupos de trabajo, con uno o dos miembros por país, se reúnen por término medio una vez al año. La Secretaría Ejecutiva asume las funciones de preparación y coordinación y presta servicios de secretaría. El objeto que se persigue es poner a disposición del Comité Ejecutivo Permanente y de la Secretaría Ejecutiva expertos pertenecientes a los distintos sectores especializados de los Estados miembros; en principio, esos expertos forman parte de las comisiones a título personal, mientras que los que participan en las actividades de los grupos de trabajo son expertos gubernamentales. Esta distinción inicial desapareció posteriormente debido a que los expertos no gubernamentales de las comisiones actúan de hecho como delegados nacionales.

ii) *Reuniones sectoriales*

8. Mediante las reuniones sectoriales, que se vienen celebrando desde 1962, los representantes de los sectores industriales participan en las actividades consultivas. Estas reuniones permiten a los sectores privados intercambiar sus puntos de vista, contribuir a preparar propuestas y proyectos y facilitar su aprobación interviniendo ante sus respectivos gobiernos. Por término medio se celebran anualmente de diez a 17 reuniones sectoriales, con unos 40 participantes por reunión. En 1963, 327 industriales tomaron parte en siete reuniones; en 1965 esas cifras pasaron a 660 y 17, respectivamente; para el mismo número de reuniones (17) en 1968 y 1970, el total de participantes fue de 712; en 1971 hubo 732 participantes en 22 reuniones. El principal objeto de esas reuniones es proponer concesiones arancelarias o acuerdos de complementación. Al quedar paralizadas las negociaciones

arancelarias, el esfuerzo de las reuniones se concentró más en los acuerdos de complementación; de las 984 concesiones recomendadas a los gobiernos en 1966, 568 se refirieron a las listas nacionales y sólo 416 a los acuerdos de complementación; por el contrario, en 1970 sólo 155 concesiones correspondieron a las listas nacionales, contra 1 394 que debían incluirse en los acuerdos de complementación; en 1971 las cifras respectivas fueron cinco y 747. Desde 1968, una segunda tendencia la constituye la función creciente de las asociaciones profesionales en la organización y preparación de reuniones sectoriales (ALAIINE, ALICA, ALIPLAST): de las 17 reuniones que se celebraron en 1970, seis estuvieron a cargo de las tres asociaciones profesionales latinoamericanas y 11 fueron organizadas por la Secretaría Ejecutiva; a esas asociaciones profesionales les incumbirá organizar ocho de las 15 reuniones previstas para 1971⁷. Los resultados logrados en 133 reuniones relativas a 62 sectores industriales (1963-1970) y en 155 reuniones relativas a 64 sectores hasta fines de 1971 son los siguientes: de 10 017 concesiones recomendadas, se aprobaron 2 600, o sea el 26%; si se incluyen los datos de 1971, de un total de 10 797 concesiones se aprobaron 2 953, o sea el 27%⁸. Además, en el curso de esas reuniones se ultimaron diversos acuerdos de complementación, que luego fueron propuestos por mediación del Comité Ejecutivo Permanente.

iii) *Acuerdos de complementación*

9. Los acuerdos de complementación correspondían a la perspectiva del desarrollo industrial a nivel regional. De hecho, hasta 1969, es decir durante ocho años, sólo se suscribieron siete acuerdos. Este movimiento se ha acelerado entre 1969 y 1971 con la firma de diez nuevos acuerdos y el estudio de unos 20 proyectos de acuerdo⁹. Este incremento tiende a compensar el estancamiento que se ha producido en el terreno arancelario. A pesar de esa aceleración, los resultados así obtenidos siguen siendo modes-

⁷ La Secretaría desempeña sobre todo las funciones siguientes: preparación de la documentación básica (lista de productos, orden del día, etc.), asistencia técnica, dirección de las reuniones (cuya finalidad es evitar conflictos), preparación de estudios y de proyectos en diversas esferas (origen, transportes, política comercial). Estas funciones de coordinación y organización pueden ser asumidas en parte por asociaciones profesionales latinoamericanas.

⁸ Véase ALALC, *Síntesis mensual*, Montevideo, N.º 76, octubre de 1971, pág. 444, y N.º 81, marzo de 1972, págs. 161 a 164.

⁹ Los siete primeros acuerdos se refieren a las tarjetas perforadas, válvulas electrónicas, aparatos domésticos, productos de la industria electrónica, de la industria química, y de la industria petroquímica, y a artículos domésticos. La participación es limitada y mixta: tres grandes países participan en el acuerdo sobre las válvulas electrónicas, pero ninguno de ellos figura en el de la industria petroquímica; dos participan en los acuerdos sobre las tarjetas perforadas y sobre la industria química (véase ALALC, *Síntesis mensual*, Montevideo, N.º 67, enero de 1971, págs. 21 a 46). Los diez acuerdos firmados desde 1969 se caracterizan por la participación predominante, cuando no exclusiva, de los tres miembros principales (Argentina, Brasil y México): seis acuerdos fueron firmados por tres grandes países y de ellos sólo tres acuerdos (fonógrafos, industria petroquímica y aire acondicionado) con otros dos países (Uruguay y Venezuela); los cuatro acuerdos restantes fueron firmados exclusivamente por dos de los tres grandes países. Entre los ramos abarcados cabe citar el vidrio, el material de oficina, la industria electrónica, la industria farmacéutica, etc.

tos. Además, los acuerdos son obra, por una parte, de los grandes países principalmente, y, por otra, de las industrias extranjeras instaladas en ellos.

10. De la administración de la mayor parte de los acuerdos de complementación se encarga una comisión especial o un consejo de administración. El órgano administrador se compone de un representante titular y de un suplente por cada Estado miembro. Al igual que en el caso de la industria petroquímica (organizada según el «Protocolo de acuerdo de complementación sobre la industria petroquímica», de 25 de julio de 1968), el consejo de administración toma sus decisiones por mayoría de dos tercios de los miembros. Sus principales funciones consisten en velar por la aplicación del acuerdo y la ejecución de los programas de liberalización, en adoptar las medidas que sean necesarias, en interpretar el acuerdo y en resolver los conflictos, en reglamentar las cláusulas de salvaguardia y en estudiar las posibilidades de financiación; por último, en caso necesario, en aplicar sanciones consistentes en la suspensión de los beneficios dimanantes del acuerdo, a los países que no cumplan las obligaciones que el mismo prescribe.

iv) Acuerdo de compensación multilateral

11. El 23 de septiembre de 1965 el Consejo de Política Financiera y Monetaria aprobó un acuerdo entre los bancos centrales que les permite concederse créditos recíprocos. Durante su tercera reunión introdujo algunas modificaciones que, tras su aprobación por el Comité Ejecutivo Permanente, entraron en vigor el 1.º de julio de 1968. Según el sistema vigente, los créditos se deciden bilateralmente y los saldos, se compensan multilateralmente cada tres meses. El Banco Central del Perú ejerce las funciones de banco agente, mientras que el Banco Federal de Reserva de Nueva York es el instituto correspondiente. Después de cada compensación los bancos deudores deben efectuar transferencias al instituto correspondiente para la cuenta del banco agente. Este sistema se funda en convenios de créditos recíprocos concertados entre los bancos centrales¹⁰.

c) Comisiones nacionales y organizaciones profesionales

i) Comisiones nacionales

12. En la ALALC, los países miembros han creado comisiones nacionales que tienen por objeto definir las posiciones oficiales relativas a la ALALC, preparar las negociaciones arancelarias y seguir las cuestiones de integración. Estas comisiones dependen en la mayoría de los casos de los ministerios de relaciones exteriores y comprenden representantes de otros ministerios interesados, de los bancos centrales y de las cámaras de comercio, de industria y de agricultura. Así pues, a la vez que órganos intermi-

¹⁰ Véase INTAL, *La Integración Económica de América Latina. Realizaciones, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1968, pág. 223; A. Prugue, *Siete años de acción de la ALALC*, Buenos Aires, ALALC-BID-INTAL, 1968, págs. 76 a 78; e INTAL, *El proceso de integración en América Latina 1968-1971*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1972, págs. 100 y 101.

nisteriales, las comisiones son portavoces del sector privado que, a través de ellas, puede exponer sus puntos de vista.

ii) Organizaciones profesionales

13. Hay unas 15 organizaciones profesionales en el plano regional: dos son organizaciones centrales, la AILA y la Asociación de Empresarios Latinoamericanos Participantes en la ALALC (AELPALALC). Las demás son organizaciones sectoriales o especializadas: la Federación Latinoamericana de Industrias Químicas, la Asociación Textil Latinoamericana (ATLA), la Asociación Latinoamericana de Productores de Vidrio, la Asociación Latinoamericana de la Industria Eléctrica y Electrónica (ALAIINE), la Asociación de la Industria Naval Latinoamericana (ASINLA), la Organización Latinoamericana del Vino y de la Uva (OLAVU); hay otras más especializadas, como la Asociación Latinoamericana de Industrias Plásticas (ALIPLAST), la Asociación Latinoamericana de Productores de Celulosa y Papel, la Asociación Latinoamericana de la Industria de la Curtiduría (ALAIC), la Organización Latinoamericana de Fabricantes de Bebidas Alcohólicas (OLAFABA), la Asociación Latinoamericana de Industrias de Conservas Alimenticias (ALICA). En el ramo de los transportes funcionan dos asociaciones: la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR) y la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF)¹¹.

2. PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

a) Distribución de poderes

14. En la ALALC el Consejo adopta las decisiones importantes, mientras que la Conferencia conserva su función de órgano de negociación. La preparación de decisiones y negociaciones incumbe al Comité Ejecutivo Permanente, que, por otra parte, puede ejercer algunas funciones que le deleguen el Consejo y la Conferencia. Aun cuando el Comité Ejecutivo Permanente sólo dispone de poderes propios limitados, ocupa un lugar central en el mecanismo de adopción de decisiones. En efecto, la evolución ha reforzado la concentración de poderes en el órgano intergubernamental permanente, al que asisten la Secretaría Ejecutiva así como diversas comisiones y reuniones consultivas.

b) Modelo de adopción de decisiones¹²

15. Las iniciativas provienen esencialmente del Comité Ejecutivo Permanente y de sus miembros, y en menor medida de la Secretaría Ejecu-

¹¹ Véase D. Sidjanski, «Grupos de presión y la integración latinoamericana», en *Relaciones de trabajo en el proceso de desarrollo económico y social*, Buenos Aires, Instituto Internacional de Estudios Laborales (OIT) [ciclo de 16 conferencias], Editorial Sudamericana, 1968, págs. 81 a 117.

¹² Sidjanski, *Dimensiones institucionales...* (op. cit.), págs. 55 a 65; véase también ALALC, *Síntesis mensual*, Montevideo, N.º 84, junio de 1972, págs. 381 y 382.

tiva. También pueden proceder de las comisiones consultivas o de reuniones sectoriales (estas últimas han formulado numerosas propuestas). Cuando las iniciativas emanan de reuniones sectoriales (especialmente de los sectores privados interesados) o de expertos miembros de grupos de trabajo y de comisiones, son siempre analizadas y, en su caso, modificadas por el Comité Ejecutivo Permanente, que las somete a continuación bien al Consejo o a la Conferencia, bien a los gobiernos interesados si se trata de negociar acuerdos de complementación. En ciertas esferas especializadas la iniciativa puede recaer en una asociación profesional, como la ALAMAR en el caso de los transportes marítimos.

16. En la fase de estudio y preparación, la función principal la realiza el Comité Ejecutivo Permanente, asistido por la Secretaría Ejecutiva y diversos grupos de expertos. A través del Comité los gobiernos ejercen un control sobre todo el proceso, en tanto que la Secretaría Ejecutiva tiene una función técnica. Las decisiones son adoptadas bien por el Comité, cuando éste dispone de poderes propios o delegados, bien por el Consejo y la Conferencia. En este último caso, el Comité figura como órgano de propuesta y preparación. En las negociaciones de las listas de productos —comunes o nacionales— que examina la Conferencia, los gobiernos son los principales actores. A esos tres niveles, la unanimidad —que puede comprender la abstención— es la regla general: en efecto, el Tratado exige, salvo excepciones, la mayoría de dos tercios sin oposición ni voto negativo.

c) Alcance de los actos y solución de controversias

17. Este proceso intergubernamental desemboca en actos que adoptan la forma de *resoluciones* que son obligatorias para los Estados miembros cuando se trata de hacer ejecutar obligaciones contraídas o para las instituciones a las que se dirigen, pero que las más de las veces tienen el alcance de recomendaciones o de protocolos que deben ser sometidos a ratificación. En resumen, en este proceso que es propio de organismos intergubernamentales, los Estados miembros conservan el máximo de garantías, bien sea en el momento de adoptar actos comunes (veto), o en el momento en que esos actos deban hacerse obligatorios.

18. La ALALC ha instituido un mecanismo flexible para la *solución de las controversias* que pudieran surgir entre países miembros. En una primera etapa se estipula la obligación de entablar negociaciones directas entre las partes en litigio; en una segunda etapa, caso de no haberse encontrado una solución por vía directa, se debe recurrir al Comité Ejecutivo Permanente (siguiendo así una práctica establecida desde hace mucho tiempo); en una tercera etapa, se prescribe un procedimiento arbitral¹³.

¹³ El Protocolo relativo a la solución de controversias fue aprobado por el Consejo en Asunción, en 1967. Firmado por todos los países miembros, entró en vigor en mayo de 1971 con la ratificación de cinco países (Brasil, Colombia, Ecuador, México y Uruguay) a los cuales acaba de unirse un sexto país (Paraguay, 2 de febrero de 1972). Para el procedimiento arbitral, los tres árbitros son elegidos de común acuerdo por las partes, a partir de una lista, y de no existir acuerdo el procedimiento de designación es automático.

d) Relaciones exteriores

19. En sus relaciones con terceros países y con las organizaciones internacionales o regionales, representa a la ALALC el Comité Ejecutivo Permanente y, a título excepcional, el Secretario Ejecutivo. Este último asiste en calidad de observador a los períodos de sesiones de la Comisión del Grupo Andino. Por lo demás, es el Comité Ejecutivo Permanente quien envía delegaciones a otras organizaciones, concierta acuerdos de cooperación (BID), recibe visitas de representantes de gobiernos u organizaciones (CEE, OEA) y participa en las reuniones de la CEPAL y de la CECLA¹⁴.

B.—Magreb

1. INSTITUCIONES

a) Instituciones principales

i) Conferencia de Ministros de Economía del Magreb

20. Como su nombre indica, la Conferencia de Ministros de Economía del Magreb está integrada por los ministros de economía de los países miembros. Participan también en sus reuniones una decena de altos responsables de las administraciones magrebíes, que asisten a los ministros en las diferentes esferas de la integración. En la práctica, suelen ser los mismos funcionarios y expertos que, a diversos títulos, participan en los trabajos de las comisiones y de los organismos especializados. Las reuniones ministeriales no tienen una periodicidad fija; su duración es, por regla general, de varios días.

ii) Comité Permanente Consultivo del Magreb

21. El Comité Permanente Consultivo del Magreb (CPCM), creado por la primera Conferencia de Ministros de Economía del Magreb (Túnez, 29 de septiembre-1.º de octubre de 1964) y establecido en Túnez desde 1966, está compuesto de un delegado por cada país miembro. Los tres

¹⁴ La Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) tiene por objeto permitir a los países latinoamericanos elaborar y defender posiciones comunes frente a los Estados Unidos de América y a la CEE, y dentro de organizaciones internacionales tales como la UNCTAD. Por ejemplo, una delegación especial de la ALALC participó en la XII Reunión extraordinaria a nivel ministerial de la CECLA (Lima, 25 de octubre-9 noviembre de 1971); en el curso de esa reunión, los países latinoamericanos definieron una posición común con miras al tercer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. La Declaración de Lima [véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, tercer período de sesiones*, vol. I, *Informe y anexos* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.73.II.D.4, anexo VIII.F)] contiene una reafirmación de los principios de la UNCTAD, pero también directrices para la acción común (véase ALALC, *Síntesis mensual*, Montevideo, N.º 81, marzo de 1972, págs. 172 a 179).

delegados residen en la sede del CPCM y ejercen sus funciones de manera continua y permanente. Son altos funcionarios que tienen al menos la categoría de director de administración nacional o un rango equivalente en su país de origen. Los delegados se ponen de acuerdo sobre las medidas que deben tomarse en el marco de las actividades del CPCM. A cada delegado se le puede confiar una misión particular de coordinación y de estudio; puede ser designado para representar al CPCM en las reuniones de las instituciones magrebíes especializadas y ante las organizaciones económicas nacionales, regionales e internacionales, o para realizar gestiones cerca de los organismos de información o de prensa. Su misión la define el CPCM. Por último, cada delegado asegura la relación necesaria entre el CPCM y las autoridades competentes de su país de origen.

22. La presidencia del CPCM, que recae sucesivamente en cada uno de los países miembros, la asume un presidente que tenga la categoría de ministro. El Presidente, que es nombrado por la Conferencia de Ministros de Economía del Magreb, tiene que velar por la ejecución de las misiones encargadas al CPCM por dicha conferencia. Ejerce la presidencia de los períodos de sesiones del CPCM que deben celebrarse por lo menos cuatro veces al año. Representa al CPCM ante los poderes públicos de los países del Magreb, ante las organizaciones internacionales, ante terceros países y en todos los actos oficiales, administrativos y judiciales. En nombre del CPCM se hace cargo de los pagos que se le deben y suscribe los gastos en su nombre. Presenta a la Conferencia de Ministros el informe detallado de las actividades del CPCM y de las instituciones que dependen del mismo, así como informes trimestrales sobre la ejecución del presupuesto del CPCM.

23. La vicepresidencia recae en el delegado del país del que es nacional el Presidente en ejercicio. Cuando el Presidente no puede desempeñar algunas de sus funciones, entre ellas la de presidir determinadas reuniones del CPCM que se celebran frecuentemente en su sede, el Vicepresidente puede suplirle, previa consulta con él.

iii) *Secretaría*

24. El CPCM dispone de una secretaría embrionaria a cuyo frente está el Secretario nombrado por la Conferencia de Ministros por un período —prorrogable— de tres años. Depende directamente del Presidente y ejerce sus funciones bajo la autoridad del CPCM y dentro del límite de las decisiones que éste último le confía. Están a su cargo los servicios de secretaría de la Conferencia de Ministros, de los períodos de sesiones y reuniones del CPCM y de las reuniones de las comisiones y comités magrebíes especializados. Tiene la responsabilidad de organizar dichas reuniones y períodos de sesiones, y reúne y prepara todos los documentos relativos a los mismos.

25. El Secretario se encarga, bajo la autoridad del Presidente y, en caso de imposibilidad de éste, del Vicepresidente, de pagar los gastos que se hayan contraído de conformidad con el presupuesto anual¹⁵ aprobado y dentro de los límites de los créditos correspondientes. Se ocupa además

¹⁵ El presupuesto anual del CPCM ascendía a unos 495 000 dólares de los Estados Unidos en 1972.

de la contratación, la organización administrativa y la dirección del personal, aunque la contratación y el despido del personal técnico deben ser decididos por el CPCM. El personal administrativo está bajo la autoridad del Secretario.

26. El personal, cuyo proyecto de estatuto examina el CPCM, se compone de un administrador, un experto contable, un intérprete, un responsable del servicio de prensa, un responsable del servicio de documentación y cuatro redactores, así como del equipo de secretarías, mecanógrafas y personal subalterno. Los expertos y los técnicos, que ejercen sus funciones bajo la dirección del Secretario del CPCM, son escogidos entre los candidatos propuestos por los delegados¹⁶. Los demás miembros del personal son contratados por el Secretario en función de las necesidades y distribuidos de manera pragmática entre las distintas nacionalidades¹⁷.

27. En el estado actual de su organización, el Magreb no aplica el principio de la división de funciones entre las instituciones intergubernamentales y la secretaría. Por ahora la influencia del CPCM y de sus delegados sobre el Secretario y la secretaría es fuerte. Contrariamente a lo que sucede en las organizaciones internacionales, sólo les queda a éstos últimos un débil margen de autonomía en sus acciones.

b) *Organos consultivos y organismos especializados*

28. Cabe distinguir dos categorías de órganos: por un lado, las comisiones y comités; por el otro, los organismos especializados intermagrebíes encargados de realizar estudios o de administrar ciertas actividades comunes, tales como la comercialización de un producto: la Oficina Magrebí de Promoción del Esparto (COMALFA) y el Centro de Estudios Industriales del Magreb (CEIM)¹⁸. Todos estos órganos se han creado bajo la égida del CPCM y están sujetos a su tutela.

i) *Comisiones y comités*

29. En la actualidad hay unas 15 comisiones y comités, así como dos subcomités de la Comisión de Estadísticas y Contabilidad Nacional. Por añadidura, la Comisión de Transportes y Comunicaciones cuenta con la ayuda de cuatro comités y de la Oficina Central Magrebí de Compensación. En conjunto, las comisiones y comités se ocupan de las cuestiones siguientes: transportes y comunicaciones, correos y telecomunicaciones, industria, relaciones comerciales, estadística y contabilidad, turismo, productos farmacéuticos, etc.

¹⁶ De seis plazas que figuran en el presupuesto, sólo se ha cubierto una.

¹⁷ Estatuto del CPCM, art. 11: «El Secretario se encarga de la contratación, la organización administrativa y la dirección del personal; no obstante, la contratación y el despido del personal técnico están sujetos al acuerdo del Comité. El personal administrativo está bajo la autoridad del Secretario.»; art. 12: «En sus actividades, el Comité cuenta con la asistencia: del personal técnico, del Centro de Estudios Industriales y de las comisiones y comités magrebíes especializados.»

¹⁸ Véase H. Baghrich, *Aspects institutionnels de l'intégration économique du Maghreb* [curso subregional sobre la integración económica del Magreb], Túnez, Instituto de Desarrollo Económico y Planificación, marzo de 1969, pág. 8.

30. En general, esos órganos poseen ciertos rasgos comunes: en principio, cada país tiene uno o dos miembros por comisión o comité (excepcionalmente tres en el proyecto de Comité Magrebí encargado del Empleo y del Trabajo) cuya presidencia ejerce de manera rotativa por períodos anuales (salvo en el caso del Comité Magrebí de Coordinación de Correos y Telecomunicaciones, en el que este período es de dos años); las reuniones ordinarias se celebran sucesivamente en las diferentes capitales magrebíes y, por regla general, una o dos veces al año, con excepción del Comité Magrebí de Coordinación de Correos y Telecomunicaciones, que se reúne cada dos años. La sede de la mayoría de esas comisiones y comités no es fija, pero podrá serlo debido sobre todo al aumento del volumen de trabajo; por ejemplo, la Comisión de Transportes y Comunicaciones y dos de sus comités (transportes ferroviarios y transportes por carretera) han establecido su sede en Túnez y en Argel; ambos comités disponen de secretarías propias, y de la secretaría de la Comisión se encarga la secretaría del CPCM. En el proyecto de Comité Magrebí encargado del Empleo y del Trabajo se prevé también una sede fija en Rabat y una secretaría permanente. No obstante, esta estructura tendrá que cambiar según el proyecto de acuerdo de cooperación económica del Magreb.

ii) Organismos especializados

31. *Comité Magrebí de Normalización (COMANOR)*. Aunque figura entre esas comisiones y comités, el COMANOR se diferencia de ellos principalmente por su estructura, que es más compleja y autónoma, y por sus vínculos con el Centro de Estudios Industriales del Magreb (CEIM). En efecto, el estatuto del COMANOR¹⁹ establece tres tipos de órganos: a) el Consejo Directivo, órgano deliberativo del COMANOR, integrado por representantes designados por los países magrebíes; elige por mayoría a su presidente para un período de un año y en dicho cargo se van turnando los representantes de los países magrebíes; b) los comités técnicos, creados por el Comité Directivo para preparar proyectos magrebíes de normalización; y c) la Secretaría, que comprende un secretario y personal técnico y administrativo que forman parte integrante de los cuadros de mando del CEIM y ejerce sus funciones de forma continua y permanente en el seno de este último. La Secretaría se ocupa de hacer propuestas al Consejo Directivo del COMANOR, de aplicar las medidas aprobadas por éste y, de modo general, de coordinar las actividades de cooperación magrebí en la esfera de la normalización. Presta servicios de secretaría al Consejo Directivo y a los comités técnicos.

32. El COMANOR tiene por objeto promover el desarrollo uniforme de la normalización de los productos industriales en el Magreb, con miras a estrechar la cooperación económica entre los países magrebíes. Se encarga de aprobar recomendaciones de normas magrebíes, de prestar asistencia a los organismos especializados de los países magrebíes y de contribuir a la formación y al perfeccionamiento del personal ejecutivo magrebí que se

dedica a las cuestiones de normalización. Se encarga además de coordinar las actividades de los organismos magrebíes especializados con las de los órganos internacionales.

33. *Centro de Estudios Industriales del Magreb (CEIM)*. El CEIM, cuya sede se encuentra en Tánger, asume esencialmente una función de asistencia técnica, así como de evaluación y de estudio de los proyectos de desarrollo. Dirigen el Centro un Consejo de Administración y un director. El Consejo de Administración consta de dos representantes de cada país, uno de los cuales se encarga de mantener contactos permanentes entre su Gobierno y el CEIM; el Consejo aprueba el programa de trabajo, el presupuesto del CEIM y el informe anual del Director. Nombrado por la Conferencia de Ministros, el Director es responsable de la dirección técnica, administrativa y financiera del CEIM. El CEIM es un organismo especializado y autónomo que funciona en conexión con el CPCM y bajo la tutela de éste.

34. *Oficina Magrebí de Promoción del Esparto (COMALFA)*. La COMALFA, apenas activa en la actualidad, tiene por función comercializar la producción de esparto y asegurar su venta exclusiva. Se trata, pues, de un organismo operacional que explora el mercado internacional, centraliza todos los pedidos y todas las ventas, así como todas las informaciones y toda la documentación. La COMALFA está administrada por un Consejo de Administración integrado por dos miembros por cada país participante, que se reúne tres veces al año²⁰. El consejo fija por unanimidad los cupos de cada país y determina el precio mínimo. La COMALFA no tiene secretaría permanente central, pero su presidente cuenta con la ayuda de las secretarías permanentes instaladas en cada uno de los países participantes, las cuales mantienen al día un centro de documentación. El Presidente, designado cada año según el principio de rotación, dispone de amplios poderes: distribuye los pedidos teniendo en cuenta los cupos atribuidos y el deseo de los clientes, y tiene máxima autoridad en materia de investigación. Los países miembros se comprometen a ayudarlo y a facilitarle el desempeño de su misión; otras funciones, tales como la facturación y el cobro del importe de las ventas, están descentralizadas y son de la competencia de cada miembro.

35. En sus comienzos, la COMALFA funcionó con normalidad y proporcionó ganancias sustanciales en divisas a los países miembros que tropezaban con dificultades para dar salida a su producción a causa de la deterioración de las cotizaciones de este producto y de la utilización de productos menos costosos por parte de la industria europea del papel. No obstante, ante la constante reducción de los mercados exteriores, la quinta Conferencia de Ministros de Economía del Magreb (1967) se pronunció en favor de la industrialización del sector del esparto, tarea que, en el plano de los estudios técnicos, se confió al CEIM.

²⁰ La COMALFA se financia no sólo mediante contribuciones, sino también mediante los ingresos derivados de los servicios que presta, al igual que el CEIM y el COMANOR. En el caso de la COMALFA, los gastos de gestión que corren a cargo de los países miembros se distribuyen según un sistema propio y a prorrata de los cupos atribuidos, dentro del límite del 1% del valor f.o.b.

¹⁹ El estatuto del COMANOR, aprobado en julio de 1970, se completa con el proyecto de estatuto elaborado en marzo de 1972.

36. En el grupo magrebí el mecanismo es simple: por norma general, en cada país, el ministro de economía o un responsable que él mismo designa coordina los trabajos en el seno del ministerio de economía y entre los diversos ministerios.

37. La única organización profesional magrebí que guarda relación con la integración económica está en curso de formación: es la Unión de Cámaras de Comercio y de Industria del Magreb. Las demás organizaciones son las de magistrados, médicos, mujeres y organismos familiares²¹.

2. PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

a) *Distribución de poderes*

38. Todos los poderes para la adopción de decisiones se concentran en la Conferencia de Ministros de Economía del Magreb, piedra angular del sistema. Aunque funciona sin ningún texto escrito, la Conferencia goza de poder para la adopción de decisiones respecto de las demás instituciones y de poder para apreciar y aprobar los textos que se le someten. A veces ese poder de aprobación es limitado, porque los textos importantes deben de ser aprobados por los Gobiernos de los Estados miembros. Pese a esta concentración formal de poderes en la Conferencia, el CPCM desempeña en la práctica una función fundamental: prepara los actos de la Conferencia, formula propuestas y se encarga de la aplicación de las medidas dispuestas por la Conferencia. Es asistido en estas funciones por órganos consultivos y por organismos especializados. En cuanto a las tareas que desempeña ese mecanismo, se trata principalmente de tareas de armonización y coordinación de las actividades y de las normas, de intercambio de técnicos, documentación o información, y también del estudio y la preparación de decisiones comunes. La mayoría de esos órganos formulan por unanimidad recomendaciones o sugerencias que presentan, por mediación del CPCM, a la Conferencia de Ministros; además, a veces están facultados para supervisar la ejecución de las medidas dictadas por su órgano directivo. Por último, los organismos especializados poseen ciertos poderes de ejecución de tareas concretas y de gestión; baste recordar las actividades del CEIM o de la COMALFA, cuyo Consejo de Administración fija los cupos y determina el precio mínimo, y cuyo Presidente goza de facultades considerables. A título excepcional, el Comité de Transportes Ferroviarios está incluso capacitado para tomar ciertas decisiones ejecutorias.

²¹ Véase Ch. Tnani (delegado de Túnez en el CPCM), « Les institutions maghrébines gouvernementales et non gouvernementales », en « Séminaire des experts maghrébins sur les techniques juridiques de la coopération maghrébine, Tunis, 27-30 janvier 1971 » [mimeografiado], pág. 2.

39. Sobre la base de esa distribución de poderes, el modelo general del proceso de adopción de decisiones puede resumirse como sigue: a iniciativa de la Conferencia, del CPCM o de un gobierno, las comisiones y los comités o subcomisiones elaboran recomendaciones que se dirigen al CPCM. Este, tras de examinarlas e introducir modificaciones, si procede, las presenta a la Conferencia. A todos estos niveles se busca el acuerdo unánime. En la práctica, esas distinciones y esos procedimientos resultan menos estrictos. En primer lugar, aunque a veces los ministros se reúnen en sesión reservada, por norma general los trabajos se efectúan bien en sesión plenaria, en presencia de otros miembros de delegación, bien en comisión. En ambos casos, a menudo se vuelve a encontrar a las mismas personas que han participado en la preparación de las recomendaciones en las comisiones consultivas o en el CPCM. Este último participa además en todo el proceso de elaboración de las decisiones por medio de uno de sus delegados, que asiste a todas las reuniones prestando asistencia a los participantes y facilitando la interpretación de las recomendaciones en el seno del CPCM; por otra parte, el Secretario del CPCM también participa en esas reuniones.

40. De este modo, el CPCM sigue un asunto a lo largo de todo el proceso de elaboración; para ello celebra frecuentes reuniones antes de las sesiones de preparación, durante las mismas y después de ellas. En el curso de ese proceso el CPCM puede por su parte proceder a diversas consultas: puede suscitar reuniones especiales, convocar comisiones de expertos, consultar a las administraciones nacionales o a organismos internacionales o regionales (UNCTAD, FAO, CEPAL, ONUDI, etc.); también puede encargar a una comisión especial que estudie un tema particular para someterlo a la Conferencia.

41. Ni que decir tiene que el CPCM no se halla ausente en la última fase del proceso a nivel ministerial: en los tres días que preceden a la reunión de la Conferencia de Ministros, el Comité celebra, en virtud del artículo 14 de su reglamento interno, un período extraordinario de sesiones en el mismo lugar en que ha de reunirse la Conferencia con objeto de dejar preparada la documentación destinada a ésta, aunque ya haya comunicado antes todos sus elementos a los países del Magreb²². El programa de la Conferencia está bastante recargado, dado que todas las cuestiones, salvo excepción, han de ser aprobadas por ella, tanto las propuestas del CPCM y de las comisiones consultivas como las medidas importantes que han de adoptar los organismos especializados. Por ejemplo, el programa de trabajo y el presupuesto del CEIM deben someterse a la aprobación de la Conferencia.

42. La adopción de las resoluciones (recomendaciones, medidas, aprobaciones) de la Conferencia se rige por la norma de la unanimidad. En la práctica, no obstante, los miembros de la Conferencia no proceden por

²² Véase M. El Kasri, « Les méthodes de travail des conférences maghrébines », en « Séminaire des experts maghrébins... » (op. cit.), pág. 5.

votación, como es costumbre en las organizaciones internacionales; los ministros buscan el consenso, y de hecho convienen en publicar las resoluciones que hayan sido objeto de acuerdo unánime. En cambio, se prescinde de las resoluciones que no hayan merecido unanimidad²³.

c) Actos comunes y su alcance

43. Los actos de la Conferencia revisten la forma de un « protocolo de acuerdo » (Túnez 1964, Tánger 1964, Trípoli 1965, Argel 1966) o de una « declaración de los ministros de economía » (Declaración Ministerial de Túnez, 1967, y de Rabat, 1970). Esos textos contienen, por una parte, declaraciones de principios y compromisos generales y, por otra, ciertas decisiones: creación de comisiones o de órganos, realización de estudios, etcétera. Por ejemplo, la Declaración Ministerial de Túnez adopta una estrategia global de integración, encarga al CPCM que elabore un proyecto de acuerdo magrebí sobre la base de estos principios, y establece el programa de trabajo de todas las instituciones magrebíes. Los protocolos de acuerdo y declaraciones ministeriales no requieren ratificación, sino simplemente la firma de los ministros que representan a los Estados miembros; pueden considerarse como acuerdos concertados en una forma simplificada, salvo tal vez cuando se conciertan *ad referendum* y prevén, como en el caso de la Declaración de Túnez, la aprobación por parte de los gobiernos de los Estados miembros. El conjunto de esas disposiciones es objeto de resoluciones que, desde el punto de vista formal, pueden comprender a la vez decisiones (creación de órganos magrebíes, decisiones por las que se aprueban sus actos, etc.), recomendaciones, instrucciones y mandatos (dirigidos al CPCM y a otros organismos). Según A. Benslimane los actos de las Conferencias de Ministros se han impuesto en la práctica en los órganos magrebíes, pese a la inexistencia de un texto básico que prevea la atribución de competencias²⁴. El proyecto de acuerdo intergubernamental trata precisamente de suplir esta falta y de racionalizar el sistema magrebí.

d) Relaciones exteriores

44. En el grupo magrebí, la función principal se atribuye al CPCM que, con arreglo a su estatuto, disfruta de personalidad jurídica. « El CPCM tiene por misión, dentro del marco de las instrucciones del Consejo de Ministros, establecer todo tipo de relaciones con los organismos internacionales, regionales y subregionales y con todas las organizaciones económicas nacionales o internacionales, así como con la prensa. Toda iniciativa en este sentido deberá ser objeto de un acuerdo entre los miembros del Comité, que cada vez designarán un portavoz con tal fin »²⁵.

²³ Véase A. Benslimane (representante de Marruecos ante el CPCM), « Les actes des institutions maghrébines et leurs effets », en « Séminaire des experts maghrébines... » (op. cit.), pág. 4.

²⁴ *Ibid.*, pág. 12. Para más detalles sobre la forma de las resoluciones, *ibid.*, págs. 3 a 10.

En esas relaciones, el Presidente representa al CPCM ante los poderes públicos de los Estados miembros y ante las organizaciones internacionales; el Presidente o, en caso de impedimento, el Vicepresidente, representa al Comité ante terceros en todos los actos civiles, administrativos y judiciales²⁶.

45. A título de ejemplo puede mencionarse que se ha establecido una continuidad de relaciones con el PNUD en relación con proyectos de interés regional; en cuanto a la Comunidad Económica Europea, la Conferencia decidió, en la reunión que celebró en Túnez en 1964, multiplicar los contactos con miras a coordinar posiciones respecto de aquella; estos esfuerzos sólo han dado resultados limitados; por último, en las relaciones con terceros países, la acción común se limita principalmente a estudios que se encargan al Comité²⁷.

C.—Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

1. INSTITUCIONES

a) Instituciones principales

i) Reunión Ministerial

46. En la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), las reuniones anuales de ministros de relaciones exteriores de los países miembros congregan a unos sesenta participantes²⁸. Por regla general, además de la presencia de los ministros, de los embajadores acreditados en el país donde se celebra la reunión, de los secretarios generales nacionales y de algunos de sus colaboradores, se advierte, entre otras, la participación de funcionarios del banco central y de otros ministerios técnicos. Por ejemplo, en la tercera reunión, celebrada los días 16 y 17 de diciembre de 1969 en Malasia, las delegaciones de Singapur y de Malasia comprendían funcionarios de los ministerios de finanzas, del desarrollo o del plan, de transportes y de cultura. En general, figuran en esas delegaciones los miembros del Comité Permanente, de las secretarías nacionales y de diversas comisiones. La elaboración de las recomendaciones y del informe de los

²⁵ Estatuto del CPCM, art. 1, párr. 3.

²⁶ Estatuto del CPCM, art. 6, párr. 2, y art. 7, párr. 2.

²⁷ La función de la COMALFA en las exportaciones de esparto a terceros países podría ser, en el supuesto de una reactivación de sus actividades, un ejemplo de acción común en un sector importante de las relaciones comerciales de los países magrebíes.

²⁸ Por ejemplo, en la Tercera Reunión Ministerial, celebrada en 1969, el número de participantes era de 15 por Indonesia, 6 por Filipinas, 10 por Singapur, 14 por Tailandia y 16 por Malasia. Tomaron parte en ella en calidad de invitados oficiales los ministros de relaciones exteriores de Laos y de la República de Viet-Nam.

ministros de relaciones exteriores en el que se aprueba el informe del Comité Permanente se encomienda a un comité de redacción creado por los ministros y compuesto de unos veinte miembros.

ii) *Comité Permanente y Reunión de Secretarios Generales Nacionales*

47. El Comité Permanente está integrado por embajadores acreditados ante el país huésped. Asume su presidencia el ministro de relaciones exteriores de ese país o un representante suyo. En el intervalo que transcurre entre las Reuniones Ministeriales el Comité Permanente puede tomar decisiones. Sus reuniones periódicas (de 8 a 10 por año) van precedidas de una Reunión de Secretarios Generales Nacionales de Relaciones Exteriores, que desempeñan funciones más continuas. En efecto, aunque la Declaración de Bangkok de 1967 no lo estableciera, las reuniones periódicas se han institucionalizado al darse cuenta los países miembros de que eran indispensables para mantener la coordinación, ausente de la estructura de conjunto ²⁹.

iii) *Inexistencia de una secretaría permanente*

48. Las funciones de secretario « permanente » las asumen conjuntamente las reuniones de los secretarios generales y, por rotación anual, un Secretario General que es, al mismo tiempo, secretario general nacional del país huésped que recibe a los ministros y al Comité Permanente. Durante el año 1971 desempeñó esta doble función el Secretario Permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Singapur junto con tres de sus colaboradores. A sus obligaciones como Secretario Permanente de Relaciones Exteriores y secretario general nacional se añaden los trabajos ordinarios de la ASEAN, y los trabajos de organización de las reuniones, de comunicaciones y de coordinación.

49. Por lo demás, la función de coordinar y controlar el trabajo de las diversas comisiones se realiza en el seno de las reuniones de secretarios generales. Durante el tercer año de existencia de la ASEAN, la reunión de secretarios generales se ha institucionalizado con arreglo a las siguientes directrices:

- i) Supervisar el trabajo que corresponde a las comisiones permanentes, a las comisiones especiales o a ambas a la vez;
- ii) Examinar todos los informes presentados por las comisiones permanentes y especiales y formular observaciones y recomendaciones antes de someterlos al Comité Permanente;
- iii) Coordinar los trabajos de las comisiones permanentes y especiales;
- iv) En caso necesario, definir y determinar el orden de prioridad de los proyectos que deben ser examinados por el Comité Permanente;
- v) Definir las directrices que han de regir las relaciones con las Naciones Unidas y con las organizaciones asociadas a ellas;

²⁹ Véase UNCTAD, « Informe del Seminario sobre el marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo » (TAD/EI/SEM.1/3 y Corr.1), párr. 25, pág. 5.

- vi) Atender a los demás asuntos de la ASEAN y presentar al Comité Permanente informes y recomendaciones;
- vii) Reunirse tantas veces como se juzgue necesario o cuando la reunión sea convocada por el Comité Permanente ³⁰.

b) *Organos consultivos*

50. La ASEAN ha creado progresivamente una red de comisiones permanentes y especiales. No existiendo un mecanismo técnico central, el trabajo esencial de preparación se lleva a cabo en las comisiones y sub-comisiones con la ayuda del Comité Permanente, del Secretario General y de las secretarías nacionales. En la actualidad hay 11 comisiones permanentes que se ocupan de los siguientes sectores: comercio e industria (Manila); ciencia y tecnología, producción alimentaria y pesquerías, y turismo (las tres en Yakarta); finanzas; comunicaciones, servicios aéreos y meteorología, e información (las tres en Kuala-Lumpur); transportes marítimos (Bangkok) y transportes aéreos (Singapur), así como dos nuevas comisiones: la de asuntos sociales y culturales y la de transportes y telecomunicaciones ³¹. Además, se ha instituido un comité consultivo [Advisers Committee] encargado de fijar directrices al Grupo de Estudio de las Naciones Unidas [United Nations Team on ASEAN Economic cooperation] y de seguir sus trabajos. Los miembros de estas comisiones son, por regla general, funcionarios de los ministerios e institutos competentes; hace poco, algunos representantes de cámaras de comercio o de industria participaron en reuniones de la Comisión Permanente de Comercio e Industria. Se observa igualmente la presencia de funcionarios de los bancos nacionales o de los institutos de planificación, aunque su vinculación a estos trabajos parece ser insuficiente y sus representantes no siempre son altos funcionarios. Es dudoso que la frecuencia (una, o en ocasiones, dos veces al año) y la duración de las reuniones de las comisiones puedan asegurar, no existiendo una secretaría permanente, una continuidad suficiente en sus trabajos. De hecho, la eficacia de las comisiones depende a menudo del interés y el dinamismo de su presidente, de la secretaría de que disponen, y del apoyo de algunos miembros.

51. La *Comisión Permanente de Turismo*, integrada por los directores generales de turismo de los países miembros, celebra dos reuniones al año. En el intervalo, hay muchas cuestiones que pueden ser resueltas, ya sea por los delegados adjuntos residentes (consejeros de embajada en la sede de la Comisión), o por correspondencia. La característica especial de esta comisión es la existencia de una secretaría radicada en el país del Presidente —en 1971 estaba todavía en Yakarta, y luego se trasladó a Kuala-

³⁰ Véase el documento presentado al Seminario de Bangkok por la Srta. Tang Ling Ling (Singapur), « Comments of the representative of the Singapore ASEAN National Secretariat on the study of institutional aspects or regional integration among developing countries by Professor Dusan Sidjanski » [mimeografiado; solamente en inglés], pág. 2.

³¹ Las sedes de estas comisiones cambian cada tres años y se trasladan sucesivamente de uno a otro de los países miembros. Así, en 1972, la Comisión Permanente de Comercio e Industria se trasladó a Singapur.

Lumpur— que cambia cada tres años. Esta secretaría comprende un Director Ejecutivo (Presidente), un Secretario Ejecutivo y el personal administrativo. El Presidente representa a la secretaría, cuyas actividades dirige con arreglo a la política definida por la Comisión, a la que presenta informes y propuestas. El Secretario Ejecutivo, nombrado por el Presidente, desempeña, a jornada completa, una función que consiste en asistir en sus trabajos al Director Ejecutivo y a la Comisión, en aplicar las decisiones y en informarlos sobre la marcha de los asuntos. Además, puede proponer modificaciones en la ejecución de las políticas determinadas por la Comisión; por último, asume la dirección y la coordinación de las tareas y los trabajos de la secretaría administrativa. El Secretario Ejecutivo es responsable ante el Director Ejecutivo del desempeño de sus funciones. La Secretaría comprende una decena de personas, entre ellas tres secretarios auxiliares encargados de los estudios de mercado, de las investigaciones y de los proyectos especiales (en la actualidad, sólo hay un secretario auxiliar en funciones), un director administrativo, un tesorero y empleados de los servicios generales. El Gobierno de Indonesia financia el presupuesto de la secretaría. Pese a estos medios y a diversas iniciativas y proyectos [girar de la ASEAN, año turístico de la ASEAN (1971)], las realizaciones son todavía escasas.

52. Cabría mencionar otros ejemplos, como la *Comisión Permanente de Ciencia y Tecnología*, cuyo Presidente actual, nombrado para un período de dos años, es al mismo tiempo director del Instituto Indonesio de Ciencias. Se han desplegado esfuerzos similares en las esferas de la meteorología y de los servicios y transportes aéreos, que podrían conducir a una cooperación más estrecha o incluso a la creación de servicios comunes³². El acuerdo de 1969, por el que se creó un *Fondo Común*, constituye una innovación en un sistema que se basa exclusivamente en las instituciones y recursos nacionales. El Fondo tiene por objeto financiar los proyectos comunes aprobados por los ministros de relaciones exteriores de los países miembros de la ASEAN. Los limitados medios de que dispone ascienden solamente a 5 millones de dólares de los Estados Unidos, ya que cada país ha aportado una contribución inicial de 1 millón de dólares³³. Hasta ahora el Fondo todavía no ha financiado proyectos operacionales. A nivel de la ejecución se observa una característica original: para cada proyecto se prevé la creación de un comité conjunto de gestión [*joint management committee*] cuyos miembros (un representante por país) son designados por el Comité Permanente. Este comité de gestión asume la responsabilidad de la ejecución y supervisión del proyecto aprobado. Sus decisiones se adoptan por mayo-

³² Podrían citarse otros campos de actividad de las comisiones: investigaciones sobre las diversas calidades de arroz y sobre los métodos de cultivo en Filipinas; investigaciones sobre los productos de la pesca, etc. Existen numerosas razones para el establecimiento de una estrecha cooperación en materia de ciencia, de tecnología y de investigación; sin embargo, la reciente escisión de la compañía aérea Malasia-Singapur (MSA) constituye un hecho contrario a esa tendencia. La cooperación entre los bancos centrales se realiza en el marco de la agrupación de bancos centrales denominada SEACEN, en la que participan otros países que no son miembros de la ASEAN, como Ceilán y Nepal.

³³ Estas cantidades figuran en los presupuestos de los ministerios de relaciones exteriores, y los bancos nacionales las mantienen a disposición del Fondo Común.

ría y está presidido por el representante del país en que se realiza el proyecto. De momento se ocupa de esta función la Comisión Permanente de Finanzas.

53. Esta estructura de las comisiones se pondrá a prueba con el incremento de las actividades de la ASEAN. Un ejemplo concreto de ello lo constituyen los problemas con que se enfrenta la Comisión Permanente de Comercio e Industria. En efecto, esta comisión, que examina el programa elaborado por el Grupo de Estudio de las Naciones Unidas, debe pronunciarse sobre una serie de proyectos a largo plazo (establecimiento de una zona de libre comercio, programas de complementación, concertación de arreglos globales, institución de mecanismos de pago). La Comisión ha admitido recientemente el principio de que el sistema que mejor respondería a las necesidades de la región sería el de una zona de libre comercio entre los países miembros para determinados productos y durante cierto tiempo. A raíz de esto, la Comisión no solamente tendrá que proponer soluciones y medidas prácticas, sino que también tendrá que abordar el problema de la aplicación de estas medidas y del control de su ejecución. Si las propuestas que la Comisión está formulando han provocado tal exceso de trabajo, es evidente que la aplicación y el control de estas medidas no dejarán de plantear el problema del sistema institucional de la ASEAN y, concretamente, de la oportunidad y de la necesidad de contar con una secretaría permanente. Por el momento, una parte considerable de este trabajo preparatorio recaerá en la secretaría nacional y en el ministerio competente de Singapur, país que acaba de acoger a la Comisión Permanente de Comercio e Industria. Pero el problema no se abordará de manera global sino a la vista de las decisiones fundamentales que debe tomar la ASEAN respecto de su orientación y desarrollo.

c) Secretarías nacionales y asociaciones profesionales

i) Secretarías nacionales

54. Las secretarías nacionales se encargan de la coordinación en el plano nacional con otras secretarías y con las comisiones que funcionan bajo su responsabilidad. Disfrutan de cierta autonomía: pueden formular propuestas, orientar las decisiones e interpretar las reglas comunes. Su forma y su importancia varían según los países. Así, las secretarías de Tailandia y de Singapur son de dimensiones modestas, mientras que la de Kuala-Lumpur cuenta con efectivos algo mayores.

55. La secretaría de Bangkok comprende un secretario general y su adjunto, cuya función principal consiste en dirigir el Departamento Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores; según las necesidades, pueden contar con la ayuda de otros ministerios e institutos, en relación con las tareas que realizan en el marco de la ASEAN. No obstante, a comienzos de 1972, año en el que la secretaría general de la ASEAN correspondía a Tailandia, este aumento de trabajo no dejó de plantear problemas acerca de la capacidad de asegurar el cumplimiento de las crecientes funciones de la ASEAN.

56. La secretaría de Singapur, dirigida por el Secretario Permanente del Ministerio de Relaciones Exteriores, está integrada por tres de sus

colaboradores; parece desempeñar eficazmente su misión de coordinar la labor de los demás ministerios e institutos, lo que permite compensar, al menos en parte, sus reducidas dimensiones. En cuanto a los trabajos de las comisiones que tienen su sede en Singapur, dependen de los ministerios competentes, que tienen la misión de preparar, coordinar y llevar a la práctica los trabajos técnicos de dichas comisiones³⁴. Por lo demás, suele tratarse de los mismos funcionarios que también son miembros o consejeros de las comisiones de la ASEAN.

57. En contraste con esas dos secretarías nacionales, las de Filipinas e Indonesia son más importantes y están más estructuradas. Tanto la una como la otra constituyen un departamento o una dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores. En Manila, sus efectivos son de cinco o seis funcionarios a jornada completa (además de los auxiliares administrativos y del personal de secretaría), asistidos por funcionarios de otros ministerios (comercio e industria, economía, finanzas y agricultura) y por institutos públicos. Estos funcionarios forman las listas de expertos locales de cada comisión. Por ejemplo, la lista de expertos de la Comisión Permanente de Comercio e Industria se compone de funcionarios pertenecientes al Ministerio de Comercio e Industria, al organismo encargado de la planificación, al Consejo de Inversiones, a la Comisión de Aduanas, al Banco Central, al organismo encargado del desarrollo, al equipo de economistas agregados a la Presidencia, y cuenta también con un miembro de la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

58. El principio es similar en Yakarta, donde el Secretario General nacional cuenta con la ayuda de un adjunto y de cuatro auxiliares (para asuntos económicos, asuntos sociales y culturales, asuntos generales, e investigación y planificación, respectivamente). Está previsto duplicar ese número, de suerte que se disponga de unos 20 funcionarios a jornada completa, a los cuales hay que agregar el personal administrativo. La secretaría nacional ha constituido cinco grupos de trabajo: comercio, industria, agricultura, transportes marítimos y turismo. La colaboración con otros ministerios e institutos gubernamentales se realiza por conducto de una Comisión Consultiva en la que todos están representados. La Comisión Consultiva se pronuncia sobre los estudios, informes y comentarios de los grupos de trabajo, elabora las posiciones oficiales y procede al ajuste de las diversas políticas. Por otra parte, los departamentos y ministerios respectivos se encargan de proyectos concretos. Los miembros de la secretaría nacional —uno de los cuales, por lo menos, forma siempre parte de las delegaciones de Indonesia— y los encargados de los asuntos de la ASEAN en diversos organismos públicos —que son al mismo tiempo miembros de la Comisión Consultiva nacional y de diferentes comités y comisiones de la ASEAN— constituyen el núcleo de responsables que se ocupan, a jornada completa o parcial, de los asuntos de la ASEAN.

59. Es difícil apreciar la eficacia de cada una de las secretarías, debido sobre todo a las diferencias de organización administrativa y a la competencia del personal administrativo y técnico.

³⁴ Srta. Tang Ling Ling, «Comments of the representative of the Singapore ASEAN National Secretariat...» (*op. cit.*), pág. 3.

ii) Asociaciones profesionales

60. En marzo de 1971 se creó en Yakarta la Asociación de agentes de viaje y de organizadores de viajes colectivos [ASEAN Tours and Travel Association]. Según el comunicado publicado a raíz de la cuarta Reunión Ministerial celebrada en Manila en marzo de 1971, los ministros subrayaron la importancia que conceden a la participación activa del sector privado en las actividades de la ASEAN para promover un fuerte crecimiento de las empresas comerciales e industriales de la región³⁵. La Confederación de Cámaras de Comercio de los países de la ASEAN podría, una vez se haya consolidado, convertirse en representante de este sector. A partir de ese momento, las relaciones de la ASEAN con los distintos sectores se efectuarían a través de la Confederación. Esta aseguraría la coordinación entre los proyectos, que seguidamente sometería a la ASEAN.

2. PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

a) Distribución de poderes

61. Los poderes para la adopción de decisiones (de recomendaciones) se concentran en principio en la Reunión Ministerial. El Comité Permanente prepara las reuniones, da los últimos toques a los proyectos que se presentan a los ministros y cumple las órdenes de éstos. Durante el intervalo entre las Reuniones Ministeriales tiene facultades para tomar ciertas decisiones.

62. La Reunión de Secretarios Generales supervisa el trabajo de las comisiones, examina sus informes y coordina sus actividades. Además, dicha reunión determina para el Comité Permanente el orden de prioridad de los proyectos; examina otras cuestiones y presenta informes y recomendaciones al Comité Permanente.

b) Modelo de adopción de decisiones

63. El modelo general del proceso de adopción de decisiones puede reducirse al esquema que se expone a renglón seguido.

64. Las iniciativas y los proyectos pueden proceder: a) de los gobiernos de los países miembros, de sus administraciones u organismos públicos; b) del sector privado, de uno o de varios miembros o de empresas multinacionales; c) del secretario general de una secretaría nacional, en nombre de esta última; d) de las comisiones; y e) de instituciones o de órganos internacionales. Estas iniciativas o proyectos pueden revestir una forma más o menos extensa; por ejemplo, el proyecto de unión de pagos presentado por Filipinas trazaba las líneas generales del mecanismo propuesto. Por regla general, los proyectos se remiten a las comisiones y subcomisiones, las cuales los estudian. No obstante, aunque el sector privado puede seguir

³⁵ Véase el comunicado conjunto de la cuarta Reunión Ministerial de la ASEAN, Manila, 13 de marzo de 1971, párr. 7.

dos caminos —enviarlos a un secretario general nacional o directamente a una comisión—, en 1970 se presentó un caso excepcional: tres organizaciones privadas (Asociación para el Desarrollo de las Inversiones Regionales, Automóviles Ford y Comunidad Comercial [Association for Development of Regional Investments, Ford Automobile, Business Community]) presentaron sus propuestas a los ministros de relaciones exteriores, que decidieron ocuparse de ellas directamente, pero luego las remitieron, sin ningún comentario, a las comisiones permanentes interesadas.

65. En las reuniones de los secretarios generales, las comisiones presentan las propuestas por unanimidad en forma de informes o de proyectos de recomendación. De este modo las propuestas son examinadas por los secretarios generales nacionales que, en una reunión que generalmente se celebra en la capital donde tiene su sede la ASEAN, se pronuncian por unanimidad sobre su conveniencia y su contenido; en la misma reunión los secretarios generales coordinan los diversos proyectos, establecen prioridades y redactan un informe destinado al Comité Permanente. Este último decide fundándose en este informe: en efecto, el Comité Permanente puede decidir aprobar una propuesta, modificarla o devolverla a las comisiones permanentes. Cuando un proyecto se aprueba de común acuerdo, con modificaciones o sin ellas, el Comité Permanente lo presenta a su vez a la Reunión Ministerial, que toma sus decisiones por unanimidad. Si es devuelto a las comisiones, el proyecto, tras sufrir algunos ajustes o modificaciones, puede volver a tomar el mismo camino.

66. A pesar del trabajo de preparación y coordinación que llevan a cabo las secretarías nacionales y la Reunión de Secretarios Generales, un proyecto se expone, durante su recorrido, a sufrir toda suerte de transformaciones: puede ser objeto de modificaciones o de reservas al pasar de un órgano a otro; es más, a veces, el acuerdo alcanzado a un nivel entraña ya reservas que pueden ser modificadas, reforzadas o sustituidas por otras reservas. Todas las vías conducen, en principio, pasando por el Comité Permanente, a las reuniones de ministros. Este proceso constituye un modelo general que, con variantes, se aplica a la mayor parte de los casos y especialmente a los de proyectos específicos. Huelga decir que el programa a largo plazo elaborado por el Grupo de Estudio de las Naciones Unidas da lugar, a causa de su mismo alcance y complejidad, a un proceso particular. Aparte la función promotora que desempeña el Grupo de Estudio de las Naciones Unidas, este proceso se caracteriza por la intervención regular de una comisión consultiva integrada por responsables del plan y por economistas de los países miembros. Por lo demás, si bien ocasiona una sobrecarga de trabajo, en particular para la Comisión Permanente del Comercio y de la Industria, el proceso de elaboración de un programa global para la ASEAN sigue el curso general.

67. Aunque la Comisión Permanente del Turismo y su secretaría parecen funcionar con cierto grado de autonomía en el marco de las orientaciones generales fijadas por los ministros, el Fondo Común está sujeto al procedimiento general: los secretarios nacionales presentan los proyectos al Comité Permanente y, a través de éste, se someten a la aprobación de los ministros. Sin embargo, al llegar a este punto la ejecución y la supervisión

del proyecto se encomiendan a un comité de gestión intergubernamental, el cual, como caso excepcional justificado por razones de eficacia, decide por mayoría de miembros presentes y votantes.

c) Alcance de los actos

68. En conjunto, estos procesos conducen a recomendaciones, proyectos o acuerdos. Hasta la fecha se han formulado más de 120 recomendaciones que contienen en particular una docena de proyectos a corto y a largo plazo; dichas recomendaciones reflejan diversos aspectos examinados por las comisiones competentes. Por ejemplo, la recomendación 35, que propugnaba la creación de un fondo común, se transformó y precisó dándosele la forma de Acuerdo sobre el establecimiento de un fondo de la ASEAN que lleva anejo un reglamento de funcionamiento. Ese acuerdo, al igual que el relativo a la información, no fue sometido a la ratificación de los miembros, sino que entró en vigor desde el momento de su firma por las partes contratantes. En cambio, el Acuerdo sobre los derechos comerciales de los servicios aéreos que no pertenecen a líneas regulares [*non-scheduled*], firmado en Manila en marzo de 1971, debe entrar en vigor cuando tres Estados signatarios, por lo menos, hayan depositado sus instrumentos de ratificación. En cuanto al problema de la ratificación, parece perfilarse un principio rector: los reglamentos sobre cuestiones de procedimiento [*procedural regulations*] no están sujetos a ratificación, mientras que ésta es obligatoria cuando se trata de reglamentos orgánicos [*substantive*].

69. Si un proyecto se aprueba en su totalidad, las secretarías nacionales contribuyen a llevarlo a la práctica. En virtud de ello, cada secretaría nacional se encarga de administrar varios proyectos ³⁶. Se admite que si un país no puede participar de momento en la ejecución de un proyecto, por ejemplo a causa de dificultades financieras, los demás miembros pueden, no obstante, proceder a su puesta en práctica. El país de que se trate puede unirse a los demás tan pronto como se considere capaz de asumir sus obligaciones ³⁷.

70. Los secretarios generales son responsables de controlar la ejecución de los proyectos en las comisiones competentes. En sus reuniones periódicas redactan un informe sobre la marcha de los proyectos que tienen a su cargo. Además, antes de que se reúnan los ministros de relaciones exteriores, el Secretario General de la ASEAN señala a la atención de las secretarías nacionales aquellos proyectos a cuya aprobación no ha seguido la ejecución ³⁸.

71. A pesar de ciertas demoras o de dificultades de coordinación, este proceso parece responder —al menos en la etapa de elaboración— al nivel relativamente modesto de las actividades de la ASEAN. La voluntad de

³⁶ Por regla general, los proyectos de la ASEAN tienden a responder a los siguientes criterios: a) ser fácilmente realizables [*feasibility*]; b) dar resultados rápidos; c) proporcionar ventajas a cada país miembro; d) exigir una financiación mínima.

³⁷ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 58, pág. 11.

³⁸ *Ibid.*, párr. 59, pág. 11.

acometer un programa más ambicioso y las exigencias del control de la aplicación de los proyectos en curso de elaboración o de ejecución crean nuevas necesidades y plantean la cuestión de la estructura de la ASEAN. En particular, cada vez es más concreta y más urgente la necesidad de instituir en común uno o varios núcleos administrativos permanentes y eficaces ³⁹.

d) Relaciones exteriores

72. En el cuarto considerando de la Declaración de Bangkok (1967), documento básico de la Asociación, los firmantes manifiestan su determinación de proteger su seguridad y su estabilidad contra las influencias exteriores. Con ocasión de diversas reuniones, los ministros de relaciones exteriores proceden al intercambio de ideas sobre problemas políticos que afectan a la región y especialmente sobre las posibilidades de neutralización. La propuesta de crear una zona neutra en el Sudeste de Asia prevé una garantía conjunta de la URSS, de los Estados Unidos de América y de China ⁴⁰. Más recientemente, en el comunicado conjunto de la Cuarta Reunión Ministerial de la ASEAN (Manila, marzo de 1971), los ministros recordaron la necesidad y la importancia de un sistema de consultas y cooperación estrechas entre sus representantes en los foros internacionales y regionales, a fin de que todos los miembros de la ASEAN puedan presentar siempre una posición común. En la práctica se ha ido adoptando progresivamente la costumbre de celebrar consultas en el seno de la CEPALO, de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la UNCTAD, sobre los problemas que afectan al conjunto de la región ⁴¹.

73. Pero donde la ASEAN trata de definir una posición común y de presentarse como un conjunto es frente a la CEE y frente a los efectos de su ampliación sobre el comercio mundial. Tras unas conversaciones preparatorias celebradas en marzo de 1972, tuvo lugar el 16 de junio de ese mismo año un primer encuentro oficial entre una delegación de la ASEAN y la Comisión de las Comunidades Europeas ⁴². Después de un examen de las cuestiones relacionadas con los intercambios comerciales y con el futuro

³⁹ *Ibid.*, párr. 28, pág. 6: «Teniendo en cuenta el nivel actual de actividades de la ASEAN, los países miembros consideran satisfactoria y adecuada la estructura institucional de la Asociación. No obstante, ésta comienza a percatarse de que pudiera ser necesario modificar la estructura institucional, concretamente en lo que se refiere a las secretarías nacionales. Se espera que este problema se estudie intensivamente cuando la ASEAN adopte una decisión con respecto a las recomendaciones del Grupo de Estudio de las Naciones Unidas que, si se aprueban, redundarán en una expansión de las actividades de cooperación económica de la Asociación.»

⁴⁰ Estas propuestas de los cinco países de la ASEAN, por las que antes la URSS no mostraba ninguna receptividad, parecen encajar ahora en el proyecto soviético de «sistema de seguridad colectiva» en esta región e interesar al Gobierno soviético (véase *Le Monde*, París, 3 de octubre de 1972).

⁴¹ Véase el discurso del Sr. E. Maceda, Secretario de Estado de Comercio e Industria y jefe de la delegación de Filipinas, pronunciado en Manila el 13 de marzo de 1971 durante la Cuarta Reunión Ministerial de la ASEAN.

⁴² La delegación de la ASEAN estaba presidida por el Ministro de Comercio de Indonesia.

sistema de relaciones comerciales en el mundo, el jefe de la delegación subrayó la utilidad de institucionalizar el diálogo entre la CEE y la ASEAN; ambas partes consideraron oportuno establecer un órgano permanente. Con tal objeto, la ASEAN ha creado ya el Comité Especial de Coordinación (SCCAN) en Bangkok, así como un comité en Bruselas (ABC) integrado por los embajadores de los países miembros. Este ejemplo demuestra que, cuando la necesidad se deja sentir los miembros de la ASEAN están dispuestos a adoptar soluciones institucionales que respondan a sus necesidades ⁴³.

74. Dentro de la CEPALO, la ASEAN va adquiriendo gradualmente la forma de una agrupación subregional susceptible de contribuir al desarrollo de la región ⁴⁴. Por otra parte, el Grupo de Estudio de las Naciones Unidas tiene por misión estudiar proyectos en calidad de asesor técnico y en contacto con un comité consultivo especial de la ASEAN (compuesto por altos funcionarios economistas de los países miembros), creado para examinar las recomendaciones del Grupo y orientar sus trabajos. La elección de los proyectos que han de realizarse y las decisiones sobre prioridades incumben a los ministros de relaciones exteriores de la ASEAN. En su reunión de marzo de 1971, éstos examinaron el informe preliminar del Grupo de Estudio de las Naciones Unidas sobre la cooperación económica en la ASEAN y dieron directrices para la prosecución de los estudios sectoriales ⁴⁵. Las opciones fundamentales que de ello puedan derivarse permitirán dotar de un contenido concreto a la integración subregional.

75. En efecto, el Grupo de Estudio de las Naciones Unidas definió los objetivos de la cooperación económica, así como las técnicas que permitirían ponerla en práctica en materia de comercio y de industria (liberalización selectiva, introducción de economías de escala en la industria, en particular gracias a los acuerdos de complementación o a los acuerdos «globales» o «*package deals*», que consisten en la atribución de determinadas industrias a uno u otro de los países miembros); además, ha presentado estudios sobre sectores y proyectos (por ejemplo, un proyecto sobre la industria forestal). Sobre la base de estos programas a largo plazo, podrían entablarse negociaciones entre los países miembros de la ASEAN para elaborar un tratado general que abarque un conjunto institucional fundado en la experiencia y en las necesidades.

⁴³ Véase el comunicado conjunto de prensa, Bruselas, 16 de junio de 1972.

⁴⁴ Véase el discurso del Sr. A. Malik, Ministro de Relaciones Exteriores de Indonesia, pronunciado en Manila en marzo de 1971 con ocasión de la Cuarta Reunión Ministerial de la ASEAN.

⁴⁵ Véase el comunicado conjunto de la Cuarta Reunión Ministerial de la ASEAN, Manila, 13 de marzo de 1971, párr. 9.

Capítulo II

INTEGRACIÓN REGIONAL: COMUNIDAD DEL ÁFRICA ORIENTAL, UNIÓN ADUANERA Y ECONÓMICA DEL ÁFRICA CENTRAL, MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO, GRUPO ANDINO

A.—Comunidad del Africa Oriental

1. INSTITUCIONES ⁴⁶

a) *Instituciones principales*

i) *Autoridad*

76. La Autoridad es la institución soberana en que se concentran todos los poderes importantes de la Comunidad del Africa Oriental (CAO). Está previsto que los Jefes de Estado miembros de la Autoridad se reúnan tres veces al año en sesión ordinaria. En la práctica no siempre se ha llegado a ese número de reuniones, especialmente en 1969. Por otra parte, desde la crisis surgida entre Uganda y Tanzania, la Autoridad y otras instituciones intergubernamentales de la CAO no han celebrado ninguna reunión oficial.

77. En esas reuniones participan el Secretario General (que levanta las actas correspondientes) así como los ministros de la Comunidad. Los miembros de la Autoridad pueden pedir a otros responsables de los servicios de la CAO que participen en esas reuniones (presidentes directores generales de las corporaciones, ministros adjuntos, miembros de un consejo, funcionarios de la Comunidad). En las votaciones la Autoridad se rige por la norma de la unanimidad. En realidad, todas las decisiones de la CAO se basan en la buena voluntad de los presidentes de los Estados miembros, pues el reglamento sobre cuestiones de procedimiento indica que cada miembro de la Autoridad puede hacer constar su oposición a una propuesta que se haya presentado a ese órgano; mientras no se retire la objeción no se discute la propuesta.

ii) *Los ministros del Africa Oriental*

78. Es la institución más original: los ministros del Africa Oriental son propuestos por los Estados miembros y nombrados por la Autoridad;

⁴⁶ Véase I. Doimi di Delupis (de soltera Detter), *The East African Community and Common Market*, Londres, Longman's, Green and Co., 1970.

constituyen en número de tres el Comité de Ministros de la Comunidad. El Tratado de Cooperación del Africa Oriental ⁴⁷ prevé que el Estado que designa un ministro comunitario debe concederle la categoría de ministro en su propio gobierno y permitirle asistir a las reuniones del Consejo de ministros y hacer en ellas uso de la palabra (art. 51.6). En la práctica, los ministros de la Comunidad se reúnen en sus gobiernos respectivos sobre todo cuando se discuten los asuntos de la CAO, pero residen de manera permanente en Arusha, sede de la Comunidad. Se deben tanto a su país como a la Comunidad; su función es tanto mas importante cuanto que a menudo ejercen verdadera influencia en el plano nacional. Para cada ministro, la Autoridad nombra un ministro adjunto, con lo que se asegura una relación más estrecha con el órgano comunitario (estos puestos de ministros adjuntos son a veces calificados de inútiles en el sistema institucional).

79. Desde el punto de vista funcional, cada ministro es responsable de un gran sector de la Comunidad de que se ocupa el Consejo cuya presidencia asuma. Un secretario —alto funcionario de la Comunidad— ayuda a cada ministro y dirige los servicios de su sector. Los ministros se reúnen con el Secretario General y, de ser preciso, con otros funcionarios de la Comunidad, tantas veces como sea necesario.

iii) *Los Consejos*

80. De los cinco Consejos, dos tienen funciones consultivas: el Consejo Consultivo de Economía y Planificación, y el Consejo de Investigaciones y Servicios Sociales. En cambio, los consejos del Mercado Común, de Comunicaciones y de Finanzas disfrutan de ciertas facultades de decisión.

81. Con la excepción del Consejo de Finanzas, del que forman parte los tres ministros de la CAO y los tres ministros de finanzas de los países miembros, los otros cuatro consejos están compuestos, además de los tres ministros de la CAO, de nueve miembros (tres por país) con categoría de ministros. Por ejemplo, el Consejo de Comunicaciones comprende no sólo los tres ministros de la Comunidad y los tres ministros de Comunicaciones, sino también dos ministros más por país (Kenia: ministros de Salud y de Turismo; Tanzania: ministros de Comercio e Industria y de Agricultura; Uganda: ministros de Comercio e Industria y del Plan). Lo mismo ocurre con el Consejo Consultivo de Economía y Planificación, que está integrado por tres ministros de la Comunidad, tres ministros de Planificación, y otros seis ministros (Kenia: Ministro de Información —anteriormente responsable del Plan— y Ministro de Agricultura; Tanzania y Uganda: ministros de Comercio, e Industria y de Finanzas).

82. Además de los miembros del Consejo, participan en esas reuniones funcionarios de los diversos ministerios competentes, el Secretario General, el Consejero de la Comunidad, el Secretario del sector de que se trata, así como todo funcionario de la Comunidad o de una corporación cuya pre-

⁴⁷ Firmado el 6 de junio de 1967 por Kenia, Tanzania (Zanzibar excluido) y Uganda. Para el texto del Tratado, véase *The Treaty for East African Co-operation* (Nairobi, Government Printer, 1967) o J. Brownlie, ed., *Basic Documents on African Affairs* (Oxford, Clarendon Press, 1971), pág. 63.

sencia ss requiera para el examen de los temas objeto de discusión. Los directores generales y los presidentes de las corporaciones pueden (según el apartado c del párrafo 7 del anexo II del Tratado) participar y hacer uso de la palabra en toda reunión del Consejo de Comunicaciones en la que se examinen asuntos relativos a su corporación. En cuanto a la frecuencia de estas reuniones, cada consejo celebra cuatro reuniones al año como mínimo. Así, el Consejo Consultivo de Economía y Planificación se reunió cuatro veces en 1970 para empezar a preparar el plan quinquenal de la CAO sobre: a) los servicios del Fondo General y de las corporaciones; b) la coordinación de los planes nacionales de los países miembros en materia industrial, turística, de transportes y de comunicaciones. Por su parte, el Consejo de Comunicaciones ha celebrado 24 reuniones en tres años, de una duración de dos días cada una. Como es lógico, las frecuentes reuniones de esos cinco consejos, a las que a menudo asisten los mismos ministros y las mismas altas personalidades (por ejemplo, ministros de Comercio e Industria, ministros de Finanzas) no han dejado de suscitar problemas de desplazamiento, de exceso de trabajo, de información sobre las reuniones, etc. Para obviar esos problemas, con que se enfrentan casi todas las agrupaciones de integración económica, la CAO ha adoptado disposiciones según las cuales los Consejos están obligados a fijar, cada vez que se reúnan, la fecha de su próxima reunión, la cual no podrá modificarse posteriormente sin la aprobación de los tres jefes de Estado ⁴⁸. Con ello, la organización de las reuniones de los consejos se ha hecho más racional: el programa, el orden del día y el lugar de las reuniones pueden establecerse de antemano; además, es posible prever reuniones de varios consejos en un mismo lugar, lo que permite a los participantes asistir a las reuniones de varios de ellos. Esa forma de proceder permite una gran economía de tiempo y recursos y contribuye a evitar los inconvenientes derivados de la multiplicidad de consejos que existe en la CAO.

83. Estos consejos especializados de nivel ministerial permite controlar el funcionamiento de la CAO y coordinar los asuntos de la Comunidad y los asuntos nacionales. Son esencialmente de carácter intergubernamental, pese a la presencia de los ministros de la Comunidad. El punto de vista de ésta última está representado por dichos ministros, así como por el Secretario General, el Secretario y los miembros de los servicios comunes o de las corporaciones que asistan a las reuniones.

iv) La Secretaría General y los servicios administrativos

84. Con arreglo al artículo 63 del Tratado, el Secretario General es nombrado por la Autoridad. Principal funcionario ejecutivo de la CAO, es secretario de la Autoridad así como del Comité de Ministros y de los consejos, y al mismo tiempo es jefe de la administración pública de la Comunidad. Como tal, es responsable ante la Autoridad de la eficacia general del servicio administrativo, de la coordinación de las actividades de los funcionarios de la Comunidad y, en general, de la organización del mecanismo ejecutivo. Los secretarios y los jefes de departamento son responsables

⁴⁸ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (op. cit.), párr. 20, pág. 4.

ante el Secretario General, con el que están obligados a mantener contactos estrechos y el cual puede convocarlos a una reunión en cualquier momento.

85. No obstante, los tres secretarios dependen al mismo tiempo de los ministros comunitarios. En efecto, cada ministro ejerce funciones de dirección y control sobre uno de los tres secretarios que constituyen la secretaría central de la Comunidad ⁴⁹. De esta suerte, tales secretarías están sometidas a la vez al control jerárquico del Secretario General y a la dirección de los ministros. La distribución de sus tareas y responsabilidades se hace con arreglo al principio siguiente: la dirección política incumbe a los ministros comunitarios, mientras que las actividades operacionales y administrativas dependen del jefe de la administración central. En la práctica, sin embargo, la distinción entre directrices políticas y acción administrativa parece ser difícil de mantener.

86. El número de funcionarios y empleados es considerable: como ejemplo, cabe citar los servicios administrativos comunes (Secretaría General, con diferentes secretarías y departamentos) que cuentan con unos 4 500 funcionarios y empleados. Depende además de esa organización comunitaria un conjunto de servicios especializados de investigación o de servicios operacionales que, a su vez, tienen unos 3 500 funcionarios y empleados (véanse los párrafos 90 a 93). Otros ejemplos son la Secretaría General propiamente dicha que cuenta con 57 personas, la Secretaría del Consejo del Mercado Común, con 160 personas, y la Secretaría de Finanzas y Administración, con más de 450. Por otra parte, el departamento de aduanas, incluido el servicio del impuesto de transferencia, cuenta con 2 565 personas, mientras que el departamento del impuesto sobre la renta tiene más de 1 070.

87. Una administración tan importante tiene también un presupuesto considerable: el presupuesto de gastos para 1970/71 asciende a 226 274 598 shillings (unos 31,7 millones de dólares de los Estados Unidos). Esa suma no comprende los gastos de inversión, que para el mismo ejercicio ascienden a 74,5 millones de shillings (unos 10,4 millones de dólares de los Estados Unidos).

b) Organos consultivos y organismos especializados

i) Organos consultivos

88. A modo de ejemplo puede citarse el Comité Permanente del Mercado Común, que presta asistencia al Consejo correspondiente; el número de miembros participantes por país que lo integran oscila entre cuatro y siete y cuenta con una decena de funcionarios de la Secretaría del Mercado Común y de Asuntos Económicos de la CAO. Una comisión, compuesta de representantes de los ministerios de finanzas y de los ministerios de comercio e industria, examina toda demanda relativa al arancel exterior común y presenta un dictamen a los ministros de finanzas.

⁴⁹ Véase R. Ouko (Ministro keniano del Africa Oriental) « The institutional framework of the East African Community with special reference to the East African Common Market arrangements » (mimeografiado), Arusha, 1971, párr. 12, pág. 4.

89. Puede señalarse otro ejemplo: el Consejo Consultivo de Economía y Planificación creó el Comité de Responsables de la Planificación. Tal Comité, que está presidido por el jefe de la Secretaría del Mercado Común y de Asuntos Económicos de la CAO, está integrado por tres representantes oficiales por cada miembro (uno de los cuales ha de ser un secretario principal permanente encargado de la planificación y de los asuntos económicos); también comprende los secretarios de los otros dos sectores: Finanzas y Administración, y Comunicaciones e Investigaciones. El Comité creó a su vez varios subcomités, por ejemplo, los de agricultura y turismo. El primero lo forman un presidente y un secretario de subcomité, nombrados por el presidente del Comité, así como tres representantes gubernamentales nombrados por cada país miembro y tres funcionarios de la Comunidad. La secretaría del subcomité corre a cargo de la Secretaría del Mercado Común y de Asuntos Económicos de la CAO. Existen subcomités semejantes en los sectores de la industria, las estadísticas y los transportes y comunicaciones. Esos órganos consultivos cuya creación responde a necesidades concretas, están compuestos esencialmente por representantes de los gobiernos.

ii) Servicios comunes

90. Uno de los rasgos más originales de la CAO es sin duda alguna la existencia de servicios comunes, en particular de cuatro grandes corporaciones, a saber, los Ferrocarriles, Transportes Aéreos, Puertos, y Correos y Telégrafos. Esas cuatro grandes corporaciones emplean a unas 68 000 personas repartidas en la siguiente forma: Ferrocarriles, 50 000; Transportes Aéreos, 6 000; Puertos, 5 000; Correos y Telégrafos, 7 000.

91. Según R. Ouko, las corporaciones gozan de cierta autonomía bajo la dirección política de sus consejos y bajo el control general del Consejo de Comunicaciones y de la Autoridad. Cada una de las corporaciones tiene un consejo directivo, compuesto generalmente por un presidente nombrado por la Autoridad, un director general, también nombrado por la Autoridad, y seis miembros, tres de ellos designados por los países miembros (uno por país) y los otros tres por la Autoridad. En el caso de la Corporación de Transportes Aéreos, hay ocho miembros (además del Presidente y del Director General), de los que seis son nombrados por los países (dos por país) y dos por la Autoridad. El presupuesto de cada corporación es aprobado por su consejo directivo y, al igual que ocurre con el presupuesto de los servicios del Fondo general, no se somete a la Asamblea Legislativa. Derivada de su capacidad de autofinanciación, esa fórmula les garantiza cierta independencia respecto de influencias políticas directas. Las corporaciones estuvieron así en condiciones de cumplir su tarea con un mínimo de inconvenientes durante la crisis política que atravesó la CAO en 1971⁵⁰. No obstante, pese a esta autonomía funcional de las corporaciones, la Autoridad concentra en sus manos importantes facultades de control. En Kenia y Uganda, los miembros de la Asamblea Legislativa

son nombrados; en Tanzania, son elegidos por la Asamblea Nacional⁵¹. Por este motivo, tales organismos funcionales no están totalmente a salvo de las consecuencias que pueden derivarse de divergencias políticas al nivel más elevado. Durante algún tiempo, la Corporación de Puertos ha estado privada de director general por no haberse reunido los jefes de Estado; un comité directivo asumía en la práctica las funciones de aquél.

92. Hay unos veinte servicios comunes especializados en diferentes sectores de la investigación (industrial, agrícola, sanitario, etc.), así como en los sectores operacionales, como el Departamento de Aviación Civil, por ejemplo. En total emplean a unas 3 800 personas.

93. El Banco de Desarrollo del Africa Oriental tiene también un Consejo Directivo y un Director General nombrado por la Autoridad previa consulta con el Consejo. El Consejo del Banco comprende, además del Presidente Director General, tres directores y tres directores suplentes (uno por país miembro). El Banco cuenta con un capital autorizado de 400 millones de shillings (unos 56 millones de dólares de los Estados Unidos).

c) La Asamblea Legislativa y el Tribunal de la Comunidad

94. La Asamblea Legislativa, que aprueba las leyes por mayoría de votos y las somete a la aprobación de la Autoridad, está integrada por los siguientes miembros: ministros y ministros adjuntos de la Comunidad, Presidente de la Asamblea, Secretario General de la Comunidad, Asesor Jurídico, y 27 miembros parlamentarios (nueve por país), nombrados o elegidos por los procedimientos propios de cada Estado miembro. Ejerce a la vez un control legislativo general y una fiscalización de las actividades de la CAO⁵². La Asamblea tiene por misión aprobar los programas y las leyes y ejercer cierto control presupuestario. Los asuntos de la Comunidad se discuten en ella en sesión pública.

95. En cuanto al Tribunal de la Comunidad, previsto en el artículo 32 del Tratado, todavía no se ha constituido a causa de las dificultades que plantea reunir las personalidades competentes. Parece ser, no obstante, que se está en vías de lograrlo. Por lo demás, cuando los conflictos no se resuelven al nivel de los Consejos, son arbitrados por la Autoridad⁵³.

⁵¹ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 22, pág. 4. Entre los miembros de la Asamblea Legislativa figuran no sólo parlamentarios sino también universitarios y hombres de negocios, especialmente de Kenia.

⁵² Ouko, « The institutional framework... » (*op. cit.*), párr. 51, pág. 14. R. Ouko señala que existe igualmente un control legislativo general por el hecho de que los informes anuales de las operaciones se discutan por la Asamblea Legislativa y de que ésta vote los proyectos de ley que afectan a las corporaciones.

⁵³ También existe en la Comunidad un Tribunal de Apelación para el Africa Oriental con competencia para pronunciarse sobre los recursos procedentes de los tribunales de los Estados miembros según las leyes vigentes en cada uno de ellos (art. 81 del Tratado). El Tribunal del Trabajo (The East African Industrial Court) del Africa Oriental, compuesto por los presidentes de los tribunales de trabajo de los Estados miembros, entiende en las demandas y recursos de los funcionarios y empleados de los servicios de la Comunidad y de las Corporaciones (artículo 85 del Tratado).

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 50, págs. 13 y 14.

d) *Coordinación a nivel nacional y organizaciones profesionales*

96. La coordinación corre a cargo esencialmente de los despachos de la Presidencia de cada país (anteriormente de los ministros de relaciones exteriores o de hacienda), que son los principales órganos de enlace con la CAO aparte de los ministros de la Comunidad. A diferentes niveles se han constituido grupos de trabajo y comités que, según los asuntos de que se ocupan, agrupan a los responsables de los diferentes ministros (Economía, Finanzas, Desarrollo o Industria) que participan en los consejos y comités de la Comunidad, así como a diversas instituciones públicas (Banco Central, etc.). Por lo general, antes de la reunión de un comité o de un consejo de la Comunidad, los consejeros de los ministros celebran reuniones en las que discuten temas del programa y preparan la documentación para los ministros. (De ser necesario, tiene lugar una discusión directa con el ministro.) Se trata en realidad de un número relativamente limitado de personas que desde hace años vienen ocupándose de los asuntos de la Comunidad. En principio, la coordinación en el plano nacional parece ser buena, salvo, en el caso de Uganda.

97. No existen organizaciones profesionales establecidas a nivel comunitario. Su acción fundamental se despliega a nivel de los gobiernos y de los ministerios nacionales, por cuyo intermedio procuran influir en los consejos. A veces, los departamentos de la Comunidad tienen contactos oficiosos con ciertas organizaciones profesionales nacionales. Esa falta de organización profesional comunitaria puede explicarse por las diferencias estructurales de la producción y distribución que existen en los países miembros y que hacen más difícil la cohesión entre esos distintos organismos. Hay que señalar una excepción: los contactos y negociaciones entre servicios comunes y sindicatos obreros. Cabe citar, por ejemplo, la reciente negociación entre los servicios de aviación civil y los diferentes sindicatos ⁵⁴.

2. PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES DISPOSICIONES COMUNES Y RELACIONES EXTERIORES

a) *Distribución de poderes*

98. Los poderes importantes se concentran en la Autoridad, que asume la dirección general y el control de la Comunidad, de las corporaciones, de los servicios e instituciones comunes y del Banco de Desarrollo del África Oriental. La Autoridad nombra a los ministros, al secretario general, a los directores generales de las corporaciones, del Banco, etc. Además, puede dar directrices a los consejos, a los ministros y a las corporaciones; a la Autoridad corresponde la decisión final, puesto que, con arreglo al

⁵⁴ El sindicato de África Oriental, establecido en Uganda, un sindicato establecido en Tanzania y dos sindicatos (uno de ellos el de la Comunidad del África Oriental), en Kenia.

artículo 59 del Tratado, tiene que aprobar las leyes y actos comunitarios y darles fuerza ejecutoria; asimismo, la Autoridad es la que en definitiva aprueba el presupuesto de la Comunidad y ante la que pueden recurrir los consejos y otras instituciones o corporaciones. La Asamblea Legislativa ejerce una función legislativa y presupuestaria que, no obstante, está sujeta a la aprobación de la Autoridad. En cuanto a los ministros (art. 51), ayudan a la Autoridad a preparar sus decisiones, ejecutan sus directrices y la asesoran. En conjunto, son los ministros quienes preparan las decisiones de la Autoridad. Por otra parte, los ministros presiden los consejos de la Comunidad y actúan como ponentes de los proyectos de ley en la Asamblea Legislativa. Como tales, preparan los proyectos de decisión que se presentan a la Asamblea o a los consejos. Además, los ministros pueden decidir sobre cuestiones de política general que no sea preciso someter a la Autoridad; asimismo, ejercen los poderes que ésta les delega o confía. Por último, el Comité de Ministros se ocupa de los conflictos de interés que puedan existir entre los propios ministros o entre los departamentos de la secretaría cuya responsabilidad cotidiana asumen.

99. El Consejo Consultivo de Economía y Planificación y el Consejo de Investigaciones y Servicios Sociales asesoran a los países miembros y aconsejan a la Autoridad. Al no disponer de poderes propios, preparan y elaboran propuestas y estudios. Por otra parte, esas mismas funciones las ejercen también los otros tres consejos. Sin embargo, estos tienen poderes propios: por ejemplo, el Consejo de Finanzas examina y aprueba los proyectos de presupuesto y los planes de inversión de las corporaciones; el Consejo de Comunicaciones ejerce un control sobre las corporaciones, aprueba los planes y trabajos propuestos por sus consejos directivos, y también puede dar directrices a éstos.

100. Sin embargo, las atribuciones más amplias y más importantes son las del Consejo del Mercado Común: en el artículo 30 del Tratado se precisa que dicho Consejo debe asegurar y controlar el funcionamiento y el desarrollo del Mercado Común, resolver los problemas que plantee la aplicación del Tratado en esa esfera, examinar las quejas o las cuestiones relativas a la no aplicación de ciertas obligaciones que dimanen del Mercado Común y, en cuanto a esto último, dar normas obligatorias o formular recomendaciones a los países miembros. En el contexto de su actividad de control, el Consejo debe tomar decisiones acerca de la aplicación de las medidas previstas por el Tratado (supresión de impuestos, de restricciones cuantitativas, etc.). Según el artículo 20 del Tratado, cuando un Estado lo solicite, el Consejo ha de pronunciarse acerca de las circunstancias que concurran y, si procede, decidir la supresión del impuesto de transferencia. Por último, el Consejo ejerce una función consultiva en las relaciones comerciales y económicas con otros países u organizaciones.

101. La Secretaría General desempeña las siguientes funciones: su Secretario General es el jefe de la administración común, es también el secretario de la Autoridad y del Comité de Ministros y presta diversos servicios a los consejos y demás instituciones. Además, la Secretaría General ejerce un control continuo sobre el funcionamiento del Mercado Común y presenta sus conclusiones al respecto, en forma de informes, al Consejo.

Por último, realiza numerosos trabajos, prepara estudios y se encarga de reunir y difundir información en el seno de la Comunidad.

b) *Modelo de adopción de decisiones*

102. El proceso decisorio se ajusta a un modelo general. La iniciativa suele proceder, bien de los Estados miembros, que preparan proyectos en sus administraciones, bien de los departamentos de la secretaría. Pero también puede tener otros orígenes: la Autoridad puede, por ejemplo, lanzar proyectos en forma de directrices dirigidas al Comité de Ministros y a los consejos de la Comunidad o de las corporaciones; el consejo directivo de una corporación puede hacer propuestas, que son examinadas por el Consejo de Comunicaciones y, si tienen repercusiones financieras, por el Consejo de Finanzas; igualmente, un grupo de funcionarios de la Secretaría General o de las administraciones nacionales, o uno de los tres secretarios o el Secretario General, pueden lanzar iniciativas; por último, las demandas o las reivindicaciones de particulares, especialmente las relativas a las licencias en el sector industrial, pueden dar lugar a decisiones de las autoridades administrativas o, de ser necesario, de uno de los consejos. Por todos estos medios puede ponerse en marcha el proceso de adopción de decisiones.

103. En la elaboración de proyectos, el papel fundamental corresponde a los ministros, a los consejos competentes y a los departamentos de la Secretaría General. Así, el Subcomité de Turismo del Comité de Responsables de la Planificación presentó a este último una primera propuesta acerca del estudio de las zonas contiguas al mar y a los lagos. En julio de 1970, el Comité la estudió y la presentó con ligeras modificaciones al Consejo. En septiembre de 1970, el Consejo la aprobó dándole una forma más sintética. Hay que subrayar que en esta fase tuvieron una actuación fundamental algunos miembros de los comités y subcomités así como de la Secretaría. En cuanto a la aprobación, ésta corresponde a una tercera fase que tiene lugar a nivel de los consejos y de los ministros y luego de la Asamblea Legislativa y de la Autoridad. A nivel de los consejos, la función predominante incumbe a los países miembros y a los ministros, que ejercen sobre las decisiones un control tanto más estricto cuanto que en esas diversas etapas se exige la unanimidad. La Secretaría participa a todo lo largo del proceso y su papel en la elaboración de proyectos es principalmente técnico. Una vez pasado el filtro que constituyen los consejos y, en particular, el Comité de Ministros, corresponde pronunciarse a la Asamblea Legislativa. Por último, esas decisiones pasan a ser obligatorias una vez que la Autoridad las aprueba y decide su ejecución.

104. Ese modelo general de adopción de decisiones puede adaptarse a diferentes casos: así, el Consejo del Mercado es el único facultado para dar directrices a los Estados miembros, con lo que el proceso de adopción de decisiones termina en él si hay acuerdo. En cambio, cuando el Consejo no consigue ponerse de acuerdo sobre una cuestión, la Autoridad puede recabarla para sí y dirigir al Consejo las directrices que estime oportunas.

105. El proceso de adopción de decisiones en las corporaciones, aunque

más autónomo, entra también en el sistema de la Comunidad. En la Corporación de Puertos, por ejemplo, se elabora el programa que, una vez aprobado por el consejo directivo, se presenta al Consejo de Comunicaciones. La Autoridad da su aprobación definitiva al programa, lo que permite planificar las inversiones. Después de estas diversas fases y de la aprobación por unanimidad, la Corporación puede presentar solicitudes a los organismos internacionales de financiación. Ese proceso parece largo, tanto más cuanto que no siempre es fácil conseguir la unanimidad en el Consejo. Sin embargo, en caso de desacuerdo siempre hay la posibilidad de recurrir a la Autoridad. Ahora bien, tal recurso se utiliza raras veces y más bien sirve de arma o amenaza en las negociaciones. En conclusión, este proceso tiene principalmente un carácter intergubernamental. La Secretaría General, cuyo papel es relativamente oscuro y no dispone de grandes facultades de iniciativa ni de poderes propios, no parece poder compensar el carácter de negociación intergubernamental del proceso de adopción de decisiones, que depende en gran parte de la buena voluntad de los países miembros.

106. Aunque parezca sencillo, el proceso de adopción de decisiones es bastante complicado, en particular por la complejidad de las instituciones y una cierta dispersión de facultades entre los diversos consejos. Tal dispersión complica todo el proceso, tanto más cuanto que los consejos, si bien desempeñan una función importante en la elaboración de las decisiones, sólo disponen generalmente de poderes limitados. Con contadas excepciones que se refieren especialmente al Consejo del Mercado Común y al Consejo de Comunicaciones—, la Autoridad conserva, en última instancia, las facultades esenciales.

c) *Disposiciones comunes y su alcance*

107. En la CAO, las disposiciones comunes revisten la forma de leyes o de decretos de la comunidad que son adoptados por la Asamblea Legislativa, y aprobados y puestos en vigor por la Autoridad. Tienen fuerza de ley en los países miembros a partir del momento de su publicación en el Boletín Oficial⁵⁵. Obligan a los Estados miembros, a las personas que en ellos residen, a los servicios comunes y a la administración comunitaria. Por otra parte, la Autoridad puede formular directrices a los ministros, a los servicios comunes y a otras instituciones comunitarias. A título excepcional, el Consejo del Mercado Común está facultado para dar normas obligatorias a los países miembros, según el artículo 30 del Tratado; puede también formular recomendaciones y opiniones. En principio, esas disposiciones comunes se dirigen esencialmente a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias, aunque el Parlamento de Kenia haya prescrito que los disposiciones de la Comunidad, según el anexo X del Tratado,

⁵⁵ Según señala R. Ouko, uno de los aspectos originales de la Comunidad es el hecho de que las leyes adoptadas por la Asamblea Legislativa y aprobadas por la Autoridad tienen fuerza de ley en cada Estado miembro y derogan las leyes nacionales en la medida en que éstas sean incompatibles con aquéllas. [Ouko, « The institutional framework... » (*op. cit.*), párr. 13, pág. 4.]

tienen fuerza obligatoria en Kenia. Por ello, se puede considerar que la ley comunitaria tiene efectos obligatorios e inmediatos para los ciudadanos, efectos que podrían ampliarse mediante la reglamentación de las empresas multinacionales. No obstante, la Comunidad presenta la doble característica de unas relaciones mediatas entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, y de una tendencia a crear relaciones inmediatas por conducto de leyes y disposiciones comunitarias. Las relaciones directas —que son numerosas e importantes— se establecen principalmente con los servicios comunes y las corporaciones. Sin embargo, las relaciones de tipo intergubernamental conservan su importancia, como lo corroboran principalmente los recursos ante el Consejo presentados por los Estados miembros dentro del marco del Mercado Común; se ha adoptado el mismo sistema para el Tribunal. Como éste todavía no está en funciones, las denuncias o recursos se presentan en la práctica a la Secretaría General, al Consejo y, si es preciso, a la Autoridad. Por otra parte, a las relaciones directas entre corporaciones e individuos o empresas corresponden sanciones y recursos directos.

d) Relaciones exteriores

108. En la CAO, los países miembros pueden entablar negociaciones conjuntas para decidir la adhesión de un tercer país a la Comunidad o a una corporación ⁵⁶. En el caso del acuerdo con la CEE, las negociaciones se llevaron a cabo conjuntamente y el Acuerdo de Arusha fue concertado y firmado por los países miembros ⁵⁷. En este proceso, el papel fundamental incumbe a los países miembros, a los ministros de la Comunidad y a la Secretaría General. El Consejo del Mercado Común también puede desempeñar cierto papel, especialmente para fines de promoción, en el establecimiento de relaciones económicas y comerciales más estrechas con terceros países o con organizaciones internacionales.

109. La adhesión del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte —principal proveedor y cliente de la CAO ⁵⁸— crea una situación nueva: la CEE ampliada suministrará más de la mitad de las importaciones de la CAO y absorberá más del tercio de sus exportaciones; esta posición privilegiada podría incluso adquirir mayor importancia si se aprovecharan las posibilidades de exportación que ofrece la antigua Comunidad de los Seis. Así, en lugar de una mejor distribución, el comercio de la CAO se orienta hacia una concentración mayor en la Comunidad ampliada. En esas condiciones, uno de los problemas vitales para los países de la CAO será la forma que revistan sus relaciones futuras con la CEE ampliada,

⁵⁶ Se ha designado un grupo especial para las negociaciones sobre la adhesión de terceros países (Etiopía, Zambia).

⁵⁷ El primer acuerdo de asociación con la CEE se firmó en Arusha el 26 de julio de 1968 y el segundo un año más tarde en esa misma ciudad, el 24 de septiembre de 1969.

⁵⁸ En 1969, las importaciones procedentes del Reino Unido ascendieron a 70,9 millones de libras esterlinas, de un total de 233,4 (un tercio de las importaciones totales), mientras que las exportaciones de los países de la CAO al Reino Unido representaron 52,9 millones de un total de 225 (un cuarto de las exportaciones de la región).

sea mediante la revisión del Acuerdo de Arusha bien con la adhesión a la Convención de Yaundé ⁵⁹. Esto quiere decir que las relaciones exteriores y, por ende, la capacidad de los países de la CAO de presentar a la CEE un frente unido constituirán una prueba de solidaridad regional. Tanto más cuanto que por ahora esas relaciones se rigen por normas y disposiciones pragmáticas.

B.—Unión Aduanera y Económica del África Central

1. INSTITUCIONES

a) Instituciones principales

i) Consejo de Jefes de Estado

110. El órgano supremo de la Unión Aduanera y Económica del África Central (UDEAC) es un Consejo de Jefes de Estado que normalmente se reúne una vez al año y en el que han de participar necesariamente los presidentes de los Estados miembros de la organización (para que haya quórum deben estar presentes como mínimo tres jefes de Estado). La presidencia del Consejo corresponde por rotación a uno de los jefes de Estado. Participan en esas reuniones los ministros, los expertos que asisten a los jefes de Estado, y el Secretario General de la UDEAC ⁶⁰. Este se encarga, en particular, de presentar un informe sobre cada asunto examinado por el Consejo y de levantar las actas de las reuniones. El Consejo está dotado de grandes poderes y toma todas sus decisiones por unanimidad de sus miembros; en ciertos casos urgentes puede adoptar decisiones por correspondencia y consultar a los miembros a domicilio por decisión de su Presidente (véase el artículo 8 del Tratado de constitución de la UDEAC ⁶¹).

ii) Comité Directivo

111. Según el artículo 11 del Tratado, el Comité Directivo está integrado por el Ministro de Finanzas o su representante y por el Ministro encargado de los problemas del desarrollo económico o su representante. Con arreglo a lo dispuesto en el Tratado, el Comité sólo puede reunirse válidamente si todos los Estados están representados al menos por un ministro (art. 16), lo que también constituye una condición para que una delegación tenga voz y voto. En la práctica, la participación de los ministros

⁵⁹ Convención de Asociación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Africanos y Malgache asociados a esa Comunidad, firmada en Yaundé el 29 de julio de 1969.

⁶⁰ Los asuntos confidenciales son tratados directamente por los jefes de Estado.

⁶¹ Firmado en Brazzaville en diciembre de 1964. Para el texto francés del Tratado, véase *Journal officiel de la République gabonaise*, Libreville, 1.º de agosto de 1965, pág. 352.

está de sobra asegurada; por ejemplo, en el período de sesiones del Comité Directivo celebrado en Douala entre el 27 y el 30 de junio de 1970, estuvieron presentes los ministros de Finanzas, los ministros encargados de los problemas del desarrollo y los ministros de Economía y del Plan de los cuatro Estados miembros. Además, según el Tratado, los miembros del Comité puedan estar asistidos por cuatro expertos, como máximo, por delegación ⁶². En la práctica, el número de expertos nacionales que se reúnen para preparar las reuniones del Comité Directivo tiende a aumentar, variando entre 6 y 10; por otra parte, tales reuniones han dado lugar a la constitución de un Comité de Expertos que, sin estar previsto por el Tratado, se está convirtiendo en un mecanismo importante de la Unión, ya que examina todos los asuntos que han de someterse al Comité Directivo; el Comité de Expertos se reúne durante siete o diez días antes de la reunión del Comité Directivo, y prepara la reunión de los ministros, y les presenta dictámenes. El Comité de Expertos, cuya composición puede variar según los temas que se estudien, comprende, entre otros, consejeros técnicos de los presidentes, directores del presupuesto, directores de aduanas, directores de estadística y otros funcionarios competentes. El peso y la competencia de sus miembros explican el que sus opiniones y propuestas sean casi siempre aceptadas por el Comité Directivo ⁶³. El Secretario General y algunos de sus colaboradores participan también en las reuniones del Comité Directivo.

112. El Comité, presidido por turno por uno de los ministros de cada Estado, se reúne durante dos o tres días, al menos dos veces al año. En la práctica, esa frecuencia ha sido observada. El Comité adopta sus decisiones por unanimidad; no obstante, el programa provisional puede modificarse por mayoría. En caso de desacuerdo, los asuntos litigiosos se someten a la decisión del Consejo de Jefes de Estado.

iii) Secretaría General

113. Según lo dispuesto en el artículo 19 del Tratado, el Secretario General de la UDEAC es secretario del Consejo de Jefes de Estado y del Comité Directivo. En el desempeño de sus funciones es asistido por personal administrativo. El Secretario General es nombrado por decisión del Consejo para un período de tres años, y aunque está bajo la autoridad directa del Presidente en funciones del Consejo, goza de amplia autonomía, garantizada expresamente por el Tratado. Así, el artículo 21 dispone que el Secretario General y el personal de la Secretaría General no podrán solicitar ni recibir instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna entidad nacional o internacional. No adoptarán ninguna actitud incompatible con su condición de funcionarios internacionales.

⁶² Según el reglamento del Comité, los gastos de funcionamiento se sufragan con cargo al presupuesto de la Secretaría General hasta el límite de seis personas por delegación (art. 25).

⁶³ Véase M. Yondo (Camerún), « Documento sobre el marco constitucional de la UDEAC », presentado al Seminario sobre el marco constitucional para integración económica entre países en desarrollo (Bangkok, 17 a 26 de enero de 1972) [mimeografiado; en francés solamente], págs. 8 y 9.

114. El Secretario General es el jefe jerárquico de la administración de la UDEAC. Según el estatuto del personal (art. 9), le corresponde la tarea de nombrar a los funcionarios (con excepción de los jefes de división) y agentes, así como de poner término a sus funciones. Según el artículo 11 de dicho estatuto, en la provisión de los puestos de categoría excepcional y de las categorías 1, 2 y 3 debe observarse el principio de repartición equitativa entre los Estados miembros. El estatuto distingue tres categorías de empleos: personal destacado procedente de las administraciones de los diversos Estados miembros ⁶⁴, personal eventual y personal de complemento contratado por decisión. Los puestos previstos en 1971 para la administración de la Unión, incluidos el Secretario General y el Secretario General Adjunto, eran 136, 16 de los cuales estaban vacantes. La distribución por nacionalidad de esos puestos era la siguiente: 12 cameruneses, cinco gaboneses, más de 50 congoleños y más de 30 centroafricanos, así como 12 franceses, de los que 11 pertenecían a la asistencia técnica y uno era eventual. En razón de la importancia del Camerún, se convino que el puesto de Secretario General corresponderá siempre a un camerunés. A tenor de ese acuerdo, el Sr. Tchanqué sustituyó a otro camerunés. El puesto de Secretario General Adjunto se reserva generalmente para un nacional del Gabón, el país más pequeño de la Unión pero que tiene el nivel de vida más elevado. El jefe de la primera División es un congoleño, mientras que la segunda División no tiene titular de momento (ese puesto se atribuía anteriormente al Chad); el Secretario General Adjunto desempeña al mismo tiempo las funciones de jefe de la segunda División ⁶⁵.

115. En conjunto, la organización es sencilla: además de la Secretaría General propiamente dicha, existen dos divisiones: la División de Aduanas, Hacienda y Estadística y la División de Armonización Industrial, Armonización de Transportes y Telecomunicaciones y Armonización de la Legislación Social. Como se advierte en el organigrama que figura en el Anexo II del presente estudio, cada una de estas divisiones comprende a su vez tres departamentos. El número de puestos en la secretaría de la UDEAC ha aumentado ya, pasando de 123 en 1969 ⁶⁶ a los 144 puestos actuales, 22 de los cuales no han sido provistos todavía (especialmente los de contralor financiero y jefe del servicio administrativo, que deberán cubrirse con nacionales de la República Centroafricana). Cabe prever próximamente una gran demanda de personal técnico permanente. Esa demanda se registrará sobre todo en la segunda División, cuyo Departamento de Armonización Industrial sólo cuenta con cuatro puestos, dos de ellos de nivel técnico (un director de departamento y un experto), y el Departamento de Armonización de Transportes y Telecomunicaciones con tres puestos, entre ellos el de Director y el de un experto. En contraste con estas cifras, la primera División cuenta con más de 70 personas. Los Estados

⁶⁴ Los funcionarios nacionales son cedidos en principio para un período de cinco años; pero todo Estado tiene la posibilidad de llamar en cualquier momento a un funcionario. Este hecho supone una amenaza para la continuidad de la función pública de la Unión.

⁶⁵ Yondo, *op. cit.*, págs. 8 y 9.

⁶⁶ Véase UDEAC, *Journal officiel*, quinto año, 1.º de abril de 1970, decisión N.º 14/69.

miembros tienen conciencia de esa situación. Por ello, en la reunión del Comité Directivo de diciembre de 1971, se pidió al Secretario General que acelerara la contratación de un especialista en economía de transportes y de un especialista en correos y telecomunicaciones. Si no se encontrasen candidatos capacitados en los Estados miembros, se prevé contratar temporalmente a un experto extranjero ⁶⁷. Este ejemplo ilustra la dificultad de contratar personal calificado, problema que es común a casi todas las instituciones de integración de países en desarrollo.

116. Los presupuestos de funcionamiento de los tres últimos años han sido los siguientes:

	Millones de francos CFA	Millones de dólares de los Estados Unidos
1966	22,5	0,091
1967	267	1,08
1968	303,8	1,23
1969	278,9	1,06
1970	298,9	1,08
1971	350,6	1,26
1972	430,3	1,55
1973	446,0	1,61

Además, el presupuesto para el ejercicio de 1971 prevé una asignación de 400 millones de francos CFA (1,44 millones de dólares) para equipar a la Secretaría General de la UDEAC.

b) Organos consultivos y organismos especializados

i) Organos consultivos

117. En la UDEAC, tanto el Consejo de Jefes de Estado como el Comité Directivo tienen la posibilidad de crear comisiones y comités de estudio y de fijar su composición y atribuciones. Según el Tratado y según los reglamentos de esos dos órganos, la función de las comisiones es facilitar al Comité o al Consejo, mediante sus informes, las aclaraciones pertinentes sobre los asuntos que se les someten. Sus conclusiones tienen un carácter informativo que no puede prejuzgar las decisiones del Comité. Las comisiones, por unanimidad de sus miembros, pueden consultar a toda persona que estimen calificada para aclararles algún punto. Paralelamente al Comité de Expertos, que ocupa un lugar central y que se impone cada vez más por su eficacia, se han creado varias comisiones encargadas de estudiar cuestiones especiales. El *Bulletin* de la UDEAC menciona varias reuniones de comisiones ⁶⁸: Comisión de la Libre Circulación de Personas, de Armonización de Legislaciones Laborales y Leyes Sociales, Comisión *ad hoc*

para la Armonización de la Industria de la Confección en la UDEAC, Comisión para la Armonización de Correos y Telecomunicaciones.

118. A título de ejemplo, cabría mencionar una comisión importante que el Consejo de Jefes de Estado creó en 1970 ⁶⁹ para: a) elaborar, tomando como base el estudio de la Secretaría General de la UDEAC, el plan detallado de desarrollo industrial de la Unión; b) mantenerse al corriente de los estudios sobre anteproyecto y proyecto; c) aprobar el informe sobre el programa de industrialización común; y d) dirigir, llegado el caso, las negociaciones y los trabajos con miras a la ejecución de los proyectos adoptados. Esta comisión se compone de cuatro representantes por Estado miembro, que pueden ser personas físicas o jurídicas, nombradas a título personal atendiendo a su autoridad y competencia por el Presidente en funciones del Consejo, a propuesta del Jefe del Estado del país de que procedan. En la práctica cada representación comprende en principio un hombre político que goza de la confianza del Presidente, un responsable de la planificación, y un alto funcionario, un técnico o un ingeniero. Como en las demás comisiones, la Secretaría General de la UDEAC proporciona los servicios de secretaría.

119. A semejanza del Consejo y de las comisiones, el Comité Directivo puede invitar a sus sesiones, al margen de las deliberaciones y con carácter consultivo, a toda persona calificada (art. 12 del Tratado). Se trata de una especie de audiencia que pueden organizar el Consejo o el Comité, pero no de una participación del sector privado o de personas ajenas a sus deliberaciones. Tales casos pueden presentarse cuando un promotor o una industria presenta una demanda de autorización. Otro ejemplo es el procedimiento que condujo a la construcción de la refinería de Port-Gentil en forma de empresa comunitaria. En esa ocasión, se oyó a los promotores extranjeros. Posteriormente, el Consejo los convocó igualmente y consultó a expertos del exterior antes de tomar una decisión sobre el número (una o dos) de nuevas refinerías que convenía instalar. Se sabe que a petición del Camerún (Douala) y del Congo (Pointe-Noire), el Consejo se pronunció, de acuerdo con los expertos, en favor de dos refinerías instaladas en dos países. Por último, en su última reunión de diciembre de 1971, el Comité Directivo y el Consejo oyeron a representantes de sectores económicos.

ii) Organismos especializados

120. Por lo que respecta a los organismos especializados, cabe citar en particular la Oficina Contable, que depende directamente de la Secretaría General, la Escuela Interestatal de Aduanas, el Fondo de Solidaridad y el Banco Central del Africa Ecuatorial y del Camerún. Los países miembros de la UDEAC, así como el Chad, forman parte de una unión monetaria en la que el Banco funciona como instituto emisor de la moneda de los Estados miembros y constituye el órgano que conecta esa zona monetaria con la zona del franco, mediante una cuenta de operaciones.

121. El Fondo de Solidaridad, establecido en virtud el artículo 38 del

⁶⁷ Yondo, *op. cit.*, pág. 9.

⁶⁸ Véase UDEAC, *Bulletin d'information*, N.º 4, marzo de 1971, pág. 48 bis.

⁶⁹ UDEAC, decreto N.º 13/70 de 18 de diciembre de 1970.

Tratado, se creó para compensar las ventajas obtenidas de las actividades de tránsito o de la concentración de industrias en los Estados de la costa y para corregir posibles errores en la indicación del país de consumo ⁷⁰. El Fondo existe en forma de asignación presupuestaria. El Consejo, a propuesta del Comité Directivo, fija la tasa de deducción y los porcentajes de distribución de las bonificaciones a los Estados miembros. A título de ejemplo puede señalarse que las sumas distribuidas anualmente de 1960 a 1963 por medio del Fondo de Solidaridad oscilaron entre 800 millones y 1 200 millones de francos CFA (3,25 millones y 4,88 millones de dólares de los Estados Unidos); en 1964 y 1965 ascendieron a unos 1 300 millones de francos CFA (5,27 millones de dólares); y fueron de 1 800 a 1 900 millones de francos CFA (7,29 millones y 7,70 millones de dólares) en 1966, 1967 y 1968. Los grandes beneficiarios del Fondo fueron el Chad, antes de retirarse de la UDEAC, en 1968, y la República Centroafricana. Esta última percibió una contribución neta anual de cerca de 350 millones de francos CFA (1,42 millones de dólares) en los años que precedieron inmediatamente a 1968, y de 450 millones en 1969 y 1970. Desde 1969, el sistema basado en las deducciones aduaneras ha sido sustituido por el pago a la República Centroafricana de un tanto alzado procedente de la contribución de los otros tres miembros de la Unión, cuya cuantía fija cada año el Consejo ⁷¹. El Fondo constituye un ejemplo original de una acción común encaminada a reducir los desequilibrios que pueden surgir en una comunidad de países en desarrollo.

c) Coordinación a nivel nacional y organizaciones profesionales

122. Según los testimonios recogidos, la coordinación a nivel nacional es satisfactoria en los países miembros de la UDEAC. En principio, las mismas personas participan en las diversas reuniones: los mismos ministros, colaboradores y consejeros, directores de aduanas, etc. Los jefes de esas delegaciones expresan siempre una línea de conducta y una posición únicas. Incluso parece ser que esta homogeneidad se manifiesta asimismo a nivel de los expertos que, en la UDEAC, son casi siempre expertos oficiales.

123. En cuanto a las organizaciones profesionales, además del cauce que tienen abierto por medio de su gobierno respectivo, pueden ser consultadas por el Consejo y el Comité Directivo, los cuales, como se ha visto, tienen la posibilidad de oír a las organizaciones interesadas y luego deliberar en su ausencia. Las diversas comisiones pueden recurrir al mismo procedimiento de audiencia y consulta, como ocurrió en el caso del sector textil. Las organizaciones a nivel de la Unión sólo existen a título excepcional; un ejemplo lo constituyen las cámaras de comercio de los países miembros, que se reúnen regularmente y que han solicitado la introducción de un código fiscal único en la Unión.

⁷⁰ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 34, pág. 7.

⁷¹ Yondo, *op. cit.*, pág. 13. Según el Sr. Yondo, parece ser que en 1971 el importe total de 500 millones se repartió en la forma siguiente: Camerún, 200; Gabón, 150; y Congo, 150.

a) Distribución de poderes

124. El Consejo de la UDEAC, órgano supremo de la Unión, vela por que se cumplan los objetivos fijados por el Tratado. El Consejo orienta y coordina las políticas económicas y aduaneras de los Estados miembros; dispone de un poder de decisión y controla al Comité Directivo, y, en última instancia, decide sobre toda cuestión que no haya obtenido la aprobación unánime de ese Comité. Por otra parte, el Consejo establece el presupuesto y adopta decisiones respecto de las negociaciones arancelarias con terceros países y de la aplicación del arancel general. Por último, arbitra las controversias que puedan surgir entre los Estados miembros en la aplicación del Tratado. El Presidente del Consejo puede adoptar decisiones, en particular sobre la utilización del presupuesto y respecto del personal (decisiones 1 y 2 de 1970). En la práctica, las reuniones del Consejo se limitan a examinar las cuestiones de mucha importancia o confidenciales y a pronunciarse sobre los asuntos que el Comité Directivo le remita para arbitraje ⁷².

125. Un rasgo original es la transferencia de ciertas funciones de las asambleas legislativas al Consejo; según lo dispuesto en el artículo 9 del Tratado, para los asuntos relativos a la legislación económica, aduanera y fiscal, las decisiones del Consejo se adoptan por delegación de las asambleas legislativas nacionales, según las normas institucionales propias de cada Estado. Por ejemplo, el Consejo adoptó en 1969 la disposición N.º 1/69 por la que se modificaba la disposición N.º 8/65 en que figuraba el código aduanero de la Unión; con la disposición N.º 6/69 el Consejo volvió a modificar el arancel aduanero de la UDEAC y, por último, en virtud de la disposición N.º 1/70, redujo los derechos arancelarios.

126. El Comité Directivo actúa por delegación del Consejo (art. 17) ⁷³. Tiene atribuciones para ocuparse, entre otras, de las cuestiones siguientes: nomenclaturas aduanera y estadística; arancel externo común; derecho fiscal de entrada e impuesto sobre la cifra de importaciones; impuesto único; legislación y reglamentación aduaneras; armonización de las legislaciones fiscales internas; código de inversiones; armonización de proyectos industriales, planes de desarrollo y políticas de transporte; y consultas sobre cuestiones sociales así como sobre otras cuestiones de interés común ⁷⁴. De este modo, estudia los asuntos y establece las medidas que han de tomarse. En varios casos, el Comité prepara las decisiones que somete al Consejo: elabora los aranceles aduanero y fiscal que el Consejo adopta (art. 30); propone al Consejo la tasa de deducción así como la distribución del Fondo de Solidaridad (art. 38); hace propuestas sobre la armonización del régimen tributario interno (art. 42); y ha sometido a la aprobación del Consejo el proyecto de código-tipo de inversiones (art. 45).

⁷² UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 32, pág. 7.

⁷³ Esta delegación ya está, en buena parte, prevista por el Tratado.

⁷⁴ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 32, pág. 7.

127. El Comité ejerce también ciertos poderes que le son propios. En general examina previamente todo asunto no confidencial sometido al Consejo; establece la lista de los productos sujetos al impuesto único (art. 32); controla las medidas de salvaguardia que un Estado pretenda adoptar y a este respecto, llegado el caso, establece las medidas necesarias para prevenir las desviaciones de tráfico (art. 40); por último, en la esfera de la cooperación industrial, el Comité, según lo dispuesto en el artículo 55, puede decidir el tipo del impuesto único que debe aplicarse a determinadas industrias. Por ejemplo, muchas disposiciones del Comité Directivo afectan a las sociedades que están sujetas al régimen del impuesto único. En cuanto a sus decisiones, versan en particular sobre la creación de comisiones (decisión N.º 2, de 1970).

128. La Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Unión. En conjunto, el Secretario General tiene más facultades de iniciativa y propuesta, de estudio y preparación, de aplicación y coordinación, que poderes decisorios propiamente dichos. El Tratado le encomienda cometidos importantes: se encarga de los asuntos ordinarios —en materia aduanera, fiscal o de coordinación económica— que resultan de la aplicación de las disposiciones del Tratado; prepara las decisiones que ha de adoptar el Consejo o el Comité. Además, incumbe a la Secretaría General promover la realización de los principales objetivos del Tratado por el que se estableció la UDEAC: la armonización de las políticas de industrialización y de transporte de los Estados miembros, y la coordinación de sus planes de desarrollo y de sus sistemas fiscales ⁷⁵. El Secretario General desempeña también un papel de coordinación entre instituciones y órganos de la Unión.

129. El Secretario General, que es el alma de la Unión, toma parte activa en la gestión de los asuntos corrientes: asiste a las deliberaciones del Consejo y del Comité Directivo, cuyos expedientes y decisiones prepara, así como a las del Comité de Expertos y otras comisiones. Por su posición central, por su permanencia y su casi omnipresencia, cumple una función dinámica de coordinación; por ejemplo, recibe de los Estados miembros proyectos de decisiones para su inclusión en el programa de las reuniones del Consejo o del Comité; los estudia, los coordina y da su opinión al respecto; prepara textos de reglamentos y de decisiones de aplicación que se someten al Consejo o al Comité Directivo; en materia aduanera, conjuntamente con los Estados miembros, tiene la iniciativa en la preparación de disposiciones y reglamentos del Comité Directivo, así como una serie de atribuciones relativas a la aplicación; en lo que respecta al presupuesto, él es quien toma la iniciativa, lo prepara y asume la responsabilidad de su ejecución. Como parte de sus atribuciones, mantiene correspondencia directa con los jefes de Estado de la Unión, con los miembros de los gobiernos y con toda clase de organismos públicos y privados ⁷⁶.

⁷⁵ Véase UDEAC, « Communication à la CNUCED » (mimeografiado), abril de 1970, págs. 16 y 17.

⁷⁶ UDEAC, disposición N.º 2/65 del Consejo de Jefes de Estado, art. 2, apartado g.

b) Modelo de adopción de decisiones

i) Origen

130. La iniciativa corresponde ya sea a los Estados miembros o a las instituciones intergubernamentales, ya sea al Secretario General de la Unión. Por lo que respecta a los Estados miembros, la iniciativa puede provenir de cualquier persona o entidad dedicada a actividades económicas (« *agent économique* »); no obstante, para que llegue a los órganos de decisión, es menester que previamente haya sido examinada y aprobada por uno u otro de los ministerios que participan en el Comité Directivo de la UDEAC ⁷⁷; de este modo, las iniciativas del sector privado no se dirigen directamente a las instituciones de la Unión, sino que pasan por las autoridades nacionales, que las filtran. Así, un promotor nacional o extranjero puede presentar una solicitud de autorización relativa al impuesto único dirigiéndose al Ministerio de Comercio de un Estado miembro, el cual puede, a su vez, transmitirla con dictamen favorable al Secretario General para su examen, conclusión y presentación al Comité Directivo.

131. Por su parte, el Secretario General dispone de gran capacidad de iniciativa: entre otras cosas, puede proponer decisiones al Consejo y al Comité Directivo (por ejemplo, en materia aduanera), tomar la iniciativa de preparar el presupuesto, llamar la atención sobre la no aplicación de decisiones o el retraso con que se cumplan (art. 33). El Tratado prevé a veces la obligación de actuar, como en el caso del impuesto único o en el de la armonización de los planes y de la cooperación industrial: sobre este último punto el Tratado dispone que el plan de industrialización general de la Unión se presente un año después de que entre en vigor el Tratado (art. 57).

132. En esta esfera fundamental, la iniciativa corresponde al Secretario General. Pese al calendario obligatorio estipulado por el Tratado, este compromiso no ha podido cumplirse por la falta de acuerdo unánime entre los Estados miembros. Hasta ahora no ha podido establecerse el plan general. Para compensar ese retraso, el Secretario General ha tomado la iniciativa de establecer una nueva estrategia basada en el desarrollo en común de ciertos sectores que sobrepasan la capacidad de los Estados miembros considerados individualmente.

133. Huelga decir que otras personas oficiales, como los expertos nacionales o los ministros —actuando separadamente o de consuno—, utilizan frecuentemente su capacidad de iniciativa. Lo mismo ocurre con los jefes de Estado, responsables de las decisiones fundamentales.

ii) Fase de elaboración

134. La elaboración de las decisiones corresponde al Secretario General; en efecto, los proyectos de decisión que dimanen de los Estados miembros, de las instituciones intergubernamentales o del propio Secretario General son examinados ante todo por los servicios competentes de la

⁷⁷ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 60, pág. 11.

Secretaría General. Esta los estudia, emite un dictamen y somete a los Estados miembros los oportunos expedientes un mes antes de que se reúna el Comité Directivo. Los expertos de cada Estado miembro examinan esos expedientes y solicitan instrucciones de sus gobiernos respectivos antes de acudir a la reunión del Comité de Expertos. Durante ese proceso de elaboración, el Secretario General o el Comité pueden recabar la opinión de expertos del exterior o internacionales —como ocurrió con la decisión sobre instalación de refinerías— y obtener la ayuda de diversas comisiones especiales.

135. Es práctica dentro de la UDEAC que el Comité de Expertos se reúna siempre en vísperas de las reuniones del Comité y el Consejo y que dedique varios días a la preparación del programa y a la búsqueda de soluciones satisfactorias. Esta fase de elaboración se caracteriza por el papel de primer orden que en ella desempeñan el Secretario General y sus servicios, así como los expertos nacionales.

iii) Fase de decisión

136. Las propuestas y los asuntos que obtienen la aprobación de los expertos son simplemente confirmados por el Comité o el Consejo, mientras que los demás se someten a su arbitraje. Durante ese proceso de elaboración, la opinión del Secretario General no siempre logra la aprobación de los expertos. Puede ocurrir que se rechace una decisión propuesta por el Secretario General. En tal caso este último tiene la posibilidad de someterla directamente al Comité Directivo, que es el que resuelve; en la realidad sucede a veces que los propios expertos están divididos en relación con el proyecto o el dictamen del Secretario General; cuando eso ocurre, son mayores las posibilidades de que intervenga el Comité; pero si el Comité tampoco se pone de acuerdo, el asunto puede efectuarse de nuevo todo el recorrido con la esperanza de que se llegue a una transacción, se archive o se someta al Consejo. En todos esos niveles, para tomar decisiones se aplica la norma de la unanimidad. Según una práctica administrativa muy conocida, los problemas que los expertos hayan resuelto por unanimidad se inscriben en una lista A, mientras que los demás figuran en la lista B; los de la lista A son simplemente refrendados por el Comité de modo formal, dando lugar así, bien a disposiciones y decisiones del Comité, bien a propuestas que se transmiten al Consejo para que decida. En cuanto a las cuestiones inscritas en la lista B, si los ministros llegan a un acuerdo son asimiladas a las que se acaban de mencionar o, en caso de desacuerdo, se someten al arbitraje del Consejo. Se advertirá que, junto a este proceso normal de adopción de decisiones, existe otro: el Consejo o el Comité pueden dictar una disposición o tomar una decisión en el acto y por unanimidad⁷⁸. En el intervalo que transcurre entre las reuniones, las decisiones pueden tomarse mediante consulta a domicilio. El asunto estudiado por el Secretario General se envía a los Estados miembros, que disponen de 15 días para dar a conocer su opinión. Si se logra el acuerdo de los cuatro

⁷⁸ *Ibid.*, párr. 64, pág. 12.

se toma la decisión; en caso de desacuerdo, el Secretario General somete la cuestión, con un resumen de las opiniones, a la siguiente reunión del Consejo o del Comité⁷⁹.

iv) Fase de aplicación

137. En la fase de aplicación, la Secretaría General ejerce el control, especialmente en lo que respecta a la Unión aduanera, como el control de las declaraciones aduaneras que le son remitidas, así como las respuestas a las preguntas dirigidas a la Secretaría General acerca de las condiciones de aplicación. Si hay discrepancias en la interpretación, la Secretaría General puede imponer su punto de vista por delegación y proceder a una clasificación arancelaria que constituye una decisión provisional, refrendada más tarde por el Comité Directivo. En todo este proceso, la Secretaría General se mantiene en contacto directo con las direcciones de aduanas. La Unión aduanera es el elemento mejor logrado de la UDEAC. Por lo demás, en esta esfera, el Secretario General puede zanjar todas las cuestiones que afecten a la unidad de la legislación aduanera, como también las que se refieren a la circulación de mercancías. Por último, el Secretario General puede introducir ciertas modificaciones en las listas de materias primas destinadas a las empresas autorizadas por el Comité Directivo a acogerse al régimen del impuesto único⁸⁰.

138. En la esfera de la legislación fiscal, la Secretaría General está pendiente de las disposiciones desde su promulgación y vela por que sean debidamente aplicadas por los gobiernos y administraciones de los países miembros; cuando la disposición no es aplicada conforme a su contenido y cuando un decreto, por ejemplo, modifica el sentido de la misma, la Secretaría General se pone en contacto telefónico con la administración nacional responsable y hace gestiones para que se corrija la situación. En diversos casos, los Estados han suprimido o modificado medidas que se contraponían a un precepto comunitario (por ejemplo, las asignaciones por despido, que han sido suprimidas en el Gabón). En esta misma esfera, otro ejemplo es el de las comprobaciones *in situ* efectuadas por las brigadas de verificación de la Secretaría General; estas verificaciones afectan a las sociedades que están sujetas al régimen del impuesto único y constituyen un caso excepcional de control directo por una institución regional.

139. Otra función importante del Secretario General es la relativa al presupuesto de la Secretaría General, que él prepara y somete al dictamen del Comité Directivo y a la decisión del Consejo; el Secretario General vigila la marcha del presupuesto, cuyas operaciones se efectúan bajo su firma; presenta cuentas anuales a la aprobación del Consejo; dentro del marco de las disposiciones presupuestarias, el Secretario General disfruta de cierto margen en la adopción de decisiones: puede efectuar transferen-

⁷⁹ Yondo, *op. cit.*, pág. 12. El silencio de un Estado miembro se interpreta en principio como conformidad; en realidad, el Secretario General considera siempre el silencio como señal de desacuerdo, por ser la unanimidad la mejor garantía de ejecución.

⁸⁰ UNCTAD, «Informe del Seminario...» (*op. cit.*), párr. 65, pág. 12. Según ese informe, éstas son las únicas decisiones que puede tomar el Secretario General.

cias de créditos de un artículo a otro dentro de un mismo capítulo o de un rubro a otro dentro de un mismo artículo, sin exceder el límite del 50% de los créditos que figuran en ellos; esas decisiones son inmediatamente comunicadas al Presidente del Consejo ⁸¹. Gracias a esas disposiciones, el presupuesto es más manejable y se adapta mejor a las necesidades reales.

c) Disposiciones comunes y su alcance

i) Disposiciones

140. En la UDEAC, el Consejo de Jefes de Estado y el Comité Directivo adoptan decisiones en forma de disposiciones que son obligatorias y ejecutorias de pleno derecho en los Estados miembros veinticuatro horas después de la llegada del *Journal officiel* de la Unión a la capital de cada Estado (arts. 10 y 18). Con el procedimiento de urgencia, la decisión es aplicable a los tres días de la llegada de su texto ⁸². Las disposiciones del Consejo versan en principio sobre materias generales y de capital importancia para la Unión, como la reducción de los derechos de aduana ⁸³. El Comité Directivo puede adoptar ciertas disposiciones generales, y también particulares, dictar medidas con arreglo al artículo 40 del Tratado (cláusulas de salvaguardia) y formular recomendaciones y peticiones. Ambos órganos pueden asimismo dar directrices, instrucciones y mandatos al Secretario General. Este también puede tomar ciertas decisiones obligatorias de carácter particular que carezcan de alcance político y designen a sus destinatarios. En general, las disposiciones comunitarias surten efectos inmediatos en los países de la Unión y pueden aplicarse tanto a las empresas como a los Estados miembros. (Sólo con carácter excepcional ciertas convenciones, como la de doble imposición o la de asistencia recíproca en materia fiscal, deben ser sometidas a ratificación.)

ii) Control directo

141. A esos efectos directos corresponden controles directos. Además de los controles de aplicación ya mencionados, hay que señalar un ejemplo original de una inspección organizada en el plano comunitario. Para reducir la evasión y el fraude y para ayudar a las administraciones que no disponen de inspectores fiscales especializados, la UDEAC ha constituido una brigada interestatal de verificación de cuentas ⁸⁴. De conformidad con esta disposición, las empresas acogidas al régimen del impuesto único o que ejercen una actividad en el territorio de dos Estados de la Unión, por lo menos, y tributan con arreglo al beneficio real, están sujetas al control de los funcionarios de esta brigada. Estos funcionarios actúan en todo el territorio de la Unión, tienen acceso a los expedientes que llevan los Estados sobre cada contribuyente y gozan en el ejercicio de sus funcionarios de las administraciones fiscales nacionales, con los cuales colaboran plenamente.

⁸¹ UDEAC, disposición, N.º 2/65.

⁸² UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 66, págs. 12 y 13.

⁸³ UDEAC, *Journal officiel*, Bangui, 1.º de octubre de 1970, quinto año, N.º 2.

⁸⁴ Comité Directivo, disposición N.º 98/66, 10 de junio de 1966.

Una vez efectuada la verificación, presentan un informe a su superior jerárquico. Ese documento se transmite seguidamente al Ministro de Finanzas del Estado en que radica la empresa controlada. Por último, en todo lo que concierne a multas y sanciones, el Departamento Fiscal de la Secretaría General se limita a formular simples propuestas. Si el fraude afecta a un Estado miembro, se sigue el procedimiento nacional; si, por el contrario, afecta a más de un miembro, es el Comité Directivo el que fija las sanciones ⁸⁵.

142. En la solución de litigios sobre cuestiones aduaneras se sigue un procedimiento semejante. Las multas son fijadas por los tribunales o por el Comité Directivo. El código común impone al juez normas estrictas, obligándole, cuando el infractor se niega a pagar la multa ⁸⁶, a aplicar las sanciones máximas, lo cual es una razón poderosa para que aquél prefiera la transacción.

iii) Recursos

143. En cuanto a los recursos, éstos pueden dirigirse a los tres órganos de la Unión. Las controversias importantes o las que no pueden ser resueltas son zanjadas en última instancia por el Consejo. En principio, cuando un Estado miembro somete un asunto al Comité Directivo o al Consejo, el Secretario General prepara el expediente con la ayuda de los servicios de los Estados miembros. Ese expediente es examinado por el Comité de Expertos antes de ser sometido al Comité Directivo para que decida. Si no se obtiene unanimidad, el Secretario General presenta el expediente al Consejo para que adopte una decisión final. Si persiste el desacuerdo entre el Estado demandante y los demás miembros, el primero puede retirar la demanda. Hasta el presente la experiencia ha demostrado que, por lo general, la mayor parte de los litigios de la UDEAC se resuelven amistosamente.

144. Al fijar obligaciones y ventajas inmediatas, la Unión ha creado asimismo un recurso directo, especialmente para las empresas autorizadas, que pueden dirigirse a la Secretaría General. Otra posibilidad de recurso es la que se concede a las empresas en virtud de la convención sobre las inversiones en los Estados de la Unión (véase el artículo 42 del Tratado), según la cual pueden entablar recurso las empresas a las que se haya retirado la autorización. Según sea el régimen que disfrute la empresa, el recurso se interpone bien ante la jurisdicción administrativa del Estado en que esté domiciliada la empresa, bien ante el Comité y el Consejo.

d) Relaciones exteriores

145. Al constituir una unión aduanera, la UDEAC prevé como prolongación lógica de la misma las negociaciones en común con terceros

⁸⁵ Esta acción de control es eficaz y constituye una fuente de ingresos sustanciales (unos 190 millones de francos CFA en 1967 y más de 530 millones en 1971) que se distribuyen entre los Estados miembros con arreglo a los perjuicios que se les hayan irrogado.

⁸⁶ En caso de negativa a pagar una multa fijada por el Comité Directivo, es el Secretario General quien recurre a los tribunales.

países. De ahí que entre las atribuciones del Consejo figure la de decidir la celebración de negociaciones arancelarias con terceros países y la aplicación del arancel general. Por otra parte, el reglamento del Consejo dispone que cuando la Unión deba estar representada en organismos o en conferencias, el Secretario General de la Unión someterá la cuestión a los Jefes de Estado, que le transmitirán sus propuestas, y dará cuenta de las mismas al Presidente del Consejo, el cual procederá a los nombramientos oportunos. En la práctica, es el Presidente del Consejo o el Presidente del Comité y, sobre todo, el Secretario General quien representa a la Unión en esas ocasiones. No obstante, cuando se ha tratado de confiar al Secretario General facultades para someter directamente a las organizaciones internacionales peticiones de asistencia técnica o de ayuda diversa, los Estados miembros han estimado que el actual grado de integración de la Unión no autorizaba esa delegación permanente de poderes. No obstante, el Consejo de Jefes de Estado delega poderes en cada caso en el Secretario General para que lleve a cabo misiones de esa índole⁸⁷. Así, la reciente solicitud que el Secretario General dirigió al PNUD fue suscrita y apoyada por los Estados miembros. Es sabido que la UDEAC, como las demás agrupaciones, mantiene estrechas relaciones con la CEPA, el PNUD y la UNCTAD, así como con el Fondo Europeo de Desarrollo de la CEE⁸⁸.

C.—Mercado Común Centroamericano

1. INSTITUCIONES⁸⁹

a) Instituciones principales

i) Consejo Económico Centroamericano

146. El Consejo Económico Centroamericano, órgano del Mercado Común Centroamericano (MCCA), está integrado por los ministros de economía de los países miembros. En ocasiones se han convocado reuniones de otros ministros, como las que han celebrado los ministros de finanzas, trabajo, agricultura o transportes. El predominio de los ministros de economía es, sin duda alguna, una forma de asegurar la participación de los principales responsables, pero puede restringir demasiado el círculo de participantes; en la actual crisis del MCCA están llamados a intervenir los ministros de relaciones exteriores, porque la cuestión ya no es de la competencia exclusiva de los ministros de economía. Las reuniones de ministros se celebran, en principio, cada tres meses y duran de tres días a una semana. Asisten a ellas de 20 a 30 personas, entre las que figuran los viceministros

y los directores de integración, los asesores y consejeros de los ministros, representantes de los bancos centrales, y altos funcionarios competentes que, en general, son miembros del Consejo Ejecutivo; también toman parte en esas reuniones los miembros de la Secretaría General, así como representantes de otras organizaciones internacionales o regionales. Una característica original del Consejo Económico del MCCA es la participación, en calidad de miembros de las delegaciones, de representantes del sector privado, y especialmente de las federaciones profesionales patronales (con excepción de la delegación de Honduras, que tradicionalmente comprende representantes de los sindicatos de trabajadores). Esos representantes sólo tienen voz sin voto, pero su influencia sobrepasa ampliamente estos límites⁹⁰.

147. Aunque se ha considerado conveniente consultar a los intereses privados, ya no se cree que sea deseable su participación a la hora de adoptar decisiones. En efecto, la Comisión Normalizadora continúa escuchando las opiniones del sector privado, pero lo excluye de las deliberaciones que han de conducir a una decisión⁹¹. Las decisiones del Consejo Económico se toman por unanimidad de sus miembros.

ii) Consejo Ejecutivo

148. Del Consejo Económico depende el Consejo Ejecutivo, cuya función es en principio más técnica. Este Consejo está integrado por los viceministros de economía⁹², así como por los directores o subdirectores de las oficinas de integración. En estas reuniones participan de 30 a 40 personas, entre las que figuran los miembros titulares, los miembros suplentes, los asesores y consejeros, así como los representantes de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y de los organismos centroamericanos, latinoamericanos o internacionales. Cada año suelen celebrarse unas diez reuniones, que duran de ocho a diez días. En la práctica el Consejo Ejecutivo se reúne a dos niveles, el de los representantes titulares y el de los representantes suplentes. La participación de los sectores privados reviste la misma forma y plantea los mismos problemas que en el Consejo Económico. A diferencia del Consejo Económico, el Consejo Ejecutivo puede tomar decisiones por mayoría. En general, hace las veces de filtro intergubernamental para las iniciativas procedentes de los diversos miembros o de la SIECA, y prepara las decisiones del Consejo Económico.

149. Para asegurar el funcionamiento del MCCA después de la crisis de 1969, que provocó la suspensión de las actividades de ambos Consejos, entre junio de 1971 y julio de 1972 se celebraron las siguientes reuniones: a) ocho reuniones de ministros de economía, en tres de las cuales estuvieron ausentes Honduras y El Salvador, y cuatro reuniones con la participación de los cinco ministros, una de ellas celebrada conjuntamente con el Consejo

⁸⁷ Yondo, *op. cit.*, pág. 11.

⁸⁸ Los Estados miembros de la UDEAC están asociados a la CEE.

⁸⁹ Véase la obra de F. Villagrán Kramer, *Integración económica centroamericana. Aspectos sociales y políticos*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala.

⁹⁰ Sidjanski, *Dimensiones institucionales...* (*op. cit.*) págs. 104 y 105.

⁹¹ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 16, pág. 3.

⁹² La presencia de los viceministros fue recomendada a los gobiernos por el Consejo Económico Centroamericano en su novena reunión.

Monetario Centroamericano; además, una serie de reuniones bilaterales entre Honduras, por una parte, y Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, por otra; b) trece reuniones de la Comisión Normalizadora ⁹³, entre ellas una reunión extraordinaria y una reunión de los miembros de dicha Comisión designados por los presidentes; c) ocho reuniones del grupo de trabajo de los viceministros de la Comisión Normalizadora; y d) dos reuniones del subgrupo de trabajo de los directores de integración económica y una reunión del grupo técnico de la Comisión Normalizadora ⁹⁴.

150. La tarea de la Comisión Normalizadora no consiste solamente en conseguir que se reemprendan las actividades normales, sino también en reestructurar y perfeccionar los mecanismos del MCCA. Con este objeto, la Comisión Normalizadora ha encargado a los representantes de los presidentes que preparen, en colaboración con la SIECA, propuestas encaminadas a mejorar las estructuras institucionales del MCCA. Durante su undécima reunión, celebrada en la sede de la SIECA (24-26 de julio de 1972), los ministros miembros de la Comisión tomaron nota de las recomendaciones de los representantes de los presidentes (reunión en la sede de la SIECA de los días 13, 14 y 15 de diciembre de 1971) encaminadas a dar carácter permanente al Consejo Ejecutivo, que funcionaría en la sede de la SIECA; el Consejo Ejecutivo estaría integrado por personas nombradas por los gobiernos respectivos para un período mínimo de tres años con carácter de funcionarios regionales y con las atribuciones prescritas en el Tratado por el cual se creó el MCCA ⁹⁵, más las atribuciones adicionales propuestas por los representantes de los presidentes. Esta propuesta, por el hecho de pretender transformar un organismo intergubernamental ejecutivo en un organismo comunitario, representa en sí misma un progreso sustancial respecto del sistema institucional existente ⁹⁶.

iii) *Secretaría General*

151. La SIECA está dirigida por un Secretario General (el puesto está vacante en la actualidad a raíz de la dimisión del Sr. Castillo, motivada por la crisis del MCCA) y dos Secretarios Generales Adjuntos. La Secretaría General constituye un importante núcleo permanente y dinámico. Entre 1966 y junio de 1971, sus efectivos pasaron de 74 personas a 181. Se puede calcular que el número de técnicos o de profesionales oscila entre 50 y 55 personas. En estas cifras no se incluye a los cinco profesionales

⁹³ Creada en junio de 1971, la Comisión Normalizadora reemplaza temporalmente al Consejo Económico Centroamericano y al Consejo Ejecutivo. Está compuesta de dos miembros por país: el ministro de economía y una personalidad designada por el Jefe del Estado. Sin embargo, Honduras permanece al margen de los trabajos de la Comisión. Aparte de ejercer con carácter interino las funciones ordinarias de los dos consejos, la Comisión tiene por misión encontrar soluciones a los problemas originados por la crisis de 1969 y reestructurar las instituciones del MCCA.

⁹⁴ Véase SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 127, mayo de 1972, págs. 21 y 22, y N.º 130, agosto de 1972, págs. 1 y 3.

⁹⁵ Tratado General de Integración Económica Centroamericana por el que se estableció el Mercado Común Centroamericano, firmado en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 455, 1963, N.º 6543).

⁹⁶ SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 130, agosto de 1972, págs. 3 y 4.

del Programa Centroamericano para el Fomento de las Exportaciones (PROMECA) ni a los otros cinco que trabajan en las oficinas del MCCA, sea en América Central o en Europa. Tampoco se incluye a unos cuantos expertos de la FAO, del programa de la CEPAL o de la OEA. A pesar de los cambios que se han podido observar en el personal, existe un núcleo permanente de personas que prácticamente están haciendo carrera en la SIECA. De ese modo se consigue una cierta continuidad, con intercambios entre la SIECA, las administraciones nacionales y el sector privado. En general, se observa que la SIECA dispone de personal calificado, capaz de ejercer las funciones de promoción, de estudio, de preparación, de ejecución o de control del funcionamiento del MCCA. Un rápido examen del organigrama y de la distribución de los efectivos permite observar cierto atraso en algunos sectores, en particular en el servicio de planificación, en el de desarrollo industrial y en la sección agrícola. Insuficientemente desarrolladas, estas actividades no han sido dotadas de medios adecuados. El presupuesto de la SIECA, que se nutre esencialmente de las contribuciones que aportan, por partes iguales, los cinco Estados miembros, ha alcanzado en los últimos seis años las cifras siguientes (en miles de dólares de los Estados Unidos):

1966:	410, o sea, 80 por Estado miembro
1967:	510, o sea, 100 por Estado miembro
1968:	610, o sea, 120 por Estado miembro
1969:	765, o sea, 150 por Estado miembro
1970:	825, o sea, 150 por Estado miembro
1971:	908, o sea, 180 por Estado miembro

El déficit presupuestario respecto de las contribuciones se sufraga mediante la venta de publicaciones y de material anticuado.

b) *Organos consultivos y organismos especializados*

i) *Organos consultivos*

152. En el marco del MCCA existen principalmente tres clases de reuniones u órganos consultivos: por una parte, los órganos o comisiones de tipo permanente, como las comisiones constituidas en el sector agrícola, la Reunión Conjunta de Directores de Organismos de Planificación, la Comisión Técnica de Telecomunicaciones, la Comisión Centroamericana de Autoridades Portuarias (COCAAP), etc. Debido a su composición, esas comisiones tienen una influencia bastante considerable, como ocurre con la Comisión Coordinadora de Mercados y de Estabilización de precios agrícolas. A raíz de dos reuniones de los directores de organismos de mercado y estabilización de los precios de los cereales (agosto y octubre de 1971), la Comisión reanudó sus trabajos con ocasión de la reunión que celebró en noviembre de 1971 ⁹⁷. A principios de 1972 se celebraron dos reuniones de su grupo técnico. Por otra parte, la COCAAP celebró una reunión constitutiva en marzo de 1972, durante la cual se crearon siete

⁹⁷ *Ibid.*, N.º 122, diciembre de 1971, págs. 2 y 3.

grupos de trabajo integrados por expertos pertenecientes a las empresas portuarias nacionales⁹⁸. Además de los representantes oficiales, tomaron parte en esta reunión los representantes de los Usuarios de Transportes Marítimos y de la Asociación Centroamericana de Armadores (ACAMAR).

153. En segundo lugar están los grupos de trabajo o reuniones especiales que permiten consultar a técnicos y expertos al preparar las diferentes decisiones o en el momento de ejecutarlas. La SIECA suele convocar esas reuniones cuando elabora proyectos; también se pueden celebrar, a nivel del Consejo Ejecutivo, al examinar los diversos proyectos⁹⁹.

154. En tercer lugar, es preciso citar las conferencias que puede convocar la SIECA y en las que toman parte tanto los representantes oficiales como los representantes del sector de que se trate. Por ejemplo, la SIECA convocó la segunda Conferencia Textil Centroamericana, y en sus dos periodos de sesiones (Guatemala 2-3 de diciembre de 1971 y 20-21 de abril de 1972) tomaron parte los directores de la integración, asistidos por diversos expertos oficiales, los representantes del ICAITI y del BCIE, así como representantes del sector industrial¹⁰⁰. Durante la reunión destinada a evaluar el programa de los transportes marítimos, celebrada en la sede de la SIECA del 11 al 13 de julio de 1972, el grupo de expertos de los organismos regionales —entre ellos la COCAAP, la ACAMAR y los Usuarios— recomendó a la SIECA que estableciera un servicio de transportes marítimos en el marco de su estructura actual. Este servicio se encargaría del programa de transportes marítimos en América Central; contribuiría a la coordinación de las actividades de la COCAAP, de la ACAMAR y de los Usuarios y mantendría una colaboración estrecha con la UNCTAD y la CEPAL.

155. En general, la SIECA puede convocar estos tres tipos de reuniones, si lo considera útil, a expertos que representen a los sectores privados, y a los organismos especializados, regionales o internacionales.

ii) Organismos especializados

156. Entre los organismos especializados hay algunos que se pueden considerar como instituciones autónomas oficiales de integración regional: el Consejo Monetario, el BCIE y la Cámara de Compensación. El *Consejo Monetario*, compuesto por los Presidentes de los cinco bancos centrales, se ha rodeado de ciertos comités consultivos o de acción, y dispone de una secretaría ejecutiva propia. Durante todo el periodo de crisis, el Consejo Monetario prosiguió sus actividades, al igual que los otros organismos especializados y autónomos. Por ejemplo, celebró una reunión conjunta con los ministros de economía el 6 y 7 de julio de 1971. Incluso firmó un acuerdo sobre el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria, que fue aprobado en octubre de 1969 y que será sometido a la ratificación de los países miembros.

157. Por su parte, el *Banco Centroamericano de Integración Económica*

(BCIE) tiene dos órganos principales: la Asamblea de Gobernadores, constituida por los ministros de economía y los presidentes de los bancos centrales de los países centroamericanos, y un directorio de cinco miembros cuyo Presidente ejerce a su vez las funciones de Presidente del BCIE. Inicialmente, los cinco directores que forman parte del directorio debían ejercer las funciones de jefes de departamento del BCIE. En realidad, los directores no han asumido efectivamente esas funciones. El BCIE dispone de medios considerables: tiene un capital autorizado de 60 millones de pesos centroamericanos, de los que 40 millones han sido suscritos por partes iguales por los cinco países miembros; además, sus recursos actuales ascienden a 318,8 millones de pesos, cifra que comprende 39,5 millones de capital propio y 279,3 millones de disponibilidades de origen exterior¹⁰¹. La última asamblea de gobernadores del BCIE se celebró los días 19 y 20 de junio de 1970. Desde entonces, los gobernadores no han vuelto a reunirse, mientras que el Directorio ha seguido reuniéndose regularmente y ejerciendo todas sus actividades. Al final de 1971, el BCIE había efectuado 402 operaciones de préstamo que se elevaban a 284 millones de pesos centroamericanos, distribuidos del modo siguiente: 270 préstamos por una suma total de 95 millones a través del Fondo Ordinario; 106 créditos que representan 165 millones por intermedio del Fondo Centroamericano de Integración Económica para la financiación de los proyectos de infraestructura encaminados a reforzar el proceso de integración; y 26 préstamos de 24 millones, aproximadamente, concedidos por el Fondo para la Financiación de Viviendas¹⁰².

158. Además de esos dos organismos especializados de integración, cabría mencionar varios organismos autónomos, como el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), etc. Todos esos organismos han seguido funcionando normalmente desde la crisis de 1969. (Por ejemplo, el 25 de agosto de 1970 se celebró la 14.ª reunión del Comité Directivo del ICAITI.) Estos organismos cooperan con la SIECA. El ICAITI realiza estudios para la SIECA y da asesoramiento técnico sobre proyectos que ésta debe examinar por cuenta del Consejo Ejecutivo. Facilitan esa cooperación las relaciones personales que existen entre los dirigentes de algunas de esas instituciones. Así, los gobernadores del BCIE son los ministros que también son miembros del Consejo Económico Centroamericano del MCCA.

c) Coordinación a nivel nacional y organizaciones profesionales

i) Coordinación

159. La coordinación a nivel nacional corre a cargo de los viceministros de economía encargados de las cuestiones de integración y de la

⁹⁸ *Ibid.*, N.º 126, abril de 1972, págs. 10 y 11.

⁹⁹ Sidjanski, *Dimensiones institucionales...* (*op. cit.*), págs. 116 y 129.

¹⁰⁰ SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 122, diciembre de 1971, págs. 4 y 5.

¹⁰¹ (En pesos centroamericanos) AID: 142,5 millones; BID: 61,3 millones; créditos europeos: 27,6 millones; bancos comerciales de los Estados Unidos de América: 30,5 millones; México: 6 millones.

¹⁰² SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 129, julio de 1972, págs. 13 y 14.

dirección de los asuntos centroamericanos del Ministerio de Relaciones Exteriores (por ejemplo, en Guatemala) o de los directores de la oficina de integración, como sucede en Costa Rica. Esas dependencias reúnen, en el Ministerio de Economía, en el de Relaciones Exteriores o incluso en ambos, a los funcionarios que intervienen de una forma u otra en las cuestiones de integración; además, los jefes y los colaboradores de esas dependencias son también miembros del Consejo Ejecutivo y participan igualmente, junto con los ministros, en las reuniones del Consejo Económico Centroamericano. En la medida en que la integración es cuestión de unas cuantas personas (especialistas o técnicos), los problemas de coordinación a nivel nacional no son agudos.

ii) Organizaciones profesionales

160. Hay una docena de organizaciones de este género que abarcan algunos sectores principales. La Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA), la Federación de Cámaras de Comercio (FECAMCO), la Federación de Empresas Privadas Centroamericanas (FEDEPRICA), así como varias organizaciones que abarcan determinados sectores como los de textiles, azúcar, ganadería y algodón. También se han creado nuevas organizaciones como la Federación de Periodistas, la Federación de Asociaciones de Agencias de Publicidad de Centroamérica y Panamá, la Organización del Transporte Terrestre, los Usuarios, la ACAMAR¹⁰³ y la Federación de Instituciones Centroamericanas de Desarrollo (FEICADE). Hasta fecha bastante reciente los trabajadores tenían dificultades para dotarse de una estructura regional. En la actualidad hay una Confederación de Trabajadores Centroamericanos (CTCA).

161. Las dos federaciones centrales del patronato (FECAICA y FECAMCO) desempeñan un papel importante en las instituciones intergubernamentales del MCCA: por medio de representantes participan en las reuniones del Consejo Económico Centroamericano y del Consejo Ejecutivo, así como en diversos trabajos de las comisiones. Por otra parte, en fecha muy reciente de la actual crisis, esas federaciones se pronunciaron por el mantenimiento del MCCA y sugirieron a la Comisión Normalizadora que les concediera un acceso directo y que les permitiera participar en la solución de la crisis.

162. La Comisión Normalizadora decidió consultarles sin asociarlas a sus trabajos: no obstante, los representantes del patronato se hallan presentes indirectamente en la Comisión por mediación de representantes de los presidentes que, en algunos casos, pertenecen a esos círculos profesionales. Sin embargo, para algunos, ese hecho parece constituir una ventaja, puesto que esos representantes gozan de gran autonomía y de gran libertad respecto de los ministros y otros participantes oficiales. Los representantes de los Presidentes fueron los que prepararon, a petición de la Comisión

¹⁰³ La ACAMAR, creada en 1970, celebró a principios de 1972 su cuarta reunión en el curso de la cual aprobó siete resoluciones, varias de las cuales están dirigidas a los gobiernos, a los organismos centroamericanos (SIECA, BCIE) y a las organizaciones internacionales (CEPAL, UNCTAD). [SIECA, *Carta Informativa*, Guatemala, N.º 124, febrero de 1972, págs. 17 a 19.]

Normalizadora (sexta reunión, 19 y 20 de noviembre de 1971) y con la colaboración de la SIECA, un informe en el que se recomiendan varias mejoras que afectan a los aspectos institucionales y a la política comercial e industrial del MCCA (reunión celebrada en la sede de la SIECA del 13 al 15 de diciembre de 1971).

2. PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

a) Distribución de poderes

163. El Consejo Económico Centroamericano dirige la integración, coordina las políticas económicas y se pronuncia sobre los problemas que el Consejo Ejecutivo no haya podido resolver. En la práctica, el Consejo Económico toma decisiones sobre muchos problemas que el Consejo Ejecutivo y la SIECA a menudo le someten. Así, el Consejo Económico decide las modificaciones que deben introducirse en los protocolos vigentes, o bien adopta nuevos protocolos. Goza, pues, de poderes considerables, se pronuncia sobre todas las cuestiones importantes, toma decisiones básicas y zanja las diferencias que no haya podido solucionar el Consejo Ejecutivo. En conjunto, el Consejo Económico asume funciones directivas y de coordinación así como la responsabilidad principal de fomentar la integración.

164. El Consejo Ejecutivo tiene una función central mucho más técnica, que desempeña bien sea preparando las resoluciones del Consejo Económico, o bien ejerciendo sus propios poderes. En efecto, todas las decisiones del Consejo Económico son preparadas por el Consejo Ejecutivo y la SIECA y, en cierto modo, esta última sirve de canal de transmisión y de tamiz entre la Secretaría y el Consejo Económico. Además de este papel de tamiz, el Consejo Ejecutivo tiene facultades para adoptar iniciativas y presentar propuestas; puede, entre otras cosas, preparar y negociar nuevos convenios o modificaciones de las normas básicas y tomar todo tipo de iniciativas propias; gracias a ello, el Consejo Ejecutivo tiene la posibilidad de convertirse en un elemento motor de la integración.

165. En el desempeño de sus actividades el Consejo Ejecutivo puede verse en la necesidad de optar entre alternativas políticas; sin embargo, si estima que para determinadas cuestiones necesita directrices políticas, siempre puede dirigirse al Consejo de Ministros. Por otro lado, ejerce ciertos poderes propios: vela por la aplicación del Tratado y de otros instrumentos como los protocolos, interpreta las normas comunes, toma las medidas necesarias para el buen funcionamiento del MCCA y prepara trabajos destinados a establecer la unión económica; por último, el Consejo Ejecutivo realiza también todas las tareas que pueda encomendarle el Consejo de Ministros. En el ejercicio de sus funciones de control, el Consejo Ejecutivo puede, por ejemplo, autorizar a un país miembro a suspender la aplicación de una norma general relativa al origen de las mercancías, o tomar decisiones como las que se refieren al libre comercio de la sal entre Guatemala y El Salvador (octubre de 1966). De este modo, el Consejo

Ejecutivo está facultado para tomar medidas y decisiones respecto de una serie de asuntos entre los que figuran, en particular, las cuestiones de origen y las relacionadas con las franquicias aduaneras y las prácticas desleales. En resumen, se advierte que el Consejo Ejecutivo está dotado de importantes poderes que no siempre ha utilizado plenamente; sin embargo, su papel potencial ha sido confirmado por la recomendación que el Consejo Económico Centroamericano dirigió a los gobiernos con ocasión de su novena reunión, invitándolos a hacerse representar en el Consejo Ejecutivo por viceministros. Con excepción de Costa Rica, todos los gobiernos pusieron en práctica esta recomendación ¹⁰⁴.

166. Por su parte, la SIECA ejerce funciones administrativas y técnicas. Vela por la aplicación de las resoluciones, tratados e instrumentos; prepara proyectos y estudios, según las directrices de los Consejos y toma ciertas iniciativas para asegurar el buen funcionamiento del proceso de integración. Se encarga, además, de la organización y preparación de las reuniones de los dos consejos y de las de diversos grupos de trabajo, así como de sus servicios de secretaría. Aun cuando la SIECA también puede interpretar el Tratado, esa función incumbe esencialmente a los dos consejos. En muchos casos, los estudios, las opiniones y los informes de la SIECA sirven de base a las decisiones de los Consejos ¹⁰⁵. La experiencia ha demostrado que la SIECA ha desempeñado un papel muy eficaz como órgano encargado de formular propuestas; sin embargo, incluso en esta función, el Tratado le impone unos límites estrechos y le obliga a seguir una larga tramitación de protocolos especiales antes de poder emprender actividades en una esfera nueva. Pero el punto flaco de la SIECA reside en su incapacidad para hacer aplicar y poner en práctica las decisiones comunes ¹⁰⁶. Por ello, el papel de la SIECA varía según la esfera y la etapa: es importante en el terreno técnico o en la etapa de elaboración; es más débil en la etapa de la aplicación, por falta de atribuciones claras.

b) El proceso de adopción de decisiones

167. Los actos tienen su origen en los gobiernos, en los Consejos, y en las iniciativas de la SIECA o de los sectores privados. Sobre la base de esas iniciativas comienza el proceso de elaboración. En esa etapa, la SIECA desempeña un papel principal, que ejerce en colaboración con diversos organismos y expertos. Por vía de ejemplo, se puede citar su estrecha colaboración con el ICAITI, sobre todo en lo que se refiere al desarrollo industrial y al régimen de las industrias de integración. En esta fase es cuando intervienen las distintas comisiones consultivas. La SIECA recurre igualmente a los expertos independientes y universitarios. El Consejo Ejecutivo hace examinar los proyectos, bien por comisiones especializadas compuestas de técnicos de las administraciones nacionales, bien por un

grupo de trabajo, o bien por los suplentes que pueden reunirse según convenga. En esta fase, el Consejo Ejecutivo puede celebrar consultas oficiales con los representantes de los sectores privados, incluso en el marco de los organismos oficiales. El propio Consejo Ejecutivo puede tomar ciertas decisiones por mayoría de votos, mientras que otras cuestiones y propuestas son sometidas al Consejo Económico; en principio, si se logran el acuerdo a nivel del Consejo Ejecutivo, los proyectos de resoluciones son ratificados por el Consejo Económico. Los desacuerdos al nivel del Consejo Ejecutivo y las cuestiones importantes se zanján en el Consejo Económico.

168. Ahora bien, el proceso no termina con una decisión del Consejo de Ministros. A diferencia de las demás experiencias de integración, el MCCA conserva vestigios de una fase anterior en forma de protocolos que deben ser ratificados por las asambleas legislativas. Asimismo, el Consejo Económico no puede modificar los aranceles aduaneros sin la aprobación de esas asambleas, lo que explica la lentitud del proceso de integración centroamericana y las dificultades con que tropieza. La ratificación de los protocolos por los Parlamentos, algunos de los cuales dependen demasiado de los gobiernos, recarga todo el proceso, tanto más cuanto que todas las decisiones importantes, y especialmente las que establecen protocolos, se adoptan por unanimidad.

c) Actos comunes y solución de controversias

i) Actos

169. En el MCCA, los actos comunes del Consejo Económico y del Consejo Ejecutivo suelen revestir la forma de resoluciones y de recomendaciones. Las resoluciones del Consejo de Ministros contienen ya directrices e instrucciones dirigidas a los órganos comunitarios, ya convenciones y protocolos, ya decisiones dirigidas a los países miembros. Estas últimas suelen tener carácter ejecutivo, ya sean adoptadas por el Consejo Económico como por el Consejo Ejecutivo. En algunos casos el Consejo Ejecutivo puede enunciar reglas generales que tengan carácter obligatorio para todos los Estados miembros. Los actos más importantes revisten la forma de protocolos y, por tanto, son sometidos a la ratificación de los parlamentos nacionales. Aunque se dirigen con mayor frecuencia a los Estados miembros, algunos actos pueden referirse directamente a los particulares. Así ocurre cuando, dentro del régimen de las industrias de integración, el Consejo Ejecutivo fija el nivel de los precios a escala del Mercado Común para los productos de una industria de integración. En ese sistema, la SIECA no dispone de poderes propios que garanticen un control eficaz de la aplicación de las decisiones, pero puede emitir opiniones, dictámenes o recomendaciones. Además, las sanciones previstas para garantizar la aplicación de las normas y obligaciones comunes son excepcionales: en el ejemplo del régimen de las industrias de integración, el Consejo Ejecutivo puede autorizar la importación de productos elaborados por una industria integrada cuando ésta no respeta las obligaciones impuestas por el régimen. En última instancia, si un país miembro no cumple las decisiones del Consejo

¹⁰⁴ SIECA, *Los órganos del Tratado general de integración económica centroamericana*, Guatemala, 1968, pág. 25.

¹⁰⁵ Por ejemplo, el informe de la SIECA en el que se pedía el libre comercio del arroz, que fue aceptado por el Consejo Ejecutivo y aplicado por Costa Rica.

¹⁰⁶ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (op. cit.), párrs. 46 y 48, pág. 9.

Ejecutivo o del Consejo Económico, los demás países miembros pueden recurrir a diferentes tipos de represalias.

ii) Solución de controversias

170. En cuanto a la solución de controversias, los dos Consejos adoptaron sucesivamente un reglamento relativo a los procedimientos para la solución de las mismas (marzo de 1968) ¹⁰⁷. El reglamento prevé que las controversias deberán resolverse en primer lugar por negociaciones directas entre las partes y después mediante recurso en primera instancia al Consejo Ejecutivo, en segunda instancia al Consejo Económico y, por último, ante el tribunal de arbitraje previsto en el Tratado. Hasta ahora, sólo se ha podido realizar la primera etapa, la de negociaciones directas entre las partes, ya que los dos Consejos han dejado de reunirse a raíz de la crisis de 1969.

iii) Relaciones con la Organización de los Estados Centroamericanos

171. Según la carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), el Consejo Económico, que rige los organismos de integración económica centroamericana, presentará un informe anual sobre sus actividades al Consejo Ejecutivo de la ODECA, la cual lo pondrá en conocimiento de la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores (arts. 17 y 18 de la carta). A pesar de esos vínculos de carácter orgánico, las dos organizaciones se han desarrollado paralelamente y sólo han colaborado esporádicamente cuando no han estado en situaciones de rivalidad o tirantez. A diferencia del MCCA, la ODECA es una organización menos estructurada, con objetivos políticos generales. Creada en 1951, fue revisada en 1962 para adaptarla mejor a los problemas de la región. Sus principales instituciones son las siguientes: reuniones de jefes de Estado, Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, Consejo Ejecutivo a nivel de los embajadores y Secretaría General. Esas instituciones coordinan la acción de ocho consejos (Consejo Legislativo, Consejo del Trabajo y Previsión Social, Consejo de Salud Pública, Consejo del Turismo, Consejo Cultural y Educativo, Consejo de Defensa, Consejo de la Infraestructura y Consejo de Agricultura) y de una Corte de Justicia. Salvo el Consejo Legislativo, que se compone de tres representantes de cada congreso nacional, los Consejos están integrados por los ministros competentes. A pesar de esas instituciones, la ODECA sólo ha conseguido resultados limitados debidos a la complicación de sus procedimientos intergubernamentales y a la falta de poderes ejecutivos que permitan obligar a los Estados miembros. Algunas veces la reuniones de jefes de Estado y de ministros de relaciones exteriores han dado lugar a debates sobre problemas de integración, en particular a comienzos de la crisis de 1969.

¹⁰⁷ Sidjanski, *Dimensiones institucionales...*, (op. cit.), págs. 104, 105, 107, 117, 118 y 121. Véase asimismo SIECA, *Evolución y estado actual del Mercado Común Centroamericano y sus posibilidades de funcionamiento a corto plazo* (71/V/20/V-I), vol. I, págs. 25 y 26.

d) Relaciones exteriores

172. En la resolución 44 (CEC), titulada « Organización institucional de la política comercial centroamericana » se prevé que la coordinación y la confección de la política comercial correrán a cargo del Consejo Económico con la colaboración del Consejo Ejecutivo y de la SIECA, sobre todo en lo que respecta a los estudios técnicos. En esa esfera, la iniciativa puede proceder de la SIECA o de los gobiernos. La política comercial común se hace cada vez más necesaria a medida que el MCCA se aproxima a una unión aduanera con un arancel exterior común. Por otra parte, la promoción de las exportaciones ha conducido también al establecimiento de cierta colaboración: por ejemplo, se ha desarrollado la acción conjunta en las exportaciones de azúcar, habiéndose creado una colaboración estrecha entre la Federación de Productores de Azúcar, los gobiernos y la SIECA. Esa colaboración ha sido posible gracias a los numerosos contactos de la SIECA con los gobiernos y los productores, así como de los gobiernos y sus productores nacionales. Después se han celebrado reuniones comunes que han permitido elaborar una posición única.

173. El PROMECA va a desempeñar una función importante en el fomento de las exportaciones de los países miembros del MCCA. A propuesta suya, se celebró en noviembre de 1971 una reunión de directores de organismos nacionales de promoción de las exportaciones. Para coordinar los programas nacionales se decidió, entre otras cosas, instituir una reunión anual de directores, pedir al PROMECA que presentase propuestas para la creación de mecanismos permanentes que coordinaran las actividades del programa común y de los organismos nacionales, y apoyar el proyecto del BCIE encaminado a crear un fondo centroamericano de financiación y promoción de las exportaciones de productos que no formen parte de las exportaciones tradicionales ¹⁰⁸. El MCCA ha tratado de poner en práctica un sistema similar en sus contactos con terceros países, en particular con Panamá, México y otros países. En sus contactos preliminares, intervino la SIECA, sobre todo en las relaciones con Panamá; por el contrario, los contactos exploratorios con México se caracterizan esencialmente por relaciones bilaterales, pese a la existencia de una comisión México/Centroamericana. En cambio, en las relaciones con las organizaciones internacionales, como la CECLA y la CECON, o con los organismos de las Naciones Unidas, como la UNCTAD y la CEPAL, el MCCA presenta en general un frente unido. En las reuniones de estas organizaciones —y esto se ha podido ver de manera especial durante el tercer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo celebrado en Santiago en 1972— interviene un representante en calidad de portavoz de América Central. En ese proceso, la SIECA desempeña un papel importante, como lo atestigua la actividad de su representante de Ginebra. Por último, señalemos que la mayoría de los tratados con concertados por los Estados miembros, pero que incluyen cláusulas comunitarias. Aunque

¹⁰⁸ SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 121, noviembre de 1971, págs. 15 a 18.

existen varios mecanismos de coordinación en la esfera de las relaciones exteriores, todavía se deja sentir en el MCCA la falta de una política comercial concertada.

D.—Grupo Andino

1. INSTITUCIONES

a) Instituciones principales

174. El Grupo Andino no cuenta con ninguna institución precisa que reúna a los ministros. En compensación, se han celebrado varias reuniones regulares desde su creación: tres reuniones de ministros de relaciones exteriores, una reunión de ministros de economía e industria, tres reuniones de ministros de educación en el marco del Acuerdo « Andrés Bello »¹⁰⁹ y una reunión de ministros de sanidad. Estos ministros estudiaron las cuestiones de la integración y dieron varias directrices. De este modo, sin llegar a formar parte del sistema institucional del Grupo Andino, las reuniones de ministros pueden aprobar algunos de sus trabajos, completarlos y dar un nuevo impulso o una nueva orientación a la integración. Por ejemplo, durante su Tercera Reunión, celebrada en Lima del 19 al 21 de junio de 1972, los ministros de relaciones exteriores de los países miembros del Acuerdo de Cartagena¹¹⁰, con la participación activa del Coordinador de la Junta, procedieron a evaluar el proceso de integración así como a definir actitudes comunes frente al exterior. Por último, decidieron reunirse en Lima todos los años en el mes de junio. Sus reuniones tienen ahora un carácter periódico fijo¹¹¹.

175. En el Acuerdo de Cartagena se prevén dos órganos principales, la Comisión y la Junta.

¹⁰⁹ El Acuerdo « Andrés Bello » fue firmado el 31 de enero de 1970 por los países miembros del Grupo Andino y Venezuela. Para acelerar el desarrollo integral de sus miembros, el Acuerdo propone fomentar un mayor conocimiento del patrimonio cultural común y de las particularidades de los países miembros, una defensa eficaz de los valores culturales y morales, así como la unión de esfuerzos en la esfera de la educación y sobre todo en el sector de la ciencia y la tecnología. Las instituciones del Acuerdo son la Reunión de Ministros de Educación, la Junta —órgano técnico-auxiliar—, compuesta de jefes de la planificación de la educación, y una secretaría ejecutiva permanente radicada en Bogotá cuya creación fue decidida por los ministros en su tercera reunión celebrada del 27 al 30 de marzo de 1972. (Véase Grupo Andino, *Carta informativa oficial de la Junta del Acuerdo de Cartagena*, Lima, Suplemento N.º 11, marzo de 1972, pág. 2, y J. J. Caldera, *Estudio sobre el Pacto Andino*, Caracas, Cordiplan, 1971, anexo, págs. 107 a 117.)

¹¹⁰ Acuerdo de Integración Subregional, firmado en noviembre de 1969, en Cartagena (Colombia) entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú (véase *Acuerdo de Integración Subregional*, Washington, D. C., BID, 1969).

¹¹¹ Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), Suplemento N.º 12, junio de 1972, « Tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores ».

i) Comisión

176. La Comisión, que es el principal órgano intergubernamental está integrada por representantes titulares y representantes alternos, es decir, dos personas por cada país miembro. En la práctica, los que participan en sus reuniones forman un grupo más nutrido, que oscila entre 25 y 50 personas. Como ejemplo, cabe decir que el período de sesiones celebrado en Lima del 12 al 17 de julio de 1971 congregó, además de los representantes, a 49 asesores: tres de Bolivia, tres de Colombia, 11 de Chile, nueve de Ecuador y 23 del Perú. Los representantes de los Estados en la Comisión son, en principio, los jefes y los responsables de la integración a nivel nacional. Cuentan con la asistencia de funcionarios y consejeros que participan regularmente en los trabajos de integración de los países miembros. En virtud del Acuerdo, la Comisión se reúne tres veces al año en períodos ordinarios de sesiones y en períodos extraordinarios de sesiones por convocatoria del Presidente a petición de un país miembro o de la Junta.

177. Desde su primer período de sesiones, que tuvo lugar en noviembre de 1969, hasta agosto de 1972, la Comisión ha celebrado nueve períodos ordinarios y seis períodos extraordinarios de sesiones, cada uno de ellos de una duración de 5 a 10 días. Los períodos extraordinarios adquirieron gran importancia, tanto por su frecuencia como por las decisiones que en ellos se aprobaron (por ejemplo: el reglamento del Comité Económico y Social, el régimen común de capitales extranjeros, la creación de los consejos, el arancel exterior común mínimo, las normas de competencia y el régimen uniforme de la empresa multinacional).

178. Una característica fundamental de la Comisión es el procedimiento de votación: según la regla general del artículo 11 del Acuerdo, la Comisión adopta sus decisiones por mayoría de dos tercios.

179. Esta regla general tiene importantes excepciones para las que se requiere el acuerdo unánime: en lo que respecta a las cuestiones que figuran en los anexos I y II del Acuerdo, la Comisión toma sus decisiones por mayoría calificada de dos tercios pero sin voto negativo de un país miembro, como en la ALALC. Sin embargo, si en relación con las cuestiones especificadas en el anexo II se emite un voto negativo, el problema se devuelve a la Junta que, en un plazo de dos a seis meses, debe presentar de nuevo su propuesta a la Comisión. La propuesta modificada, podrá ser aprobada por los dos tercios de los países miembros sin voto negativo, con exclusión del voto del país que se opuso anteriormente a esa propuesta. Por último, para ciertas cuestiones que figuran en el anexo III se exige el voto afirmativo de uno de los dos países más pequeños, es decir, Bolivia o Ecuador. Este procedimiento particular, que ofrece una garantía más a los países menos desarrollados de la región andina, se ajusta a los objetivos y disposiciones del Acuerdo (cap. XIII) que establece un trato preferencial para Bolivia y el Ecuador. Hay que señalar que, en la práctica, los miembros de la Comisión todavía no han tenido ocasión de votar. Todas las decisiones y medidas se han adoptado por acuerdo de todos los miembros.

ii) *Junta*

180. La Junta del Acuerdo de Cartagena constituye una innovación en el proceso de integración entre países en desarrollo. En efecto, como se indica en el Acuerdo, es una institución principal, lo mismo que la Comisión. Siendo una institución fundamentalmente comunitaria, asume la dirección colegial de los órganos comunes y de la administración del Grupo Andino. Sus miembros, en número de tres, tienen que ser nacionales de un país latinoamericano. La Comisión los nombra por unanimidad para un período de tres años. De conformidad con los artículos 13 y 14 del Acuerdo, actúan sólo en función de los intereses de la región en general y son responsables colectivamente ante la Comisión. El Acuerdo garantiza la independencia de la Junta.

181. En consecuencia, los miembros de la Junta deben abstenerse de toda acción incompatible con el carácter de su función y no pueden ejercer ningún otro cargo o actividad profesional mientras sean miembros de la Junta. Además, no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno ni de ninguna organización nacional o internacional. Los tres miembros actuales de la Junta se entienden perfectamente, colaboran de un modo eficaz y se complementan: el miembro ecuatoriano es economista, el colombiano jurista (hombre político) y el chileno ingeniero. Los tres son personalidades de gran categoría. Cada año, como sucede en el Consejo Federal suizo, uno de los tres asume la Presidencia, o la función de Coordinador. El carácter colegiado y el aspecto orgánico de la Junta se ponen de manifiesto al exigirse la unanimidad entre sus miembros; sin embargo, la Junta puede decidir igualmente por unanimidad el presentar a la Comisión propuestas que ofrezcan varias opciones.

182. Entre otras funciones, la Junta se encarga de la dirección de la secretaría permanente y de la administración comunitaria (art. 15, apartado i). Para garantizar la estabilidad y la continuidad de los trabajos, la Junta puede nombrar funcionarios permanentes. También puede ofrecer contrados de una duración limitada de dos años o asignar tareas especiales y concretas a expertos.

183. Por ahora, la administración comunitaria sólo comprende unos 30 profesionales y de 60 a 70 empleados de los servicios generales. El personal profesional y técnico está organizado del modo siguiente: bajo la autoridad de la Junta, un Director-Secretario ejerce las funciones de relaciones públicas y políticas con el exterior. Las unidades principales son cuatro: las de Programación, Política Económica, Industria e Infraestructura y la Unidad Jurídica. La Unidad de Programación está integrada por un jefe y siete colaboradores de nivel profesional, así como por dos expertos de la Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y de la FAO; la Unidad de Política Económica está compuesta igualmente por ocho profesionales, o sea, un jefe y siete colaboradores; la Unidad de Industria e Infraestructura comprende siete personas, a saber, un jefe y seis ingenieros; y por último, la Unidad Jurídica está formada por tres juristas y un economista, constituyendo el elemento principal de un grupo tecnológico. Además de estas unidades técnicas y de concepción, integradas fundamentalmente por economistas, ingenieros y algunos juristas, la admi-

nistración cuenta igualmente con una Unidad Administrativa, una Unidad de Servicios Especiales y una Unidad de Comunicaciones.

184. Atendiendo a la importancia de las economías de los países miembros y su grado de desarrollo, la Comisión, en su decisión N.º 4, adoptó la siguiente fórmula para determinar las cuotas de dichos países: Chile, Colombia y Perú, un 28% cada uno; Bolivia y Ecuador, un 8% cada uno.

185. Para el ejercicio de 1970 se fijó el presupuesto de la Junta en 1 250 000 dólares de los Estados Unidos. Este presupuesto, bastante modesto si se tienen en cuenta los objetivos del Acuerdo de Cartagena y las actividades de la Junta, ha aumentado muy poco en los años 1971, 1972 y 1973. El incremento con respecto al año anterior ha sido sólo de 250 000 dólares en 1971, de 186 890 dólares en 1972 y de 140 277 dólares en 1973. Al aumento considerable de las actividades de la Junta corresponde una progresión lenta de los medios que se le facilitan. Los tres últimos presupuestos están divididos en capítulos, como se indica en el cuadro que figura a continuación.

Presupuestos de la Junta, 1971-1973
(En dólares de los Estados Unidos)

Capítulo	Año		
	1971	1972	1973 ^a
I. Dirección y coordinación	274 590	387 005	388 429
II. Actividades técnicas (total)	704 805	715 699	813 518
a) Programación	(156 740)	(185 112)	(206 968)
b) Política económica	(239 050)	(226 326)	(246 315)
c) Industrias infraestructura	(213 133)	(206 425)	(241 617)
d) Asuntos jurídicos	(95 887)	(97 836)	(118 618)
III. Actividades administrativas	494 605	581 254	622 200
IV. Oficina de la Corporación Andina de Fomento	—	2 932	3 200
TOTAL ANUAL	1 500 000	1 686 890	1 827 167

^a Grupo Andino, Carta informativa oficial... (op. cit.), Suplemento N.º 13, agosto de 1972, decisión N.º 52, págs. 1 y 2.

i) *Organos consultivos*

186. Dentro del Grupo Andino, cabe distinguir cuatro tipos de órganos o grupos consultivos: el Comité Asesor Económico y Social, el Comité Consultivo, los diferentes consejos, los expertos subregionales y gubernamentales y, por último, un organismo especializado de promoción y desarrollo, la Corporación Andina de Fomento (CAF).

187. El *Comité Asesor Económico y Social* tiene por misión asociar a los representantes de los empleadores y los trabajadores a las actividades de la comunidad de países miembros. Esos representantes son elegidos directamente por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, a razón de seis por país (tres por sector, respectivamente)¹¹². Los países miembros adoptan, en consulta con las organizaciones nacionales de empleadores y los sindicatos de trabajadores, los procedimientos nacionales idóneos para garantizar la máxima representación y autenticidad en las elecciones de los miembros del Comité. En el Primer Período de Sesiones ordinarias del Comité, celebrado en Lima en marzo de 1971, los miembros eligieron Presidente al Secretario General de la Federación Nacional de Metalúrgicos de Chile. En adelante el Comité celebrará sus períodos de sesiones ordinarias 20 días antes de las reuniones de la Comisión, cuando ésta aborde problemas que le conciernan. El Segundo Período de Sesiones se celebró en octubre de 1971. En el curso de esas dos reuniones, el Comité formuló recomendaciones dirigidas, por una parte, a los países miembros y, por otra, a la Comisión y a la Junta.

188. Con arreglo al artículo 19 del Acuerdo, el *Comité Consultivo* es el órgano a través del cual los países miembros mantienen relaciones estrechas con la Junta. El Comité ofrece un marco institucional para las reuniones de delegados gubernamentales en diferentes sectores que no se celebran bajo los auspicios de la Comisión. El Comité desempeña una función doble: por una parte, presta su asistencia a la Junta en la elaboración de sus trabajos y, por otra, analiza, a petición de la Comisión, las propuestas de la Junta que deban serle presentadas.

189. En virtud de las decisiones N.ºs 22, 36 y 39 de la Comisión y a propuesta de la Junta se han creado siete *consejos*: el Consejo de Planificación, el Consejo Monetario y Cambiario, el Consejo de Financiamiento, el Consejo de Política Fiscal, el Consejo de Comercio Exterior, el Consejo de Turismo y el Consejo de Asuntos Sociales¹¹³. La finalidad de estos consejos es asociar de modo permanente, en la definición y ejecución de

¹¹² Ese número fue modificado en fecha reciente por la decisión N.º 55 del Noveno Período Ordinario de Sesiones de la Comisión: «El Comité puede reunirse con la participación de un número mínimo de 8 representantes de los trabajadores y de 8 representantes de los empleadores» [Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), Suplemento N.º 13, agosto de 1972].

¹¹³ Los ministros de relaciones exteriores (Tercera Reunión, junio de 1972) recomendaron a los órganos del Acuerdo de Cartagena la creación de un Consejo Científico y Tecnológico, así como el establecimiento de un sistema de reuniones periódicas de las autoridades nacionales encargadas de los transportes aéreos.

los planes de desarrollo y de las políticas conexas, a los representantes de alto nivel de las instituciones nacionales encargadas de la preparación y de la ejecución de los planes de desarrollo. Las funciones principales de los consejos consisten en formular recomendaciones encaminadas a facilitar la armonización y la coordinación de los planes de desarrollo, en colaborar, a petición de la Junta, en la elaboración de propuestas relativas a su sector, en cooperar en la aplicación de las decisiones tendientes a la armonización de políticas, en coordinar los planes de desarrollo aprobados por la Comisión y en informar al respecto a los órganos principales.

190. Las *Reuniones de Gobernadores de los Bancos Centrales* de los países miembros se celebran regularmente. Durante la segunda de esas reuniones, celebrada en la Paz en noviembre de 1971, se decidió formar grupos de expertos encargados de presentar un informe técnico sobre la compra de bonos de la CAF por los bancos centrales y de estudiar la armonización de las políticas y de los mecanismos monetarios¹¹⁴. La tercera reunión se celebró en vísperas de la reunión del Consejo Monetario del 19 al 21 de junio de 1972. Este último decidió crear un mecanismo de información y consulta sobre los sistemas monetarios y las paridades en los países miembros.

191. Fuera de esos medios de consulta institucionalizados, la Junta y la Comisión pueden consultar a diversos *expertos*: expertos subregionales, convocados a título personal y que no tienen mandato oficial; expertos nacionales que parecen hallarse en una situación intermedia, y expertos gubernamentales, que son expertos oficiales con un mandato de su administración; una y otra pueden recurrir, por último, a expertos independientes o expertos internacionales.

192. Por regla general, esas consultas se desarrollan en el seno de grupos de trabajo, en reuniones especiales o en mesas redondas. Por ejemplo, en su reunión de julio de 1971 la Comisión creó un grupo de trabajo intergubernamental para la expansión del comercio. Los trabajos de ese grupo, compuesto por representantes gubernamentales de alto nivel, son coordinados por la Junta, que deberá transmitir a la Comisión el informe del grupo. Convocado por la Junta, el grupo se reunió los días 8 y 9 de junio de 1972 para examinar la propuesta tendiente a crear un sistema de promoción de las exportaciones, propuesta que la comisión debía aprobar antes de finales de 1972.

193. En 1971 se celebraron o se iban a celebrar las reuniones siguientes: dos reuniones de expertos nacionales, una sobre la NABANDINA (Nomenclatura Arancelaria Común del Grupo Andino basada en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas) y otra sobre el anteproyecto relativo a las empresas multinacionales; seis reuniones de expertos subregionales sobre tres temas, a razón de dos por cada tema: competencia comercial, armonización de las legislaciones relativas a la promoción industrial y política fiscal; seis reuniones de expertos gubernamentales, una sobre la estrategia global del

¹¹⁴ Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 14, junio de 1972, pág. 10.

desarrollo, otra sobre marcas y patentes y las cuatro restantes sobre las materias ya examinadas por los expertos nacionales (NABANDINA) y los expertos subregionales.

ii) Organismo especializado

194. La *Corporación Andina de Fomento* (CAF) fue creada en febrero de 1968 por seis gobiernos, a saber, los cinco miembros del Pacto Andino y Venezuela ¹¹⁵.

195. Entre las principales funciones de la CAF figuran, en particular, la asistencia técnica y financiera para la preparación y ejecución de proyectos multinacionales o de complementariedad, el fomento de las contribuciones de capital y de tecnología, la concesión de diversos créditos y garantías, así como la promoción de organizaciones de modernización de empresas. Para cumplir sus objetivos, la CAF dispone de un capital autorizado de 100 millones de dólares de los Estados Unidos, de los cuales se han suscrito 25 millones del modo siguiente: una acción A de 1 millón de dólares por país, y acciones B distribuidas como sigue: 4,5 millones de dólares para cada uno de estos países: Colombia, Chile, Perú y Venezuela, y 500 000 dólares para Bolivia y el Ecuador, respectivamente. Estas últimas acciones están garantizadas por los gobiernos, pero pueden ser suscritas tanto por éstos como por instituciones públicas o privadas o incluso por personas físicas. Los accionistas constituyen la asamblea general, que adopta decisiones en presencia de cuatro suscriptores, como mínimo, de acciones A y de la mitad de los representantes de los demás accionistas, por una mayoría que debe comprender por lo menos tres accionistas de la serie A y la mitad de los demás accionistas representados en la reunión. Aunque la asamblea define la política, el órgano que adopta las decisiones relativas al ejercicio práctico de las funciones de la CAF es un directorio compuesto de 11 directores elegidos por un período de tres años. Las decisiones se toman por mayoría absoluta de los directores presentes. El directorio puede delegar algunas de sus atribuciones en el Presidente y en el Comité Ejecutivo de la Corporación. En la actualidad, la CAF se encuentra aún en la fase de despegue. Desde el punto de vista de la organización administrativa, cuenta ya con 19 funcionarios internacionales, que constituyen una plantilla técnica permanente, así como con funcionarios locales de servicios generales integrados por unas 30 personas; además, la Corporación recurre a menudo a consejeros y expertos del exterior. Aunque la CAF esté todavía en una fase de estudio, ya se le han presentado 220 iniciativas y proyectos. En enero de 1971 el directorio seleccionó 32 iniciativas. A raíz de su tercera reunión, celebrada en noviembre de 1971, el directorio aprobó las negociaciones entabladas con el BID, que permitirán disponer de 12 millones de dólares de los Estados Unidos para el plan operacional de 1971-1974 ¹¹⁶.

¹¹⁵ Esta diferencia en cuanto al número de miembros se explica por el hecho de que la CAF se creó antes de la firma definitiva del Pacto Andino. Durante todo ese período, Venezuela participó en todas las negociaciones pero a última hora no pudo unirse al grupo.

¹¹⁶ Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 9, noviembre de 1971, pág. 8.

c) Coordinación a nivel nacional y organizaciones profesionales

196. Como consecuencia de las actividades y de la colaboración llevadas a cabo en el marco de la ALALC, en la mayor parte de los países miembros del Grupo Andino existen órganos especializados encargados de la integración. Colombia tiene un Instituto de Comercio Exterior (INCOMEX); el Ecuador acaba de crear uno para el comercio exterior y la integración; Chile y Bolivia tienen secretarías, la Secretaría Ejecutiva de la ALALC y la Secretaría Técnica de Integración, respectivamente; en el Perú existe una Oficina Nacional de Integración incorporada al Ministerio de Relaciones Exteriores. En el marco de sus actividades, la Junta mantiene contacto constante con los gobiernos por mediación de esos institutos o secretarías nacionales.

197. A título de ejemplo puede citarse la Secretaría Ejecutiva de la ALALC en Chile, que comprende unas 80 personas, entre ellas 25 funcionarios de gran competencia. Agrupando a miembros de diferentes ministerios (Relaciones Exteriores —del que depende la Secretaría Ejecutiva—, Economía, Plan, Agricultura), de la CAF y del Banco Central, esta secretaría coordina las actividades de integración en el sector público; su jefe y su adjunto son, respectivamente, miembro titular y miembro suplente de la Comisión del Grupo Andino.

198. La secretaría nacional se encarga igualmente de los contactos con el sector privado, mediante consultas, grupos y comités que permiten preparar propuestas para elaborar una posición a nivel nacional. Este es el sistema adoptado en la mayoría de los países miembros del Acuerdo: contactos constantes y consultas con los sectores privados, pero la adopción de decisiones y las acciones propiamente dichas corren a cargo de las autoridades públicas. Hay una excepción, el Ecuador, cuyas delegaciones comprenden representantes del sector privado, que así participan directamente en las negociaciones y en las deliberaciones.

199. Además de esta posibilidad de actuar por intermedio de los gobiernos nacionales, las agrupaciones profesionales participan en los trabajos del Comité Asesor Económico y Social; éste recomendó recientemente que en los consejos creados por la Comisión (decisión N.º 22) haya, además de los miembros oficiales, algunos representantes de los sectores y agrupaciones privados. Se están formando progresivamente estructuras subregionales; así ocurre en los sectores más directamente afectados por la programación sectorial: papel y celulosa, textiles, discos, bicicletas y vidrio. Parece confirmar esta tendencia la creación de nuevas organizaciones: Confederación Metalúrgica del área andina (agosto de 1971) ¹¹⁷, el Comité Subregional de Constructores Andinos, que estableció una oficina de coordinación en Lima y pidió a las instituciones del Acuerdo la creación del Consejo de la Construcción (noviembre de 1971) ¹¹⁸; el Organismo Andino de Transportes por Carretera (abril de 1972) ¹¹⁹.

¹¹⁷ *Ibid.*, N.º 6, agosto de 1971, pág. 5.

¹¹⁸ *Ibid.*, N.º 9, noviembre de 1971, pág. 12.

¹¹⁹ *Ibid.*, N.º 12, abril de 1972, pág. 8.

a) *Distribución de poderes*

200. En el Grupo Andino, la distribución de poderes está claramente definida, pues en el Acuerdo de Cartagena se considera que tanto la Comisión como la Junta son instituciones principales. La Comisión asume la responsabilidad principal de la política general, de la coordinación de los planes nacionales de desarrollo y de la armonización de las políticas económicas. En esas esferas, así como en lo que respecta a la aprobación de los programas de integración física o del programa de armonización de los instrumentos del comercio exterior de los países miembros, o por lo que hace a las condiciones de adhesión de nuevos miembros, la Comisión toma sus decisiones por mayoría de dos tercios sin voto negativo. Se han fijado los mismos requisitos, aunque con posibilidad de un nuevo examen, para los productos reservados al programa sectorial de desarrollo industrial, así como para la aprobación de esos programas o de los programas relativos a la racionalización o a la especialización (véase el anexo II y el artículo 11 b del Acuerdo). En general se requiere que no haya opiniones en contra, o sea, que haya prácticamente un consenso, para la adopción de normas y decisiones básicas, para la introducción de modificaciones en el Acuerdo de Cartagena, para los programas generales, y para las cuestiones de gran importancia o delicadas desde el punto de vista político. Por el contrario, se aplica la regla general de la mayoría calificada de los dos tercios en decisiones que consistan, en principio, en aplicar los compromisos definidos por el Acuerdo, especialmente en la esfera de la liberalización, en establecer el estatuto de los capitales extranjeros o de las empresas multinacionales, en tomar medidas en diversas esferas, en crear órganos consultivos y grupos de trabajo, en definir ciertas reglas y establecer reglamentos, etcétera. La Comisión debe velar igualmente por la aplicación armoniosa de las obligaciones que se derivan del Acuerdo de Cartagena y del Tratado de Montevideo ¹²⁰, decidir sobre las propuestas de la Junta y, en general, tratar de resolver los problemas de interés común.

201. La Junta desempeña tres funciones principales: formula las propuestas dirigidas a la Comisión y establece los proyectos de presupuesto anual; vela por la aplicación del Acuerdo y de las decisiones de la Comisión (por ejemplo del artículo 85, que se refiere a las normas sobre definición del origen de las mercancías); la Junta concede igualmente las autorizaciones que precisan los Estados miembros que desean tomar medidas de salvaguardia (arts. 77 y 79); realiza estudios y trabajos preparatorios y se encarga de evaluar los resultados obtenidos por la integración.

202. La Junta y la Comisión constituyen, conjuntamente, el mecanismo central del Acuerdo y los demás órganos desempeñan esencialmente funciones consultivas. Las decisiones sobre cuestiones importantes se basan

¹²⁰ Véase la nota 2 *supra*.

casi siempre en una propuesta de la Comisión. En más de veinte artículos sobre materias fundamentales se prevé este procedimiento, por el cual la Junta propone y la Comisión decide ¹²¹.

b) *El proceso de adopción de decisiones*i) *Origen*

203. En la mayoría de los casos el proceso de adopción de decisiones se inicia en relación con las obligaciones y el calendario previstos por el Acuerdo de Cartagena y responde a una iniciativa de la Junta. Las iniciativas también pueden proceder de los gobiernos representados en la Comisión. Pueden ser formuladas en el curso de sus reuniones por los ministros de relaciones exteriores u otros ministros competentes. Por ejemplo, en su Noveno Período de Sesiones, la Comisión volvió a hacerse cargo para su estudio de las propuestas de los ministros de relaciones exteriores relativas a los mecanismos de enlace con otros países o gobiernos ¹²². Las iniciativas pueden proceder igualmente de los comités (por ejemplo, del Comité Asesor Económico y Social), de los consejos (Consejo Monetario y Cambiario), de las diversas reuniones de responsables nacionales, de expertos o de organizaciones profesionales. Sea cual fuere su origen, la Junta estudia y después elabora las decisiones.

ii) *Fase de elaboración*

204. La fase de la elaboración corresponde a la Junta, que, de acuerdo con la Comisión, establece un programa anual de trabajo que comprende principalmente la preparación de diversas decisiones o propuestas. En diferentes momentos de esa fase preparatoria, la Junta siempre puede consultar a la Comisión. Ese procedimiento no se ha utilizado mucho, sobre todo porque los expertos gubernamentales expresan los puntos de vista de sus países. En efecto, durante esa fase el papel principal incumbe a la Junta y a su secretaría permanente, así como a las comisiones y grupos de expertos. Al principio de este proceso la Junta puede pedir que un *experto independiente o internacional* realice un estudio. Las consultas con expertos internacionales pueden revestir también la forma de mesas redondas. Esas reuniones no tienen un carácter muy oficial, los documentos no se establecen de manera estricta, pero se dispone sobre todo de notas sintéticas y de una grabación completa de los debates. Los primeros trabajos contribuyen a que se tenga una idea general del problema que se está estudiando ¹²³.

¹²¹ Ejemplos de artículos que prevén la propuesta de la Junta previa a la decisión de la Comisión: arts. 27, 28, 29, 33, 35, 36, 38, 39, 46 a 52, 66, 70, 74, 89, etc.

¹²² Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 16, agosto de 1972, pág. 11.

¹²³ Ejemplo: la reunión de juristas convocada por la Junta para estudiar la posibilidad de crear un órgano jurisdiccional (véase el párrafo 214) en la que participaron unos diez especialistas y universitarios latinoamericanos, así como un juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el director adjunto de su servicio jurídico. Otro ejemplo: la reunión de expertos de alto nivel y especialistas de la Junta, celebrada

(Continuación de la nota 123 en la página siguiente.)

205. Contribuyen también a los trabajos los *expertos subregionales* que la Junta pide expresamente a los gobiernos. En esa fase, se trata ante todo de delimitar el alcance de los problemas, de poner de manifiesto seguidamente las posibilidades y, sobre todo, los márgenes entre el mínimo y el máximo que pueden aceptar los gobiernos. Sin embargo, los expertos subregionales, que no siempre pertenecen a administraciones nacionales, no conocen a ciencia cierta el punto de vista de los gobiernos. Esas reuniones de dos o tres días sirven principalmente para que los técnicos intercambien opiniones: sus trabajos tienen por objeto formular una opinión técnica sobre la que podrá basarse la propuesta de la Junta. Los servicios de la Junta coordinan esas reuniones y desempeñan las funciones de secretaría y de mecanismo de preparación. Establecen el programa, que puede ser completado por los expertos, y procuran, desde las primeras reuniones, definir los instrumentos de posible acuerdo, el sentido y la concepción de los problemas, y fijar algunas prioridades. El número de reuniones que hayan de celebrarse sobre un problema dado depende de las dificultades que presente y del acuerdo entre los expertos. Las reuniones concluyen generalmente con la transcripción de las conclusiones en un memorando dirigido a la Junta.

206. Estos trabajos preliminares permiten a la Junta preparar un anteproyecto que luego se discute en las *comisiones de expertos gubernamentales*. A partir de ese momento empieza el proceso de discusión y de negociación, en el que las delegaciones procuran defender sus puntos de vista y la Junta el interés de la región. Esas reuniones permiten a la Junta evaluar las posibilidades de acción y hacerse una idea general de los puntos de vista de los gobiernos. Tal información puede completarse mediante viajes de los miembros de la Junta o de sus representantes para consultar a las administraciones de los países miembros.

207. Durante estas consultas, los gobiernos y sus administraciones tienen que contestar a diversas preguntas y, sobre todo, definir la posición de su país. Sobre la base de este conjunto de datos, la Junta prepara su propuesta; por supuesto, el acuerdo o desacuerdo entre los expertos regionales o gubernamentales le permiten adaptar o modificar su proyecto; pero es la Junta la que, en todo caso, tiene la última palabra sobre su propuesta. En esta etapa cabe hablar de un diálogo con las administraciones nacionales a nivel técnico, pero bajo la dirección de la Junta, que es la única facultada para formular su propuesta.

iii) *Diálogo Junta-Comisión*

208. La fase del diálogo propiamente dicha se inicia con la transmisión de la propuesta a la Comisión. Cabe distinguir dos situaciones: cuando la

(Continuación de la nota 123.)

en Lima del 22 al 25 de agosto de 1972 para estudiar un programa de desarrollo tecnológico. Tomaron parte en esa reunión expertos universitarios de Francia, Inglaterra, Canadá, Argentina y Colombia, así como expertos de la OEA, de la UNCTAD y del ILPES; por parte de la Junta asistieron no sólo un experto encargado de coordinar los trabajos y otros especialistas sino también los tres miembros y el Director-Secretario de la Junta [Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 16, agosto de 1972, pág. 16].

propuesta se basa en el consenso de los expertos gubernamentales, como en el ejemplo de la lista de los productos agrícolas; en ese caso, la Comisión se limita a ratificar la propuesta. La otra situación se presenta cuando los expertos gubernamentales no consiguen ponerse de acuerdo. Entonces se entablan negociaciones en la Comisión. Parece ser que los métodos de negociación son realistas, francos y, en suma, racionales, pues cada uno de los representantes trata de definir claramente los márgenes posibles de maniobra y de acuerdo. Por ejemplo, el noveno período de sesiones de la Comisión, iniciado el 10 de julio de 1972, fue suspendido el 15 de julio por decisión de los cinco representantes titulares, para poder consultar directamente a sus gobiernos sobre los temas inscritos en el programa. Entre éstos figuraba principalmente la propuesta de un programa sectorial de desarrollo de la industria mecánica. Es probable que fuera ésta la causa de que los representantes sintieran la necesidad de recurrir a sus gobiernos. Por otra parte, no se excluye la posibilidad de que surgieran ciertas dificultades en la Comisión ¹²⁴. La segunda fase tuvo lugar del 17 al 20 de agosto de 1972 y permitió llegar a un acuerdo sobre el primer programa sectorial de desarrollo de la industria mecánica (decisión N.º 57 ¹²⁵).

209. La negociación en la Comisión se suele completar mediante contactos bilaterales entre los países miembros y un país y la Junta. Esa confrontación permite a la Junta sondear las divergencias entre países miembros y, llegado el caso, modificar su propuesta. Según el Acuerdo, la Junta dispone de un arma de negociación: su propuesta no puede ser modificada por la Comisión si no es por unanimidad. En realidad, la Junta prefiere no verse obligada a modificar su propuesta y ella misma efectúa los cambios que estima oportunos. En esta fase es donde el procedimiento de la mayoría calificada adquiere toda su importancia, porque ejerce cierta presión sobre los Estados indecisos y facilita la adopción de una fórmula de transacción por consenso general. En su evaluación, los ministros de relaciones exteriores se declararon satisfechos del funcionamiento de las estructuras institucionales de decisión en la integración andina (tercera reunión, junio de 1972).

c) *Actos comunes*

210. De conformidad con el artículo 6 del Acuerdo de Cartagena, la Comisión adopta *decisiones*. Se trata de actos obligatorios que pueden revestir un carácter muy general (por ejemplo, la decisión N.º 24, relativa al régimen de los capitales extranjeros) o constituir actos más limitados (decisión N.º 16 por la que se aprueba una lista de productos agrícolas). Todas estas decisiones se toman a *propuesta* de la Junta.

211. Además, la Junta puede adoptar *resoluciones* cuando actúa en calidad de órgano decisorio, en particular cuando se trata de las normas relativas al origen de los productos (art. 83). La resolución tiene efecto obliga-

¹²⁴ Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 15, julio de 1972, pág. 7.

¹²⁵ *Ibid.*, pág. 11, e *ibid.*, Suplemento N.º 13, agosto de 1972, págs. 19 a 28.

torio. Por añadidura, la Comisión puede formular *directrices* así como encomendar a la Junta ciertos mandatos. Por su parte, la Junta puede conceder *autorizaciones* en relación con las medidas de salvaguardia. Ambas instituciones pueden formular asimismo *recomendaciones*, y emitir *dictámenes* y *opiniones*.

212. En cuanto a la entrada en vigor de esos actos, en principio su efecto es inmediato para los países miembros; sin embargo, en la práctica, para asegurar la publicidad de las decisiones según las modalidades y plazos previstos, dichas decisiones se divulgan en forma de decretos nacionales por los que se da ejecución a las mismas. Aunque a veces se promulgan con algún retraso, esos decretos indican como fecha de entrada en vigor la de la decisión. En el ejemplo del régimen de los capitales extranjeros, se preveía como fecha de entrada en vigor la del depósito ante la Junta de los instrumentos que instituirían dicho régimen y en el plazo de seis meses previsto por el Acuerdo. Todos los países lo pusieron en vigor por decreto, salvo el Ecuador, que procedió a su ratificación por el Parlamento ¹²⁶.

213. De conformidad con el artículo 23 del Acuerdo de Cartagena, el reglamento de la Comisión prevé procedimientos para la *solución de las controversias*: en primer lugar, negociaciones directas, luego el recurso a los buenos oficios de la Comisión y, en caso de no llegar a un acuerdo, la constitución de un comité de conciliación. Tras su intervención, el Comité de Conciliación debe redactar un informe con la mayoría de sus miembros destinado a la Comisión. Si a pesar de todos esos procedimientos no se llega a un arreglo, los países miembros pueden recurrir al arbitraje tal como se prevé en el protocolo para la solución de las controversias en el marco de la ALALC.

214. En su período extraordinario de sesiones de diciembre de 1971, la Comisión recomendó a la Junta que efectuara los estudios necesarios para poder formular, antes del último período ordinario de sesiones de 1972, recomendaciones destinadas a los gobiernos con miras a la creación de un órgano jurisdiccional. Ese órgano tendría por misión solucionar las controversias que pudieran surgir de la aplicación del Acuerdo, de las decisiones de la Comisión y de las resoluciones de la Junta ¹²⁷. En junio de 1972, se celebró una reunión de juristas en la sede del Grupo Andino. Sus trabajos permitieron a la Junta constituir una documentación valiosa sobre la posibilidad de crear un órgano para asegurar la unidad de interpretación, el control de la legalidad y el arreglo de controversias en el marco del Acuerdo de Cartagena ¹²⁸.

¹²⁶ El Gobierno de Colombia publicó el decreto 1299 en noviembre de 1971, declarado inconstitucional por la Corte Suprema. En consecuencia, dicho Gobierno dictó medidas reglamentarias sobre las inversiones extranjeras de conformidad con el régimen común aprobado por la Comisión; anunció al propio tiempo que presentaría al Congreso un proyecto de ley que permitiera validar el Acuerdo de Cartagena y obtener, entre otras, la facultad de aplicar el régimen de los capitales extranjeros [Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 15, julio de 1972, pág. 5].

¹²⁷ Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 10, diciembre de 1971, pág. 5.

¹²⁸ *Ibid.*, N.º 14, junio de 1972, pág. 4.

215. Con miras al establecimiento de un arancel externo común en 1980, los Estados miembros se comprometieron a no modificar unilateralmente los derechos de aduanas aplicables a terceros países en las diversas etapas previstas para la introducción de dicho arancel externo común. También se comprometieron a celebrar consultas en la Comisión antes de concluir acuerdos arancelarios con terceros países. De este modo se avanza hacia una política comercial común, tanto más cuanto que la Comisión, a propuesta de la Junta, puede modificar el nivel de los derechos arancelarios comunes (arts. 66 y 68 del Acuerdo).

216. En la práctica, el Grupo Andino ha establecido ya varios tipos de relaciones, como son los contactos que establece el Presidente de la Comisión con la Comisión y el Consejo de las Comunidades Europeas. A ese respecto, la Comisión, después de estudiar el informe de la Junta tiene intención de crear, de ser posible, una comisión mixta entre el Grupo Andino y las Comunidades Europeas. En su reunión, los ministros de relaciones exteriores de los países miembros apoyaron esa iniciativa de la Comisión. Esta también envió una misión al Japón, encabezada por su Presidente. En el cuadro de la ALALC, el Grupo Andino tiene una posición coherente, elaborada en consultas previas, que trata de reforzar. Esas posiciones comunes se refieren tanto a los problemas de liberalización como a los acuerdos de complementariedad. El Grupo Andino se propone perseguir una acción común en diversos círculos internacionales; para ello, los ministros de relaciones exteriores recomendaron en junio de 1972 que la Comisión abordara, en su próxima reunión ordinaria, el tema de las actitudes comunes de los países miembros en el terreno internacional, con miras a hacer más operacional y más eficaz el mecanismo de coordinación; insistieron en la responsabilidad solidaria de los países miembros. Por último, la Junta fue facultada por la decisión N.º 9 de la Comisión para negociar y concluir acuerdos de asistencia técnica con los organismos internacionales. Por otra parte se sabe que en esa materia la Junta ha obtenido ya resultados satisfactorios. He aquí otros ejemplos de acción común: los ministros dirigieron una nota conjunta y después notas separadas al Secretario General de las Naciones Unidas para apoyar la solicitud de asistencia presentada al PNUD por la CAF; recomendaron a las instituciones andinas que prepararan un programa de asistencia técnica entre países miembros y que estudiaran las posibilidades de financiación; además decidieron coordinar su acción con objeto de que los países miembros pudieran tener un representante de América Latina en el Comité de los Veinte del Fondo Monetario Internacional. Es demasiado pronto para prever la evolución y la forma de las relaciones exteriores del Grupo Andino, pero es de lamentar la falta de disposiciones más precisas sobre la competencia de las instituciones en esa esfera y más particularmente en lo que respecta a la elaboración y aplicación de la política comercial común, consecuencia lógica del arancel externo común. Sin embargo, la voluntad, la práctica y los resultados obtenidos, unidos a las necesidades crecientes

derivadas de los progresos de la integración, son otros tantos factores que permiten presagiar que, en el futuro, las relaciones exteriores del Grupo Andino se apoyarán en mecanismos eficaces.

Segunda parte

ANÁLISIS COMPARATIVO

Capítulo primero

ESQUEMAS GENERALES

A.—Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Magreb y Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

1. El esquema general de las estructuras institucionales y de la distribución de poderes de cada una de estas tres agrupaciones es a primera vista análogo. El poder decisorio está concentrado en los órganos intergubernamentales, que aplican la regla de la unanimidad; esos órganos son el Consejo de Ministros y la Conferencia de las Partes Contratantes en la ALALC, la Conferencia de Ministros de Economía del Magreb y las reuniones de ministros de relaciones exteriores en la ASEAN. Esos órganos principales, que adoptan decisiones en última instancia, son asistidos por comités permanentes. Tanto los actos de los órganos principales como la estructura y el papel de los comités permanentes y de las secretarías ponen de relieve las diferencias que separan a esas tres agrupaciones y que se derivan de los diversos niveles en que se encuentran: el grupo del Magreb y la ASEAN se hallan en la fase preliminar, mientras que la ALALC se encuentra en la primera etapa de realizaciones. De ahí que las dos primeras agrupaciones se limiten a elaborar proyectos y a formular resoluciones que tienen ante todo el alcance de recomendaciones, en tanto que la ALALC recurre también a resoluciones que imponen ciertas obligaciones; así definidas en términos generales, estas tendencias que caracterizan a las dos primeras agrupaciones no excluyen en modo alguno el que varias de sus recomendaciones hayan sido aplicadas. Por otra parte, frente al Comité Permanente sin estructura orgánica de la ASEAN y al CPCM del Magreb, el Comité Ejecutivo Permanente constituye la piedra angular de la ALALC por cuanto está encargado de elaborar decisiones, adoptar determinadas resoluciones y velar por el buen funcionamiento de la Asociación. La diferencia es aún más acentuada tratándose de las secretarías; mientras la ALALC dispone de efectivos permanentes, las otras dos agrupaciones carecen prácticamente de ellos: el Magreb sólo tiene una secretaría embrionaria, en tanto que la ASEAN no posee ningún mecanismo administrativo permanente.

2. En torno a esos núcleos institucionales giran comisiones consultivas y algunos organismos y mecanismos especializados: El CEIM del Magreb, el Fondo Común de la ASEAN, los acuerdos de compensación relativos al intercambio y los acuerdos de complementación en la ALALC. Esos siste-

mas de consulta y esos mecanismos auxiliares, si bien tienen cierta amplitud, no parecen estar en condiciones de compensar las insuficiencias estructurales, sólo perceptibles en la ALALC, pero patentes en las dos agrupaciones en vía de formación.

B.—Comunidad del Africa Oriental, Unión Aduanera y Económica del Africa Central, Mercado Común Centroamericano y Grupo Andino

3. A los objetivos tendientes a la creación de uniones aduaneras y económicas corresponden sistemas institucionales más detallados. Junto a los órganos intergubernamentales se han desarrollado las estructuras comunitarias en forma de secretarías generales e incluso de un órgano principal subregional, como la Junta del Grupo Andino. Por otra parte, los poderes ampliados y aumentados, aunque en general muy concentrados en los órganos supremos que, salvo excepciones, aplican la regla de la unanimidad, están repartidos de manera más funcional para mejor asegurar la continuidad en la ejecución. Por los mismos motivos, los efectos de los actos comunes se amplifican y más a menudo tienen carácter obligatorio e inmediato. A estas mayores obligaciones corresponden mejores garantías de recurso contra los actos comunes o de solución de litigios. Tales funciones, que raras veces se confieren a órganos especializados, son acaparadas la mayoría de las veces, por los órganos principales. Paralelamente, ciertas agrupaciones poseen densas redes de comisiones consultivas y de organismos especializados, por ejemplo, las entidades especializadas del MCCA y sobre todo los servicios comunes de la CAO. A pesar de tener algunos rasgos comunes, son bastante pronunciadas las diferencias estructurales entre esas diversas agrupaciones, que sin embargo están próximas en cuanto a sus objetivos y contenido.

4. Sólo la CAO y la UDEAC poseen un órgano supremo integrado por presidentes o jefes de Estados miembros, aunque desde luego los gobiernos de otras agrupaciones pueden convocar de vez en cuando una conferencia a nivel presidencial. En el plano ministerial, el paralelo puede establecerse entre el Comité Directivo de la UDEAC y el Consejo Económico Centroamericano del MCCA. En cambio la comparación es apenas posible con la CAO y el Grupo Andino; este último no posee un consejo de ministros institucionalizado y la CAO, por su parte, se distingue por sus órganos ministeriales originales: el Comité de Ministros de la Comunidad y los cinco Consejos integrados por ministros de los gobiernos miembros asistidos por sus consejeros, pero presididos por un ministro de la Comunidad.

5. Estrictamente hablando, la CAO y la UDEAC no poseen órganos comparables al Consejo Ejecutivo de la MCCA, que, integrado por viceministros o altos funcionarios nacionales, prepara y ejecuta las decisiones del Consejo Económico Centroamericano, controla el funcionamiento del Mercado Común y, con tal fin, adopta determinadas decisiones con la ayuda de la SIECA. En las otras dos agrupaciones, esas funciones son

compartidas o ejecutadas en colaboración por los órganos ministeriales y las secretarías generales. Por razones evidentes, las cuatro agrupaciones poseen secretarías permanentes.

6. La estructura original del Grupo Andino se distingue fundamentalmente de los otros esquemas: el poder activo se ha conferido a dos órganos principales, una Comisión intergubernamental y una Junta comunitaria. La Junta, órgano autónomo, controla la secretaría, presenta propuestas, adopta determinadas decisiones y vela por el cumplimiento de las decisiones comunes. Investida de poderes de iniciativa y de ejecución, es el motor principal de la integración. La Comisión, por su parte, está encargada de mantener las relaciones con los gobiernos y las realidades nacionales y ejerce el poder de decisión final en las esferas más importantes. En esta agrupación, la piedra angular del sistema está constituida por el tándem Comisión-Junta: La Junta propone y ejecuta y la Comisión decide. Es la única agrupación en la que se ha establecido un equilibrio eficaz entre el órgano intergubernamental y el órgano comunitario. En todas las demás, el equilibrio de poderes se inclina a favor de órganos de participación gubernamental.

7. Todas las agrupaciones poseen órganos consultivos que recurren a expertos gubernamentales y más raramente a expertos independientes, pero sólo la CAO posee una asamblea legislativa que desempeña funciones legislativas, presupuestarias y de control, que son sancionadas en última instancia por la Autoridad. La CAO es también la única organización cuyos estatutos prevén la creación de un tribunal, que, sin embargo, aún no ha sido constituido. Finalmente, con excepción de la UDEAC que, por otra parte, posee un banco central, estas agrupaciones de integración subregional cuentan con instituciones financieras para la promoción del desarrollo económico.

Capítulo II

COMPARACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS

A.—Instituciones principales

1. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO, MAGREB Y ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL ASIA SUDORIENTAL

8. Entre las instituciones ministeriales cabe distinguir, por una parte, el Consejo de la ALALC y las reuniones de la ASEAN, integrados por los ministros de relaciones exteriores y, por otra parte, la Conferencia de Ministros de Economía del Magreb. Estos órganos políticos se reúnen a lo sumo una vez al año. En vista de ello su funcionamiento eficaz exige dos condiciones: a) importancia y carácter concreto de los problemas que deban resolverse, sin lo cual se corre el riesgo de que los ministros pierdan interés y no quieran participar activamente en las reuniones (actualmente parece manifestarse cierta falta de interés en la ALALC y en el Magreb); b) apoyo constante y eficaz de otras instituciones en la preparación y ejecución de las decisiones.

9. Si bien por el momento los ministros de la ASEAN parecen estar muy ocupados con los problemas que plantea el comienzo de la integración, sus trabajos no siempre van precedidos de una preparación adecuada, por falta de instituciones comparables a los comités permanentes de las otras dos agrupaciones y de la Secretaría de la ALALC. En efecto, en la ASEAN, el Comité Permanente de los embajadores y las reuniones de secretarios generales nacionales, que sólo se dedican parcialmente a sus funciones, no permiten realizar un trabajo importante y continuo, tanto más cuanto que no disponen de una secretaría permanente, ya que la labor fundamental que ésta desempeñaría la realizan, por rotación anual, los secretarios generales nacionales. La labor, más continuada, que estos últimos realizan no compensa de la falta de órganos comunes permanentes dotados de medios apropiados. El simple examen del programa preparado por el Grupo de Estudio de las Naciones Unidas ha planteado problemas por el aumento de las actividades que ha significado para la Comisión de Comercio e Industria así como para las secretarías nacionales. La situación es ambigua y provisional, pues toda aceptación de un programa de medidas concretas debe llevar a la reestructuración de la ASEAN y a la creación

de un mecanismo permanente. Aun en el período actual de transición, la elaboración de estudios y proyectos, la preparación de la elección y de las prioridades, la coordinación de los trabajos de las distintas comisiones y la colaboración con equipos de técnicos internacionales son otros tantos factores favorables al inmediato establecimiento de un mecanismo administrativo técnicamente bien dotado. Sin necesidad de subordinar su creación a una decisión general previa, este organismo técnico, aunque fuese de carácter provisional, podría contribuir útilmente a definir proyectos y prioridades en la ASEAN.

10. Aunque se halla en la fase de preparación del comienzo del proceso de integración, el Magreb puede al menos contar con un comité que, aunque de carácter consultivo y más modesto que el de la ALALC, funciona, no obstante, de manera permanente. Ambos comités constituyen el órgano esencial, bien de preparación de los trabajos o de coordinación de las distintas actividades, bien de control sobre las demás instituciones. Además, el Comité Ejecutivo Permanente continúa vigilando la marcha, algo más lenta, del proceso de liberalización. A pesar de las diferencias en cuanto a poderes y funciones que existen entre los dos comités, ambos tienen procedimientos bastante semejantes: el CPCM se rige por la regla de la unanimidad, mientras que el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC admite el veto.

11. Cabe subrayar otras dos diferencias. Por una parte, existe en la ALALC una Conferencia de las Partes Contratantes encargada especialmente de negociar listas nacionales y comunes, que no tiene equivalente en las otras dos agrupaciones. Por otra parte, el Magreb tampoco dispone de un equipo permanente, previsto en sus estatutos; contrariamente a lo que sucede en otras agrupaciones, el personal técnico que debe constituir el armazón de la secretaría central está sujeto a la vez a la dirección del Secretario y al control del CPCM por lo que respecta a su contratación y despido. Por ello, en vez de estar a salvo de toda influencia de los gobiernos —garantía común a todas las secretarías internacionales— se halla expuesto a una doble dependencia.

12. Por el contrario, la ALALC cuenta con una secretaría eficaz, aunque demasiado restringida en comparación con otras agrupaciones. Tras un período de expansión, la Secretaría Ejecutiva perdió su carácter de motor en el momento en que la Asociación experimentó dificultades, en 1966-1967, y se detuvo su desarrollo. En efecto, no se llegó a crear la Comisión Técnica que estaba proyectada, mientras que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es fruto de una transacción. Al mismo tiempo, el Comité Ejecutivo Permanente reasumió su función de control y ejecución, reforzando su autoridad sobre la Secretaría Ejecutiva, que tiene limitaciones, y aumentando sus tareas secundarias, administrativas o de rutina. De esta forma, el Comité Ejecutivo Permanente interfiere en las funciones de la Secretaría al tiempo que acentúa su carácter intergubernamental. Por ello, al no existir una definición clara en el Tratado de las atribuciones funcionales de la secretaría, al no existir un marco institucional adecuado, la importancia y el papel de la Secretaría Ejecutiva han quedado circunscritos principalmente por las disposiciones contenidas en el reglamento del

Comité Ejecutivo Permanente ¹. Convendría que otras organizaciones regionales tuviesen en cuenta esta experiencia.

2. COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL, UNIÓN ADUANERA Y ECONÓMICA DEL AFRICA CENTRAL, MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO Y GRUPO ANDINO

a) Instituciones intergubernamentales

13. Las *instituciones presidenciales* —la Autoridad en la CAO y el Consejo de Jefes de Estado en la UDEAC—, que se reúnen una vez al año, ofrecen más de una ventaja. En vista del papel preponderante de los presidentes en los países miembros, sus decisiones, adoptadas en común, permiten dar un impulso político a la integración. Por lo demás, estas reuniones, al más alto nivel, pueden acelerar también el proceso de adopción de decisiones en la medida en que los presidentes son capaces de fijar sin demora sus posiciones. Por último, estas instituciones garantizan a la vez la amplitud de los puntos de vista y la eficacia de la ejecución, siempre que se evite una excesiva concentración de poderes. Pero si se extrema esta concentración, como ocurre en la CAO, entonces los conflictos políticos tienden a repercutir en todas las plantas del edificio común; en efecto, en tal caso casi todas las decisiones y leyes comunes deben ser aprobadas por la Autoridad; ésta es la norma general de la que no se ha librado el presupuesto comunitario. Tal concentración de poderes se traduce también en un aumento de funciones y, como resultado de ello, del papel de las secretarías presidenciales de los países miembros.

14. Si bien esas reuniones pueden facilitar soluciones y transacciones rápidas, también pueden dar mayor rigidez a algunos procedimientos: en esta etapa es difícil imaginar que un presidente pueda quedar en situación de minoría; además, no es fácil convocar a los presidentes cada vez que debe resolverse un problema urgente; por ello, en el Tratado de la UDEAC se prevé la posibilidad de que, en caso de urgencia, se adopten decisiones por correspondencia o mediante consultas a domicilio.

15. Si no habiéndose institucionalizado, las reuniones presidenciales pueden celebrarse también entre los jefes de Estado de los países del Grupo Andino ² o de América Central; estas últimas reuniones se prevén en la carta de la ODECA ³. Por ejemplo, en su reunión de 1968 los presidentes de los países

¹ Véase G. Magariños, *Evaluación del proceso de integración de la ALALC*, Montevideo, ALALC, 1969, págs. 25 y 26; y D. Sidjanski, *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1967, págs. 39 y 40.

² La «Declaración de Bogotá» formulada por los Presidentes de Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela el 16 de agosto de 1966 es la base del Acuerdo de Cartagena. En ella expresaron su voluntad de emprender una acción conjunta para acelerar el progreso económico y social de sus países y previeron el establecimiento de una comisión mixta encargada de poner en práctica la decisión de los presidentes así como de una sociedad de desarrollo que se encargase de las tareas de promoción y de asistencia técnica.

³ En relación con la ODECA, véase el párrafo 171 de la primera parte del presente estudio.

de Centroamérica adoptaron varias decisiones acerca del mercado común. En la actualidad sus representantes personales forman parte de la Comisión Normalizadora.

16. Al nivel *ministerial*, la CAO constituye una solución original; los tres ministros comunitarios cumplen una doble función: asisten a las reuniones de sus respectivos gobiernos en calidad de miembros, en particular cuando se tratan asuntos de la Comunidad, pero residen en Arusha donde ejercen de modo permanente una función comunitaria; dependen tanto de sus países como de la comunidad, y su función comunitaria queda acentuada por la responsabilidad colectiva que impone el consenso en las decisiones adoptadas conjuntamente en el Comité de Ministros; en caso de desacuerdo en el Comité sobre una cuestión que concierne directamente a uno de los Consejos, cada ministro es libre de mantener su punto de vista sin que tenga que plegarse a la norma de la responsabilidad colectiva; ésta se mantiene mediante los vínculos estrechos que pueden tener con sus presidentes y gobiernos respectivos. De esta manera los ministros comunitarios tienen la posibilidad no sólo de informarse y de informar sin necesidad de intermediarios, sino también de influir en la línea de conducta de sus gobiernos; por el contrario, esto mismo hace que estén expuestos a la influencia directa de su gobierno. En general, el Comité de Ministros ha adquirido gran influencia en la dirección de los asuntos de la Comunidad, sobre todo porque los ministros presiden los Consejos y dirigen los tres sectores correspondientes de las actividades comunitarias: a) el Consejo del Mercado Común y el Consejo Consultivo de Economía y Planificación; b) el Consejo de Finanzas; c) el Consejo de Comunicaciones y el Consejo de Investigaciones y Asuntos Sociales. El aspecto positivo de este sistema es que los consejos ministeriales e intergubernamentales, en los que predominan los ministros nacionales, no están presididos por un ministro nacional sino por un ministro comunitario. El Comité de Ministros y los consejos especializados difieren sobre todo en tal sentido de las instituciones ministeriales de otras agrupaciones. Esta estructura original no sólo entraña ventajas. En efecto, existe una tirantez latente entre los ministros comunitarios y el Secretario General: dicha tensión no se refiere tan sólo a la división de las responsabilidades y al derecho de iniciativa, sino también a la dirección administrativa. Los tres secretarios que dirigen las tres secretarías están sometidos a la dirección y al control de sus respectivos ministros, a la vez que dependen jerárquicamente del Secretario General. Verdad es que los ministros se reservan principalmente la dirección política pero ¿hasta dónde va ese control que asegura una buena gestión de las funciones políticas? Al ejercer la dirección permanente ¿no se sienten tentados los ministros de intervenir en los asuntos administrativos para mejor afirmar su autoridad? Esta última se apoya por lo demás en el Comité de Ministros de la Comunidad que, aunque no es un gabinete propiamente dicho, tiende a actuar de manera colectiva.

17. Aunque está designado como «jefe de administración», el Secretario General podría tener dificultades, sobre todo con el ministro encargado del sector de finanzas y asuntos administrativos.

18. Antes de crearse la CAO, el Secretario General era el alto funcio-

nario principal y gozaba de importantes poderes. Sobre estas antiguas normas y costumbres han venido a superponerse nuevas estructuras y ahora el Secretario General está rodeado de ministros comunitarios. En un comienzo la adaptación provocó fricciones. El predecesor del actual Secretario General tuvo una difícil tarea y se encontró prácticamente aislado al terminar su mandato. La situación actual estará condicionada por la personalidad y el comportamiento de los ministros y del nuevo Secretario General, así como por su capacidad para trabajar en buena armonía. Ello no impide que estos cambios que tienen lugar en la organización sean causa de tensiones internas.

19. En el Comité Directivo de la UDEAC y en el Consejo Económico Centroamericano se reúnen los ministros de asuntos económicos y los ministros de planificación dos y cuatro veces al año, respectivamente. El Tratado constitutivo de la UDEAC hace de esta práctica una obligación, puesto que una delegación no tiene derecho a votar en el Comité Directivo si no está formada al menos por un ministro, y el Comité no puede reunirse válidamente si no se hallan representados todos los Estados, al menos por un ministro (arts. 11 y 16).

20. En la práctica el número de ministros que participan en esas reuniones del Comité Directivo suele ser superior a lo previsto en el Tratado; los ministros de finanzas o de desarrollo se unen a veces a sus colegas de asuntos económicos y de planificación. Según las necesidades, el Comité Directivo puede reunirse con una participación mayor.

21. Por su parte, el Consejo Económico Centroamericano ha organizado asimismo reuniones con otros ministros a quienes afecta la integración: ministros de finanza, agricultura, obras públicas, etc., prefigurando así un consejo de composición variada.

22. Aunque son comparables a los consejos de ministros de otras agrupaciones de integración, el Consejo Económico Centroamericano se distingue de ellos por ser el órgano supremo del MCCA, en tanto que los consejos de la CAO y el Comité Directivo de la UDEAC ocupan posiciones intermedias y están subordinados a una institución integrada por jefes de Estado.

23. Al nivel de los representantes gubernamentales, el Consejo Económico Centroamericano está asistido por un Consejo Ejecutivo compuesto de viceministros y altos funcionarios encargados de la integración. Este Consejo, de carácter más técnico, cuyos trabajos se realizan según el criterio de la importancia o de la tecnicidad y al mismo tiempo según el criterio de la división del trabajo por materias, se reúne más frecuentemente y constituye una «criba» intergubernamental, sobre todo con respecto a las iniciativas y actividades de la SIECA. A fin de velar por la ejecución de las obligaciones comunes, el Consejo Ejecutivo está capacitado para adoptar resoluciones por mayoría.

24. El Consejo Ejecutivo ha cobrado gran importancia, sobre todo a partir de 1966. Ha aumentado el número de participantes y su organización se ha estructurado en mayor medida. Por ejemplo, en noviembre de 1966, durante su 24.ª reunión, el Consejo Ejecutivo adoptó nuevas reglas de orga-

nización. Para reforzar su estructura, decidió institucionalizar la práctica de las reuniones de suplentes. Estas se encargarán de examinar y resolver los problemas relativos al Mercado Común, a la negociación, de los derechos uniformes a la importación y a otras cuestiones que en el futuro pudiera encargarles el Consejo Ejecutivo.

25. Desde entonces el Consejo Ejecutivo funciona a dos niveles: un nivel general y un nivel técnico. Al mismo tiempo ha asumido tareas más arduas que le ha encargado el Consejo Económico ⁴. Dentro de esta evolución figura la recomendación del Consejo Económico, que teniendo en cuenta que el Consejo Ejecutivo debe adoptar en ciertas ocasiones decisiones de carácter más político, ha invitado a los gobiernos a enviar representantes que tengan rango de viceministros. Con la excepción de Costa Rica, todos los gobiernos han adoptado la costumbre de hacerse representar por viceministros ⁵. En la crisis actual este relevo de reuniones a nivel de viceministros ha sido reemplazado por las «reuniones del Grupo de Trabajo de los Viceministros de la Comisión Normalizadora». Esta última ha introducido ciertas innovaciones pero ha mantenido en gran medida las estructuras existentes.

26. En los tratados de la CAO y de la UDEAC no se prevén órganos semejantes. En la práctica, el Comité Permanente del Mercado Común cumple una función de elaboración y de control comparable, en este sentido y en una esfera limitada, a la del Consejo Ejecutivo, pero, a diferencia de éste, no dispone de poderes de decisión. Lo mismo puede decirse del Comité de Expertos de la UDEAC, que examina detenidamente todas las decisiones sobre las cuales han de pronunciarse el Comité Directivo y el Consejo de Jefes de Estado.

27. La institución suprema del Grupo Andino, o sea la *Comisión*, está integrada por altos funcionarios nacionales encargados de la integración y el comercio exterior. Al igual que en las otras tres agrupaciones, el estilo de los debates contrasta con el protocolo de las reuniones diplomáticas; las discusiones son directas y se tratan materias concretas. Característica propia de la Comisión, órgano de decisión intergubernamental, es el procedimiento general de votación, que, con importantes excepciones, es el de mayoría calificada; para las normas de base, los programas generales y las cuestiones de alcance político, la mayoría calificada debe lograrse sin ningún voto en contra. En realidad esta condición equivale al acuerdo unánime.

28. Si bien la Comisión es el único órgano directivo que puede recurrir a una votación por mayoría, en la práctica sus miembros no han votado nunca hasta ahora y todas las decisiones se han adoptado por asentimiento unánime. No es menos cierto que la existencia de esta norma mayoritaria contribuye a facilitar transacciones más conformes con el interés comunitario y a acelerar el acercamiento de los puntos de vista sin que, en la mayoría de los casos, éstos tengan que uniformarse en función del común denominador más bajo.

⁴ Sidjanski, *op. cit.*, pág. 106.

⁵ Véase G. Fonseca y D. Ramírez, *Los órganos del Tratado general de integración económica centroamericana*, Guatemala, SIECA, 1968, pág. 25.

29. La Junta del Grupo Andino no tiene equivalente en las demás agrupaciones. Institución principal, la Junta es un órgano colegiado independiente de los gobiernos y de los distintos intereses —su independencia está garantizada por el Acuerdo— y está dotada de facultades de iniciativa y decisión. Se caracteriza además por su alto nivel político-técnico y por su visión de conjunto de los intereses de la región que, según el Presidente de la Comisión, sólo ella posee ⁶. Por ello puede cumplir un papel dinámico en la negociación señalando con objetividad e imparcialidad el denominador común entre los intereses nacionales y el interés regional. La Junta ha acumulado un gran capital de confianza ante los Estados miembros. La confianza y la competencia técnica constituyen el fundamento principal de su capacidad de acción y de influencia. Pone de relieve su carácter colegial el consenso de sus tres miembros, que es la base de sus iniciativas y de sus actuaciones. Para que siga siendo dueña de sus actos ni la Junta ni ninguno de sus miembros asisten a las reuniones que se celebran con expertos gubernamentales sino que se hace representar por sus funcionarios, quienes no están facultados para comprometerse en nombre de la Junta, que es la única que puede pronunciarse de manera definitiva. La Junta estudia los proyectos y opiniones que le son presentados, formula su propuesta y entabla el diálogo con la Comisión y los gobiernos. Celosa de su independencia, la Junta tuvo al comienzo grandes ambiciones tendientes a acaparar y centralizar la mayor parte de las funciones que le atribuye el Acuerdo de Cartagena. Ante la inmensidad de las tareas y la imposibilidad de encargarse de todas ellas al mismo tiempo, la Junta fijó prioridades y estableció vínculos de colaboración con las administraciones, expertos e institutos nacionales o regionales. Para el cumplimiento de sus tareas cuenta con un núcleo administrativo, dinámico y competente que le ayuda en la formulación, preparación y puesta en marcha de la empresa común.

30. Los Secretarios Generales asumen a título personal la dirección administrativa en otras agrupaciones. Su alto nivel, especialmente en el MCCA y la UDEAC, indica que hay un parecido con una de las características de la Junta, cuya forma colegiada constituye un rasgo distintivo. Sin embargo, el grupo dirigente del MCCA, formado por un secretario general y dos secretarios generales adjuntos, podría institucionalizarse fácilmente, con lo que se seguiría una tradición de estrecha colaboración. Al fortalecer la posición del núcleo dirigente esa transformación permitiría evitar una falta de autoridad como la que se manifestó en la crisis actual al no contarse con un secretario general. En cuanto al Secretario General de la UDEAC, dispone de grandes facultades de iniciativa, de estudio y de control de ejecución. Sin embargo, sus actividades parecen estar sometidas a una celosa vigilancia por parte de los Estados miembros.

31. Una rápida comparación entre los mecanismos administrativos pone de relieve el contraste que existe entre el embrión inicial del Pacto Andino (54 millones de habitantes), que cuenta en total con un centenar

de personas, y la administración común de la CAO, agrupación de dimensiones medias (33 millones de habitantes), que dispone de 4 482 personas. Evidentemente, el Grupo Andino tiene una secretaría insuficientemente dotada con relación a sus objetivos, a la amplitud de sus funciones y especialmente al control de la aplicación en una zona vasta y dispersa. Por ahora esta laguna sólo se advierte parcialmente, en vista de que el dinamismo del equipo actual compensa su deficiencia numérica en esta fase inicial. Subsiste un peligro que podría agravarse con el tiempo: desprovista de los medios y mecanismos necesarios para cumplir su gran diversidad de tareas, en la práctica podrían recortarse los poderes de la Junta. La influencia y el peso tradicional de las administraciones gubernamentales podrían muy bien imponerse insensiblemente allí donde la Junta, por falta de medios, tuviera que abandonar el ejercicio de alguna de sus facultades comunitarias en favor de las instituciones intergubernamentales o de las administraciones nacionales. No basta con otorgar poderes: también hay que dotar a la institución comunitaria de los medios que le permitan llevar a cabo sus grandes tareas.

32. Entre estos dos extremos se hallan las secretarías generales de dos pequeñas agrupaciones, la UDEAC (9 millones de habitantes) y el MCCA (15 millones de habitantes), que se componen, respectivamente, de 120 y 180 personas. Estas comparaciones numéricas no dejan de suscitar objeciones: en efecto, en ellas no se tienen en cuenta ni las dimensiones de las zonas, ni la amplitud y naturaleza de los trabajos. ¿Cómo hacer comparaciones con los servicios comunes de la CAO, que comprenden departamentos de aduanas (2565) o del impuesto sobre la renta (1070) que reemplazan a las administraciones nacionales? También surgen dificultades semejantes cuando se trata de comparar la calidad, el nivel técnico y la eficacia de esos mecanismos. En conjunto, los funcionarios de nivel superior parecen ser competentes, y los principales obstáculos estriban en la contratación de personal de nivel medio y en la Formación de una administración sólida y duradera.

33. Sin embargo, las dificultades de contratación pueden también provenir de la insuficiencia general de personal capacitado de que adolecen las regiones menos desarrolladas. En estos casos las administraciones nacionales no se deciden, y hasta se resisten abiertamente, a separarse, aunque sea durante períodos limitados, de algunos funcionarios competentes. Puede existir una competencia más o menos aguda y celosa entre las administraciones nacionales y la administración común cuando ambas tratan de ofrecer condiciones comparables. La formación eficaz del personal es uno de los factores indispensables del desarrollo regional.

34. En cuanto a las organizaciones de cooperación, se observa que las agrupaciones de integración poseen instituciones comunitarias con mayor autonomía, poderes e influencia y que en ellas el papel de los altos dirigentes políticos, ministros e incluso presidentes, es mucho más activo e importante. Por último, aunque en general se rigen por el principio de la unanimidad, cabe señalar dos excepciones a esta norma: la regla mayoritaria del Consejo Ejecutivo del MCCA y, lo que es más importante, la mayoría calificada de la Comisión del Grupo Andino.

⁶ Conversación del 21 de julio de 1971 con el Sr. Juan Somavia, quien presidió la Comisión en ese año.

35. Fuera de este marco hay dos instituciones de la CAO que no tienen equivalente en otras agrupaciones: la Asamblea Legislativa y el Tribunal (este último aún no se ha constituido). En la etapa actual, la constitución de asambleas legislativas podría plantear problemas en otras agrupaciones con regímenes políticos diferentes; en cuanto al órgano jurisdiccional, éste podría llegar a ser necesario con el aumento progresivo de las actividades al nivel regional.

B.—Organos consultivos, organismos especializados y servicios comunes

1. ORGANOS CONSULTIVOS

36. Todas las agrupaciones tienen redes de órganos consultivos integrados por expertos gubernamentales que tienen por objeto asociar a los responsables de las administraciones nacionales en el estudio y elaboración de actos comunes. Al nivel más alto están los dos Consejos de la CAO (Economía y Planificación e Investigaciones y Asuntos Sociales) en los que participan los ministros comunitarios y nacionales, y que sólo tienen funciones consultivas. Se trata de excepciones. Más frecuentes son los casos de órganos formados por altos funcionarios de diversos sectores: el Consejo de Política Financiera y Monetaria y la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial en la ALALC, la Comisión de Transportes y Comunicaciones en el Magreb, la Comisión Permanente de Comercio e Industria en la ASEAN; los consejos o comités de responsables de la planificación de los cuatro grupos de integración, los siete consejos establecidos por la Comisión del Grupo Andino son otros tantos ejemplos. En suma, los órganos principales están rodeados de una red más o menos apretada de comisiones y comités.

37. Si bien esos órganos compuestos de representantes oficiales son numerosos y difieren poco de una agrupación a otra, los órganos que representan los intereses privados son escasos: citemos la *Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales* y la *Comisión Consultiva de Asuntos Laborales* (actualmente poco activa) en la ALALC, así como las *reuniones sectoriales*. Estas reuniones, en que se agrupan los industriales según sus sectores de actividad, constituyen el elemento original y dinámico de la ALALC. Al mismo tiempo que multiplican las relaciones entre círculos económicos de América Latina (17 reuniones con más de 700 participantes en 1970 y 22 reuniones con 732 participantes en 1971), esas reuniones permiten a los sectores privados intercambiar sus puntos de vista, contribuir activamente a la preparación y promoción de los proyectos (concesiones arancelarias y acuerdos de complementación) y a facilitar su aprobación interviniendo cerca de sus respectivos gobiernos. El ritmo de estas reuniones y de sus actividades ha aumentado a pesar de las dificultades por las que atraviesa la Asociación; además, de ellas han surgido la mayor parte de

los nuevos acuerdos de complementación. Se trata de un ejemplo original de una asociación eficaz y apropiada de los sectores privados para actuar conjuntamente.

38. Por su parte, el Grupo Andino ha formado su *Comité Asesor Económico y Social* integrado conjuntamente por empleadores y trabajadores. Reunido en Lima en marzo de 1971, el Comité formuló diversas recomendaciones dirigidas a la Junta y a la Comisión: estudio de los problemas relativos a salarios, accidentes (Junta), creación de un Consejo de Asuntos Sociales instituido en virtud de la decisión N.º 39 de la Comisión (julio de 1971), inclusión de expertos designados por las organizaciones patronales y sindicales en los Consejos encargados de armonizar las políticas económicas y de coordinar los planes de desarrollo. El Comité tiene por funciones analizar las propuestas de la Junta antes de que se transmitan a la Comisión, pronunciarse mediante recomendaciones dirigidas por iniciativa propia a las principales instituciones, y asistirles cuando éstas le pidan su opinión. El Comité aprueba sus informes y recomendaciones por mayoría de dos tercios de los miembros presentes. Celebró su segundo período de sesiones en octubre de 1971. Otra característica particular del grupo Andino es la distinción entre expertos subregionales, que son consultados a título personal, y expertos oficiales o gubernamentales.

39. A diferencia de esas formas de consulta, la UDEAC y sobre todo la CAO sólo asocian, en principio, a sus trabajos a expertos oficiales. Estas dos agrupaciones no poseen órganos cuyos miembros sean representantes de los sectores económicos y sociales. En cuanto al MCCA, el sector privado está estrechamente asociado a las actividades de sus instituciones en los distintos grupos de trabajo.

40. Esta asociación en la elaboración y ejecución de las decisiones de expertos independientes o consultados a título personal, de representantes de organizaciones profesionales o de sectores privados, en forma de órganos consultivos o de grupos especiales, es característica común, con diversas variantes, de las agrupaciones latinoamericanas. En cambio, las demás agrupaciones no practican esta forma de consulta como no sea excepcionalmente. Por último, unas y otras han intensificado en gran manera las consultas con administraciones y expertos gubernamentales.

2. ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

41. El desarrollo de los organismos especializados persigue un doble objetivo: apoyar o completar las actividades de las instituciones principales, como ocurre con los acuerdos de complementación o el acuerdo de compensación dentro del marco de la ALALC, y descentralizar ciertas funciones, especializarlas y hacerlas más autónomas, como en el caso del CEIM o la COMALFA —cuya actividad es muy escasa— en el Maghreb; en la ASEAN, la Comisión de Turismo refleja una tendencia a la especialización, en tanto que el Fondo Común responde a una acción de apoyo.

42. Estos organismos han tenido una extensión variable en las agrupa-

ciones de integración: modesta en la UDEAC que, además de contar con un organismo de contabilidad, dispone de un mecanismo original en forma de fondo de solidaridad cuya finalidad es compensar los desequilibrios naturales en la Unión; por el contrario, la UDEAC no dispone de un instituto de desarrollo, aunque éste parece complemento necesario de la planificación prevista en la Unión. La situación general es semejante en el Grupo Andino, que sólo excepcionalmente cuenta con organismos especializados; por ejemplo, para elaborar su estrategia de desarrollo la Junta recurre al ILPES; dentro de esta misma óptica, el Grupo Andino se apoya en la CAF, cuya finalidad es promover la ejecución de proyectos multinacionales y de programas de modernización. Se han establecido organizaciones semejantes de financiación y de promoción en la CAO (Banco de Desarrollo del Africa Oriental) y en el MCCA (BCIE).

43. Por lo demás, la mayor expansión de organismos especializados se advierte en estas dos últimas agrupaciones: ICAP, Consejo Monetario, ICAITI, Cámara de Compensación; sin embargo la mayor red de organismos abarca diversos campos de actividad en la CAO que cuenta con una veintena de institutos y servicios especializados en diversas esferas, tales como investigaciones industriales, agrícolas, forestales, investigaciones médicas generales y especializadas (paludismo, lepra, virus, tuberculosis) e investigaciones veterinarias, así como servicios y departamentos especializados: meteorología, derechos de autor, aviación civil, derechos de aduana. Estas actividades forman parte de una tradición histórica de la región del Africa oriental.

3. SERVICIOS COMUNES

44. Los servicios comunes no existen en las agrupaciones de cooperación ni en el Grupo Andino creado recientemente; son raros en la UDEAC, donde el Banco Central común parece tener ciertas dificultades. En América Central, la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) en un ejemplo que podría seguirse en los servicios de correos y telecomunicaciones, servicios portuarios (COCAAP) y a más largo plazo en el campo de la energía eléctrica.

45. Caso aparte es la CAO, que cuenta con una nutrida red de servicios comunes; además de los muchos institutos y organismos especializados hay otras actividades importantes en la CAO que están a cargo de dichos servicios o departamentos: por una parte, existen administraciones comunes para los impuestos y para las aduanas; por otra parte, hay cuatro grandes corporaciones que se encargan de los ferrocarriles, la aviación, los puertos y los correos y telégrafos, y que cuentan con casi 70 000 personas. De esta manera las actividades que se llevan a cabo en campos tan esenciales como los transportes, las comunicaciones y también la tributación, dependen de servicios comunes que así constituyen las bases de la solidaridad y un obstáculo a toda tendencia desintegrante. Se trata de un aporte original a las experiencias de integración.

C.—Coordinación a nivel nacional y organizaciones profesionales

1. COORDINACIÓN

46. La forma más sencilla es la empleada en el Magreb, donde el Ministro de Economía, o mejor dicho, un funcionario responsable designado por él en cada ministerio de economía, ejerce esta función. La importancia y la estructura de las secretarías nacionales de los países de la ASEAN van desde la designación de un secretario general nacional (Tailandia) hasta la constitución de una dirección de la ASEAN agregada al Ministerio de Relaciones Exteriores (Indonesia). A falta de una organización común, estas secretarías nacionales son ejemplos de desdoblamiento funcional en cuanto que ejercen funciones tanto en el plano nacional como en el de la ASEAN.

47. De la coordinación en los países de la CAO, que se caracteriza por su pragmatismo, se encargan sobre todo las secretarías de la Presidencia y las comisiones o grupos interministeriales. Debido al papel preponderante que desempeñan los presidentes tanto en la integración de la CAO como en la de la UDEAC, la coordinación en esta última sigue, con un estilo distinto, un camino semejante. Las posiciones homogéneas de las delegaciones nacionales, que se observan incluso al nivel de los expertos, dan una idea del grado de coordinación en los países de la Unión.

48. En los países latinoamericanos, la coordinación reviste una forma más estructurada. Los países miembros de la ALALC y del Grupo Andino cuentan con organismos especiales, comisiones nacionales, secretarías o institutos de integración o de comercio exterior. Esos mismos organismos asumen la coordinación al nivel de la ALALC y del Grupo Andino. En los países de Centroamérica existe una dirección así como viceministros encargados de los asuntos de integración. Todos estos organismos de los países de la ALALC, del Grupo Andino o del MCCA efectúan consultas regularmente con el sector privado. En algunos casos los representantes de las organizaciones profesionales forman parte de las comisiones nacionales.

2. ORGANIZACIONES PROFESIONALES

49. La existencia de estructuras profesionales en el plano regional es uno de los indicadores del grado de integración; en principio, a medida que aumentan las actividades regionales, los poderes comunitarios y sus consecuencias, se supone que las organizaciones profesionales nacionales tenderán a organizarse en común al nivel regional. Esta hipótesis sólo se confirma parcialmente en las agrupaciones estudiadas⁷. Ciertamente, el Magreb y la ASEAN la corroboran: la falta de asociaciones regionales —con excepción de una confederación de las cámaras de comercio de los

⁷ Existen más de 300 agrupaciones socioeconómicas en las comunidades europeas (véase J. Meynaud y D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruselas, Instituto de estudios europeos, Universidad libre de Bruselas, 1971).

países de la ASEAN y de una asociación de agentes de viaje de la ASEAN—revela un grado muy limitado de cooperación. No obstante, la situación existente en la CAO y en la UDEAC es ejemplo de un caso extremo: en esas comunidades no existen prácticamente organizaciones profesionales regionales fuera de algunos sindicatos de trabajadores dentro del marco de los servicios comunes de la CAO o de las reuniones de las cámaras de comercio e industria en la UDEAC.

50. El paralelismo existente entre grado de actividad y asociaciones regionales se comprueba más acusadamente en las agrupaciones latinoamericanas. De los 15 asociaciones a nivel de la ALALC—generales como la AILA y sectoriales como la ATLA— algunas intervienen activamente en el proceso de liberalización o en materia de acuerdos de complementación: la ALAINE, la ALICA y la ALIPLAST organizan reuniones sectoriales, en tanto que la ALAMAR participa activamente, junto con la Secretaría Ejecutiva, en la preparación de un estudio sobre transportes según la técnica de las cargas unificadas y en contenedores. La asistencia financiera del BID a la ALAMAR es administrada por la Secretaría General de la ALAMAR, en tanto que la Secretaría Ejecutiva de la ALALC se encarga de la programación y de la dirección del trabajo técnico; de la coordinación se encargan conjuntamente ambas secretarías⁸. En el MCCA la federaciones profesionales como la FECAICA o la FECAMCO participan activamente en el proceso de integración, así como unas diez asociaciones por ramas o sectores de actividad.

51. En el Grupo Andino las estructuras profesionales se hallan en formación: a medida que los diversos sectores quedan afectados por las decisiones y la programación comunes, tienden a crearse una organización a nivel andino, sobre todo porque la política de la Junta consiste, al parecer, en dar prioridad a las iniciativas y opiniones de las agrupaciones subregionales. La programación sectorial podría muy bien acelerar este proceso, que ya se manifiesta en los sectores de los textiles, de la celulosa y el papel y del vidrio, en la industria metalúrgica⁹ y en otros campos que se han visto o que se verán afectados por las decisiones conjuntas, tales como los transportes por carretera¹⁰. Por último, la constitución de tales grupos puede obedecer también a un esfuerzo de reorganización de la producción o de la distribución a nivel regional o, simplemente, a la necesidad de información, de lograr un mínimo de coordinación o de defender conjuntamente sus intereses.

⁸ Véase ALALC, *Síntesis mensual*, Montevideo, N.º 73, julio de 1971, págs 346 y siguientes.

⁹ Confederación Metalúrgica del área andino, creada en el Congreso de Industriales metalúrgicos (Santiago, 16 a 22 de agosto de 1971). [Véase Grupo Andino, *Carta informativa oficial de la Junta del Acuerdo de Cartagena*, Lima, N.º 6, agosto de 1971, pág. 5.]

¹⁰ Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 12, abril de 1972, pág. 8.

Capítulo III

COMPARACIÓN DE LOS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

A.—Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Magreb y Asociación de Naciones del Asia Sudoriental

1. DISTRIBUCIÓN DE PODERES

52. La diferencia señalada entre la ASEAN y el Magreb, por una parte, y la ALALC por otra, en cuanto a los objetivos, al grado de cooperación efectiva y a las instituciones se refleja a nivel de los poderes, pues los primeros sólo tienen el poder de formular propuestas y recomendaciones —a excepción de ciertas medidas adoptadas por los organismos especializados—, mientras que la ALALC dispone además de ciertos poderes de decisión con fuerza obligatoria. Por otra parte, la distribución de poderes en la ALALC está prescrita en sus líneas principales por el Tratado de Montevideo y los protocolos adicionales, en tanto que en las otras dos asociaciones la gestión es pragmática y se lleva a cabo en etapas sucesivas (declaraciones, acuerdos o protocolos de acuerdos). Por esta razón, la Conferencia de Ministros de Economía y el Comité Permanente Consultivo del Magreb, y las reuniones de los ministros de relaciones exteriores o de los secretarios generales nacionales carecen de atribuciones precisas. Lo mismo ocurre con las funciones de la Secretaría Ejecutiva de la ALALC.

53. En la ASEAN y el Magreb, por regla general, todos los proyectos y propuestas han de ser aprobados, respectivamente, por la Reunión Ministerial o por la Conferencia. Las funciones de preparación, de examen y de coordinación son asumidas en el Magreb por el CPCM y el Secretario, y en la ASEAN por el Comité Permanente, la reunión de los secretarios generales nacionales y el Secretario General, los cuales cuentan con la asistencia de una red de comisiones y de comités consultivos. En el intervalo que transcurre entre las reuniones de los ministros, los comités del Magreb y de la ASEAN están facultados para adoptar ciertas decisiones. En la ALALC, los poderes están menos concentrados en la cumbre, y más repartidos y mejor articulados: así, junto al Consejo de Ministros, la Conferencia continúa desempeñando su función de órgano de negociación arancelaria; el Comité Ejecutivo Permanente, además de su función de elaboración de decisiones, tiene cierto poder propio de decisión en materia de ejecución

y de supervisión, o bien poderes delegados por el Consejo y la Conferencia; además, su Secretaría Ejecutiva se encarga de los servicios de secretaría de las instituciones principales, participa activamente en la preparación de decisiones, asume la responsabilidad de los estudios (estudios sobre los contenedores, por ejemplo), organiza reuniones sectoriales y reuniones de comisiones y de grupos de estudio y de expertos. Aun cuando en este aspecto ejerce cierta influencia, la Secretaría Ejecutiva está sometida a un control constante por parte del Comité Ejecutivo Permanente que, en la práctica, ocupa un puesto de primer orden en el proceso de adopción de decisiones.

2. FASES DEL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

a) Origen

54. Las iniciativas son generalmente obra de los gobiernos, que pueden adoptarlas directamente o por intermedio de organismos intergubernamentales o de comisiones consultivas integradas por expertos oficiales. Raras son las iniciativas provenientes de los sectores privados, ya que éstos pueden dirigirse a los ministerios de economía en el Magreb o bien dichas iniciativas pueden tramitarse a través de las secretarías nacionales en los países de la ASEAN. Como caso excepcional ha habido organizaciones del sector privado que han sometido sus propuestas directamente a los ministros de relaciones exteriores de la ASEAN. Conviene señalar que el CPCM, los secretarios generales y el Comité Ejecutivo Permanente constituyen los principales conductos para la transmisión de iniciativas y proyectos. La ALALC se distingue de las otras dos agrupaciones en que lo más frecuente es que las iniciativas provengan de los sectores privados, los cuales participan en las reuniones sectoriales¹¹; hay veces en que hasta la Secretaría Ejecutiva adopta iniciativas directamente, aun cuando tenga además la posibilidad de transmitir algunas de sus ideas por conducto de los mecanismos consultivos, o incluso de ciertos miembros del Comité Ejecutivo Permanente.

b) Fase de elaboración

55. En la fase de preparación, el papel central corresponde a los organismos permanentes, esto es, el CPCM y el Secretario en el caso del Magreb, y el Comité Ejecutivo Permanente y la Secretaría Ejecutiva, tratándose de la ALALC. Estos órganos dan orientaciones, recogen las opiniones que les formulan las comisiones y los comités y dan la debida forma a las propuestas, modificándolas en caso necesario. Como en la ASEAN no existe un órgano central, el proceso es más impreciso, y carece de marco general, de continuidad y de apoyo técnico permanente. En estas condiciones, los secretarios nacionales, las comisiones y comités y el Secretario General desempeñan

¹¹ Véase más arriba el ejemplo de una iniciativa emanada de la ALAMAR.

todos ellos un papel; pero el papel principal parece estar reservado a las reuniones de los secretarios nacionales, que se encargan de supervisar y coordinar los trabajos de las comisiones, de hacerles observaciones y recomendaciones, de establecer prioridades y de someter los proyectos y las propuestas, junto con sus recomendaciones, al Comité Permanente. Así, estas reuniones de los secretarios nacionales, seguidas de sesiones del Comité Permanente, y las reuniones del Comité Ejecutivo Permanente y del CPCM son las principales fuentes o filtros de que emanan los proyectos sometidos a los organismos ministeriales.

56. Si existe cierta homogeneidad en este proceso diversificado, ello no se debe únicamente a los órganos centrales del Magreb y de la ALALC sino también al número relativamente reducido de personas que, en las tres asociaciones, se reúnen una y otra vez a diferentes niveles y en las diferentes fases de elaboración de decisiones comunes. A este núcleo actuante se unen, según el caso, otras organizaciones oficiales o profesionales: el Grupo de Estudio de las Naciones Unidas en la ASEAN, el PNUD en el Magreb, y asociaciones profesionales regionales en la ALALC.

c) Fase de decisión

57. Aun cuando por regla general la selección y la aprobación competen a los organismos ministeriales, es evidente que los órganos o las reuniones que preparan las decisiones ejercen una innegable influencia en esta fase capital. Las propuestas que han sido recomendadas por unanimidad por una comisión y por la reunión de los secretarios nacionales, y que han sido aceptadas después por el Comité Permanente de embajadores y transmitidas a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, tienen, todas ellas, probabilidades de ser ratificadas¹².

58. En la práctica magrebí, el CPCM —por intermedio de uno de sus miembros— y el Secretario asisten a todas las reuniones que ellos preparan y siguen el proceso en el curso de frecuentes sesiones. Además, en virtud del artículo 14 de su reglamento interno, el CPCM, dentro de los tres días que preceden a la reunión de la Conferencia de Ministros de Economía, celebra un período extraordinario de sesiones en el mismo lugar en que se reúne la Conferencia, con objeto de poner a punto la documentación de la reunión, cuyos elementos en conjunto han sido comunicados previamente a los gobiernos¹³. En el momento decisivo, el CPCM y su secretario se encuentran presentes en la Conferencia de Ministros, cuyo programa es

¹² Véase el documento presentado al Seminario por la Srta. Tang Ling Ling (Singapur) acerca del marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo (Bangkok, 17 a 26 de enero de 1972), « Comments of the representative of the Singapore ASEAN National Secretariat on the study of Institutional aspects of regional integration among developing countries by Professor Dusan Sidjansky » [mimeografiado; en inglés solamente], pág. 6.

« La experiencia demuestra que una recomendación formulada por el Comité Permanente y que refleje los puntos de vista de todos los delegados es aprobada por regla general sin modificaciones por los ministros de relaciones exteriores. »

¹³ Véase M. El Kasri, « Les méthodes de travail des conférences maghrébines », en « Séminaire des experts maghrébins sur les techniques juridiques de la coopération maghrébine », Túnez, 27 a 30 de enero de 1971 [mimeografiado], págs. 5 y 6.

apretado: efectivamente, tiene que aprobar tanto las propuestas del CPCM y de las comisiones como las medidas, programas de trabajo y presupuestos de los organismos especializados como el CEIM.

59. Este papel lo desempeñan en la ALALC el Comité Ejecutivo Permanente y la Secretaría Ejecutiva, que ejercen, respectivamente, un control intergubernamental constante y una función técnica y administrativa. Al término de este proceso, al que asisten los gobiernos por intermedio de sus representantes en el Comité Ejecutivo Permanente, el Consejo se limita a menudo a ratificar las propuestas de resolución o de acuerdo que le son recomendadas por unanimidad por el Comité Ejecutivo Permanente. Sin embargo, en esta última fase la ALALC se diferencia de las otras dos agrupaciones: todo el proceso no conduce necesariamente al Consejo, ya que tanto la Conferencia como el Comité Ejecutivo Permanente pueden adoptar decisiones.

60. El procedimiento es ciertamente un aspecto importante del proceso de adopción de decisiones: en principio, todos los órganos consultivos formulan sus dictámenes o aprueban sus informes por consenso de sus miembros. En lo que se refiere al Magreb y a la ASEAN, rige el criterio de la unanimidad en el CPCM, en la reunión de secretarios nacionales y en el Comité Permanente, así como a nivel de los ministros. En la práctica, no se procede a votación como en las organizaciones internacionales, sino que se trata de llegar a un consenso. Los proyectos que no son objeto de acuerdo unánime entre los ministros son pasados por alto o aplazados hasta una reunión ulterior.

61. Para la selección de proyectos en la ASEAN, se determinan las prioridades según los criterios siguientes:

- a) ¿Puede ejecutarse el proyecto inmediatamente?
- b) ¿Darán rápidamente resultados positivos?
- c) ¿Traerá ventajas a todos los países participantes?
- d) ¿Podrá ejecutarse con una financiación mínima?
- e) ¿Es de naturaleza que permita promover los objetivos de la ASEAN¹⁴?

62. En la ALALC el procedimiento es ligeramente diferente: las resoluciones se aprueban por mayoría de dos tercios, pero sin ninguna oposición; en otros términos: este procedimiento admite el veto de cualquiera de los once miembros. En la práctica, la regla general es, pues, el consenso de todos los miembros, aun cuando se admitan las abstenciones.

3. ALCANCE DE LOS ACTOS Y RECURSOS

63. Durante su curso, un proyecto está expuesto a toda clase de alteraciones; puede sufrir modificaciones o bien ser objeto de reservas al pasar de un órgano a otro: en la ASEAN, por ejemplo, el acuerdo obtenido a cierto nivel puede llevar consigo reservas que después pueden ser modifi-

¹⁴ Véase UNCTAD, «Informe del Seminario sobre el marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo» (TAD/EI/SEM.1/3 y Corr.1), párr. 59, pág. 11.

cadas, retiradas, reforzadas o incluso reemplazadas por otras reservas. Esto es indicio de cierta falta de coordinación, de continuidad y de coherencia, que es parcialmente compensada por la labor de las secretarías nacionales y de las comisiones. En las otras dos agrupaciones, estos defectos se atenúan gracias a la acción de órganos permanentes y a consultas intergubernamentales. Lo mismo que en las reuniones sectoriales, cuando se trata de expertos del sector privado, pueden evitarse los incidentes merced a una continua coordinación entre el Comité Ejecutivo Permanente, la Secretaría Ejecutiva y las asociaciones profesionales. La observación de este proceso permite deducir la regla empírica de que cuanto más laboriosa sea la transacción entre las posiciones divergentes, mayores son las probabilidades de que el acto resultante sea vago e impreciso. En la ASEAN y el Magreb hay tendencia a enunciar principios generales más bien que objetivos definidos, mientras que en la ALALC las resoluciones tienden a adoptar una forma vaga, máxime cuando el consenso debe hacerse entre 11 miembros: el acuerdo unánime entre un número de participantes tan elevado conduce frecuentemente a fórmulas de transacción que reflejan el mínimo denominador común.

64. Para facilitar las comparaciones, cabe distinguir, por una parte, los actos internos dirigidos a los órganos y que tienen fuerza obligatoria en las tres agrupaciones, y por otra, los actos destinados a los Estados miembros. En el primer caso, se trata de *decisiones* de crear comisiones u órganos consultivos, o bien de actos que contienen *instrucciones y directrices* formuladas por el Consejo o la Conferencia de Ministros con destino a otros organismos y principalmente al Comité Ejecutivo Permanente o al CPCM. En el segundo caso, y en las tres agrupaciones, se trata de *recomendaciones de acuerdos* o de *protocolos*. En el Magreb, los *protocolos de acuerdos* y las *declaraciones ministeriales* no están sujetas a ratificación, sino que son firmados por los ministros y, a veces, aprobados por los gobiernos. En la ASEAN predominan las *recomendaciones*, aunque también se hayan concertado algunos *acuerdos*: una recomendación aprobada por todos los países miembros requiere en principio su aplicación obligatoria por parte de todos ellos. Si un miembro decide abstenerse, su abstención consta en el texto de la recomendación (ejemplos de acuerdos: el acuerdo por el que se creó un fondo común, cuya entrada en vigor sólo exigió la firma de los Estados miembros, o el acuerdo sobre los derechos comerciales de los servicios aéreos no regulares, en el que se prevé el depósito de los instrumentos de ratificación). Si bien las formas y las exigencias pueden variar en el Magreb y en la ASEAN, la ALALC, por el contrario, aplica el procedimiento más molesto: todos sus protocolos deben ser sometidos a la ratificación de los Estados miembros. Esta diferencia se compensa en gran parte con la existencia de resoluciones que pueden crear efectos obligatorios en la ALALC, carácter que no tienen sino excepcionalmente en el Magreb o en la ASEAN (comité ferroviario y comités de gestión del Fondo Común¹⁵). Las resoluciones de las instituciones principales y del

¹⁵ Los comités de gestión del Fondo Común de la ASEAN no han sido establecidos todavía, y de momento sus funciones las desempeña la Comisión Permanente de Finanzas.

Comité Ejecutivo Permanente, en particular, son obligatorias en materia de liberalización, o cuando estos actos tienen por objeto hacer que se cumplan compromisos contraídos por los Estados miembros. Además, en la práctica de la ALALC se ha podido hacer más eficaz el proceso en ciertos casos mediante acuerdos directos entre instituciones públicas responsables, tales como los bancos centrales, y su puesta en práctica ha sido facilitada mediante instrucciones administrativas.

65. La diferencia concreta entre la ASEAN y el Magreb, por una parte, y la ALALC, por otra, aparece también al nivel de las sanciones y de los recursos, que no existen en las dos primeras agrupaciones, y no pasan de ser imperfectos en la tercera. El obstáculo reside en la posibilidad que tiene el Estado miembro que no haya cumplido sus compromisos de oponer su veto a toda medida que los demás quisieran adoptar respecto de él. A fin de llenar este vacío, la ALALC ha instituido un mecanismo flexible para la solución de controversias, en el que se prevén sucesivamente la negociación directa, el recurso al Comité Ejecutivo Permanente y por último un procedimiento arbitral.

4. EJEMPLOS DE PROCESOS CONCRETOS

a) *Proceso de liberalización*

66. A falta de un procedimiento automático, la ALALC, que es la única que procede a la liberalización, emprende negociaciones arancelarias sobre listas nacionales y una lista común. En lo que se refiere a las listas nacionales, las comisiones o las secretarías nacionales realizan consultas, examinan las sugerencias de las reuniones sectoriales y preparan propuestas. Seguidamente se establece contacto entre los gobiernos, pero lo más frecuente es que las listas no sean intercambiadas hasta el momento de la conferencia, que es el foro en que se desarrollan las negociaciones intergubernamentales que han de conducir a un acuerdo por mayoría de dos tercios y sin oposición. Pese a la intervención en este proceso de las reuniones sectoriales¹⁶ y, por tanto, de los propios interesados, ha resultado imposible remediar todos sus inconvenientes: la lentitud del trámite (que prevé la multilateralización de las negociaciones bilaterales), la falta de obligaciones precisas (que conduce a liberar ante todo los sectores marginales), el papel modesto de la Secretaría Ejecutiva e incluso del Comité Ejecutivo Permanente, y el hecho de que los resultados correspondan normalmente al denominador común más bajo, eso sin contar las dificultades que en más de una ocasión han motivado la parálisis del mecanismo. El proceso de negociación de la lista común no difiere fundamentalmente del que se sigue para las listas nacionales: el papel más activo que en aquél ejerce el Comité Ejecutivo Permanente, secundado por la secretaría, no ha impedido que hubiera crisis como la que ahora se atraviesa. La lección de la ALALC

¹⁶ Véase en la primera parte del presente estudio el párrafo 8, relativo a las reuniones sectoriales en la ALALC.

ha empujado a los miembros del Grupo Andino a instaurar un mecanismo automático de liberalización y casi automático para el establecimiento del arancel externo común.

b) *Proceso de adopción de decisiones en el sector industrial*

67. Los mecanismos existentes sólo raramente ofrecen puntos de comparación. En ausencia de organismos operacionales, se instituyó en la ASEAN un *Fondo Común*. El proceso de adopción de decisiones sobre concesión de fondos se ajusta al esquema general: la iniciativa —en forma de solicitud de fondos— proviene de un miembro que por conducto de su secretaría nacional la transmite al Comité Permanente, el cual, a su vez, con la asistencia de los secretarios nacionales, la somete a la aprobación de los ministros de relaciones exteriores. La cuestión es determinar en qué momento podría intervenir en este proceso un elemento dotado de competencia técnica (un comité de expertos economistas, por ejemplo) capaz de ayudar a evaluar y a seleccionar los proyectos. En el plano de la ejecución se ha prestado mayor atención a los aspectos técnicos: efectivamente, los miembros de los comités de gestión comunes podrán ser expertos; además, el funcionamiento más eficaz de estos órganos quedará asegurado gracias a la posibilidad de adoptar decisiones por mayoría de los representantes presentes y votantes; los comités se encargarán de preparar previsiones anuales para conocimiento de los ministros, e informes trimestrales sobre la marcha de los trabajos de ejecución con destino al Comité Permanente. La selección de los proyectos y el examen de los informes constituyen nuevas funciones para cuyo desempeño no se cuenta con suficiente capacidad institucional y técnica.

68. El CEIM y el COMANOR, que disponen de mecanismos autónomos pero están sometidos a la tutela del CPCM, tienen su propio proceso de elaboración de decisiones, sin dejar por eso de estar encuadrado en el esquema general. El COMANOR, cuyos servicios de secretaría corren a cargo del CEIM, recurre a grupos de trabajo técnicos para la elaboración de recomendaciones, las cuales, una vez aprobadas por mayoría por el Consejo Directivo, son transmitidas por conducto del CPCM a la Conferencia de Ministros para su aprobación definitiva. El CEIM, cuya función es principalmente de estudio, asistencia y evaluación de los proyectos, encomienda la elaboración de su programa de trabajo y de su presupuesto a su director, quien los presenta cada año al Consejo de Administración con las observaciones del CPCM. Una vez aprobados por el Consejo de Administración, estos dos instrumentos son sometidos por el CPCM a la aprobación de la Conferencia, obtenida la cual adquieren carácter ejecutivo. El Director, nombrado por la Conferencia y responsable ante el Consejo de Administración, se encarga de la dirección técnica, administrativa y financiera del CEIM. Así, a pesar de esta autonomía funcional, el CEIM colabora constantemente con el CPCM y debe someter su programa y su presupuesto a la ratificación de la Conferencia de Ministros. Este mecanismo recuerda las estructuras de los servicios comunes de la CAO, dependientes todos ellos en última instancia de la institución suprema.

69. En la ALALC los *acuerdos de complementación* constituyen el mecanismo de desarrollo industrial por ramas o por sectores. La interrupción del proceso de liberalización ha dado nuevo impulso a esta forma sectorial de cooperación, máxime cuando el origen de la mayoría de los proyectos reside en las reuniones sectoriales¹⁷. Estos organismos dinámicos proponen proyectos de acuerdos que constan en el acta firmada por los industriales de los países interesados en su realización. Tras esta primera fase, el proyecto pasa al Comité Ejecutivo Permanente, que decide sobre su compatibilidad. Desde ese momento, los representantes gubernamentales se hacen cargo del asunto en el seno del Comité Ejecutivo Permanente y, tras las negociaciones entre gobiernos interesados, éstos firman el acuerdo y seguidamente lo ponen en vigor mediante decreto. Aunque poco estructurados al principio, algunos acuerdos disponen actualmente de órganos propios que los administran. La Comisión Especial o el Consejo de Administración deciden por mayoría de dos tercios sobre las medidas y soluciones que deban adoptarse. La autonomía funcional se sostiene gracias a una mejor capacidad de decisión y a mejores garantías en cuanto a la ejecución de obligaciones comunes; como caso excepcional, en la ALALC el órgano rector del acuerdo puede imponer sanciones en forma de suspensión de beneficios.

c) Organismos especializados

70. Son poco numerosos en la ALALC, cuyos países colaboran ya sea a nivel interamericano o regional (BID, CEPAL, organismos de la OEA), ya sea a nivel subregional, pero en cambio los organismos especializados prometen ser un instrumento muy útil en las otras dos asociaciones, que actúan de manera poco coordinada. Valgan como ejemplos la Comisión Permanente de Turismo en la ASEAN y la COMALFA y el Comité de Transportes Ferroviarios del Magreb.

71. La Comisión de Turismo, aun cuando posee un equipo permanente a cargo de un director ejecutivo y de un secretario ejecutivo, se ajusta al esquema general de la ASEAN: por una parte, elabora proyectos de recomendación que por conducto de los secretarios nacionales y del Comité Permanente son sometidos a la aprobación de los ministros de relaciones exteriores; por otra parte, una vez formulada la recomendación, en la que se prevé, por ejemplo, la organización de un año turístico, se la transmite a la Comisión para su ejecución. Si bien todavía es demasiado pronto para evaluar la contribución de la Comisión, ya es evidente que este organismo padece de incertidumbre, lo mismo que otros, debido al sistema de desplazamiento periódico de sus sedes, que se aplica en la ASEAN a todos los niveles.

72. Los dos organismos del Magreb introducen un nuevo circuito en el proceso de adopción de decisiones. El Comité de Transportes Ferroviarios puede adoptar decisiones por unanimidad que adquieren fuerza

¹⁷ Véase en la primera parte del presente estudio los párrafos 8 (relativo a las reuniones sectoriales) y 9 y 10 (relativos a los acuerdos de complementación).

ejecutiva en el plazo de un mes a partir de su transmisión al Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, a las redes ferroviarias interesadas, al CPCM y a los ministros encargados de los transportes. Sin embargo, las conclusiones del Comité toman la forma de sugerencias si su realización ha de tener repercusiones financieras importantes para lo presupuestado de los ferrocarriles, o causan modificaciones en los regímenes administrativo y económico de los países del Magreb; en todos los demás casos adoptan la forma de decisiones. Este proceso se aparta del circuito normal, aun cuando se tenga al corriente de ello al CPCM: efectivamente, los directores generales de los ferrocarriles y los ministros de transportes son los que participan en la adopción de decisiones y en el control de su ejecución.

73. La COMALFA, cuyo funcionamiento parece haber disminuido, se caracteriza por los poderes substanciales conferidos a su consejo de administración y a su presidente. En efecto, en la comercialización exclusiva del esparto, el Consejo, actuando por unanimidad, establece los cupos de cada país y fija el precio mínimo. En lo que se refiere a los contratos concertados por la COMALFA, su Presidente es el que distribuye los pedidos, en lo posible con arreglo a los deseos de los clientes y dentro de los límites de los cupos establecidos para cada país. Las funciones de prospección, venta, distribución de cupos, fijación del precio mínimo y control de estas operaciones se asignan a un organismo especializado cuyos procesos de adopción de decisiones no coinciden sino excepcionalmente con el modelo general. Es cierto que los estatutos de la COMALFA fueron aprobados por los ministros de economía en su reunión celebrada del 25 al 27 de mayo de 1965 en Trípoli; por otra parte, el reglamento de la COMALFA estipula que si surgen desacuerdos sean sometidos al arbitraje del CPCM. Pero el principal lazo de unión, además de la Conferencia y el CPCM, es el Consejo de Administración de la COMALFA, que designa a su presidente y aprueba su presupuesto a propuesta de éste. Por estar bien concebida, la COMALFA dio buenos resultados al principio; tras la contracción de los mercados exteriores, la quinta Conferencia de Ministros de Economía del Magreb adoptó una nueva orientación tendiente a la industrialización del sector del esparto.

d) Mecanismo de compensación

74. Sólo la ALALC posee un mecanismo de compensación en forma de un acuerdo entre los bancos centrales; este mecanismo sólo existe en la Asociación, que emprendió el camino de la liberalización de los intercambios comerciales. Dicho mecanismo es interesante desde un doble punto de vista: el proceso que, siguiendo un trayecto especial, culminó en la conclusión del acuerdo, y el funcionamiento del mecanismo. En la elaboración de las decisiones, el papel principal ha sido asumido por el Consejo de Política Financiera y Monetaria, la Secretaría Ejecutiva y los órganos consultivos. Al principio, la demanda de servicios en materia de pagos por concepto de intercambios comerciales indujo a la Secretaría Ejecutiva a reunir a unos 80 representantes de la banca comercial de los países miembros. Estos,

con la ayuda de la Secretaría Ejecutiva, elaboraron sugerencias relativas al problema de los pagos. Una vez cernidas por la Comisión de Asuntos Monetarios, dichas sugerencias fueron examinadas por el Consejo Financiero y Monetario, que encomendó su estudio a un grupo de expertos de los bancos centrales. Las conclusiones de éstos se cursaron en sentido inverso, pasando por una reunión de los bancos comerciales y después por la Comisión, antes de ser transmitidas, junto con diversas observaciones, al Consejo de Política Financiera y Monetaria por conducto del Comité Ejecutivo Permanente. Este proceso, que se puso en práctica a principios de 1965, condujo a la aprobación del Consejo Financiero y Monetario en septiembre de 1965. Cabe destacar las características siguientes: este proceso se desenvuelve fuera de las instituciones principales, y el papel esencial está asignado al Consejo y a la Secretaría, asistidos por los banqueros privados y por la Comisión de asuntos monetarios; debido a la composición del Consejo (presidente y gerentes de los bancos centrales), el Comité Ejecutivo Permanente no tiene sino una participación mínima; es de mencionar, por último, la rapidez con la que los bancos centrales han puesto en marcha este mecanismo. En cuanto al funcionamiento del acuerdo, cada tres meses se compensan los saldos de los créditos recíprocos entre bancos centrales por intermedio del Banco Central del Perú y de su corresponsal, el Banco Federal de Reserva de Nueva York. Esta compensación multilateral, asegurada mediante un mecanismo sencillo, ha permitido resolver eficazmente el problema de los pagos en la etapa actual de los intercambios.

e) Relaciones exteriores

75. En la ASEAN, el proceso de coordinación y de consulta es esencialmente pragmático, especialmente en las relaciones con diversas organizaciones internacionales, entre ellas las Naciones Unidas. Las consultas encaminadas a presentar una posición común son más sistemáticas en el caso de la CEPAL; en cambio, las relaciones con el Grupo de Estudio de las Naciones Unidas tienen un carácter especial, pues el Grupo ejerce una función de consultor técnico cerca de la ASEAN. Por último, la ampliación de la CEE ha hecho que los miembros de la ASEAN emprendan gestiones en común y traten de definir una posición y una política comunes. El ejercicio de estas funciones, que responden a necesidades a la vez apremiantes y compartidas, ha dado lugar a la creación de dos mecanismos de coordinación, uno en Bangkok y el otro en Bruselas. Además, la ASEAN ha propuesto la institucionalización del diálogo con la Comunidad en forma de un órgano permanente de enlace. Progresivamente, los miembros de la ASEAN van instaurando, en ciertos sectores y según sus necesidades, una mejor coordinación cara al exterior. Esto constituye un progreso significativo de su cooperación.

76. En las otras dos asociaciones, la coordinación cara al exterior sigue siendo floja, pese a apoyarse en instituciones permanentes: el CPCM, el Comité Ejecutivo Permanente y la Secretaría Ejecutiva. En el Magreb, el CPCM realiza principalmente una labor de estudio y de preparación, pero

no parece desempeñar un papel activo en las relaciones con la CEE, el PNUD y la CEPA. En el fondo, la situación no es diferente en la ALALC, en la que, sin embargo, la Secretaría Ejecutiva se encarga a veces de representar a la Asociación en calidad de observador, especialmente en las reuniones de la Comisión del Grupo Andino. Si bien el Comité Ejecutivo Permanente se encarga de mantener ciertos contactos, la coordinación de las relaciones de los países latinoamericanos con los Estados Unidos de América, las Naciones Unidas, la UNCTAD o la CEE es realizada fuera de la Asociación por la CECLA¹⁸, asistida por los grupos latinoamericanos que funcionan tanto en Nueva York, como en Ginebra y en Bruselas. En conjunto, estas tres agrupaciones se caracterizan por una coordinación desigual en sus relaciones exteriores: poco eficaz o exterior en la ALALC, como en el ejemplo de la CECLA, limitada a una función de estudio en el Magreb o con tendencia a desarrollarse y estructurarse en el caso de la ASEAN. Así pues, en las relaciones exteriores, la ASEAN ha alcanzado una etapa más avanzada que las otras dos asociaciones, aunque estas dos estén, en conjunto, mejor estructuradas.

77. Los cinco ejemplos de procesos particulares a los que se acaba de pasar revista difieren de una asociación a otra: Sin embargo, en la ASEAN y en el Magreb denotan una actuación pragmática y fragmentaria que los hace figurar como jalones plantados, a merced de las posibilidades, con vistas a una cooperación más sistemática que se trata de promover; en cambio, en la ALALC encajan en la lógica del sistema de liberalización de los intercambios, respecto de los cuales constituyen mecanismos complementarios y de sostenimiento, como ocurre con el mecanismo de compensación multilateral o con los acuerdos de complementación.

B.—Comunidad del Africa Oriental, Unión Aduanera y Económica del Africa Central, Mercado Común Centroamericano y Grupo Andino

1. DISTRIBUCIÓN DE PODERES

78. A primera vista, estas tres agrupaciones, con excepción del Grupo Andino, se caracterizan por una concentración de los poderes en sus instituciones supremas: la Autoridad, el Consejo de Jefes de Estado y, en cierta medida, el Consejo Económico Centroamericano. La distribución es relativamente sencilla en la UDEAC o en Centroamérica. Aun cuando en la UDEAC los poderes esenciales corresponden al Consejo, el Comité Directivo está facultado para tratar las cuestiones que le delega el Consejo; según el Tratado por el que se creó la UDEAC, el Comité Directivo dispone de funciones delegadas, principalmente en las esferas relacionadas con la unión aduanera; además, prepara decisiones destinadas al Consejo; por

¹⁸ El enlace con la CECLA está encomendado al Secretario Ejecutivo de la ALALC.

su parte, el Secretario General desempeña importantes tareas en materia de iniciativa, aplicación y coordinación, y tiene la responsabilidad de promover las políticas de industrialización y transportes.

79. En el MCCA existe una distribución semejante: al igual que en las dos agrupaciones de la UDEAC y de la CAO, el Consejo Económico dirige y determina la política de integración, se encarga de su coordinación, adopta las decisiones fundamentales y arbitra las controversias. Al igual que en la UDEAC, el Consejo Ejecutivo desempeña una función principal; sin embargo, en el MCCA ha sido dotado de una serie de poderes propios a los que pueden sumarse las funciones que le confíe el Consejo Económico; además de su capacidad de iniciativa y de su función tamizadora, el Consejo adopta medidas para asegurar la aplicación del Tratado y de las decisiones comunes, y la buena marcha de proceso de integración. En esas tareas colabora con la SIECA, que tiene funciones menos definidas. La SIECA vela, en efecto, por la aplicación de las normas y decisiones comunes, organiza las reuniones a diversos niveles, prepara los proyectos, redacta informes y desempeña una serie de funciones y mandatos que pueden encomendarle los dos Consejos.

80. En cambio, la distribución es mucho más compleja en la CAO. En ella se asigna una misión principal a los ministros de la Comunidad, que representan a ésta ante los gobiernos y a los gobiernos ante la Comunidad; como los ministros de la Comunidad constituyen un nexo entre la CAO y los gobiernos, desempeñan un papel activo en la preparación de actos comunitarios en el Comité, pero tienen también responsabilidades departamentales en la Secretaría General y funciones de control administrativo tanto en los servicios generales como en los servicios comunes. Estas funciones de los ministros de la Comunidad invaden las funciones administrativas del Secretario General que, por ser jefe de la administración general, se encarga también de la secretaría de las reuniones y de los mecanismos comunitarios. A pesar de su posición clave, el Secretario General parece haber perdido parte de su capacidad de iniciativa, con la excepción de sus actividades técnicas en las esferas que exigen importantes trabajos preparatorios, como son los sectores de planificación y de industrialización.

81. La estructura de la Comunidad se complica aún más debido a la existencia de cinco consejos que disponen de poderes desiguales: algunos tienen poderes efectivos (Mercado Común, Finanzas y Comunicaciones), mientras que otros sólo tienen funciones consultivas (Economía y Planificación e Investigación y Servicios Sociales). Esas instituciones intergubernamentales, dominadas por los ministros nacionales, tienen todas capacidad de iniciativa y la función de elaborar proyectos, pero las tres primeras pueden adoptar también una serie de decisiones y de medidas ejecutivas. Aun cuando el Consejo de Comunicaciones ejerce una estrecha vigilancia sobre las corporaciones, el Consejo del Mercado Común es el que está dotado de poderes de ejecución y de control más importantes para asegurar el buen funcionamiento del mercado común; en efecto, está facultado para formular directrices obligatorias destinadas a los Estados miembros, y para tomar decisiones y medidas también obligatorias. En esa compleja red, las funciones legislativas y presupuestarias recaen en la Asamblea Legislativa,

que es la que adopta las leyes y presupuestos de la Comunidad que, sin embargo, sólo adquieren fuerza ejecutiva después de aprobadas por la Autoridad.

82. El Grupo Andino se distingue de las demás agrupaciones por una distribución clara y equilibrada de las funciones entre la Comisión y la Junta: esta última asume las funciones de estudio, iniciativa y preparación, así como las de ejecución y gestión. Para las decisiones importantes o generales, la Comisión está llamada a dar su opinión a propuesta de la Junta. De este modo, el órgano comunitario dispone de poderes y funciones más autónomos y más importantes que las secretarías generales de las otras tres agrupaciones, por lo que está en situación de desempeñar una función dinámica de primer orden.

83. En efecto, el Acuerdo de Cartagena establece un buen equilibrio entre el órgano comunitario y el órgano intergubernamental, ambos fundamentales. Su colaboración orgánica, bajo el impulso de la Junta, constituye la clave del sistema andino.

2. FASES DEL PROCESO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

a) Origen

84. En la CAO y en la UDEAC la iniciativa puede partir de los gobiernos nacionales y de los ministros de la Comunidad; puede provenir también de los servicios de la Secretaría General, sobre todo en los sectores técnicos o en los casos en que el Tratado prevea obligaciones y fije plazos para la acción común, como en el caso de la unión aduanera de la UDEAC. Por regla general las decisiones comunes dimanar de los sectores oficiales; el sector privado puede manifestarse por mediación de los gobiernos.

85. A la acción de iniciativa de los ministros y de los consejos, el MCCA añade la de la SIECA y la de los sectores privados. Aunque en el Grupo Andino estos diferentes órganos pueden tomar iniciativas —siguiendo el ejemplo de los ministros de relaciones exteriores que se reúnen al margen de las instituciones del Grupo—, la distribución del ejercicio efectivo de esta facultad difiere de las demás agrupaciones: el motor de la integración es fundamentalmente la Junta, que formula propuestas sobre la base de compromisos y de calendarios fijados por el Acuerdo de Cartagena. En el ejercicio de su función de iniciativa, la Junta puede obrar sola o en consulta con los gobiernos y los expertos.

b) Fase de elaboración

86. Aunque el principio de las consultas se aplica en todas partes, su ejecución varía según las agrupaciones: estas diferencias obedecen principalmente a estructuras institucionales o al carácter oficial o privado de los expertos consultados.

87. En la CAO se preparan los proyectos en el marco de los consejos, con la participación activa de los ministros de la Comunidad y de los

departamentos de la Secretaría General. En principio, el consejo competente al que se somete la iniciativa crea comités y subcomités o encarga de su estudio a comités permanentes —como el del mercado común— integrados por expertos gubernamentales y funcionarios de la Secretaría General. Esos órganos consultivos estudian los proyectos y preparan propuestas que van pasando por esos diversos escalones con el consentimiento de los expertos o de los representantes oficiales, antes de volver a ser presentados al Consejo. El desarrollo de ese proceso es lento y conviene señalar la competencia técnica y la coherencia de las propuestas y de los puntos de vista expuestos por los participantes y, en particular, por los expertos gubernamentales.

88. Tanto en la UDEAC como en el MCCA se atribuye un papel más activo a las secretarías generales. En efecto, los proyectos pueden ser obra de las secretarías generales que los estudian y preparan en colaboración con grupos y comités de expertos así como con comisiones y organismos especializados. Por ejemplo, en la UDEAC, el Secretario General da su parecer sobre cada expediente que prepara y estudia; ese parecer es remitido al Comité de Expertos, al Comité Directivo e incluso al Consejo. Siguiendo un principio general, se busca el consenso en todos esos escalones, si bien se admite que, para evitar la parálisis, los desacuerdos de un escalón se pueden someter al arbitraje del escalón superior. Por otra parte, si el dictamen o el proyecto del Secretario General no obtiene la unanimidad de los expertos, se puede someter a otra autoridad. En algunos casos es posible solicitar el parecer de expertos internacionales o extranjeros. Igualmente central y activa es la función de la SIECA. Además de las consultas, la SIECA puede apoyarse en el curso de esa fase en el dictamen técnico de organismos especializados como el ICAITI; por ejemplo, el Consejo Ejecutivo se pronuncia sobre la admisibilidad de las solicitudes relativas a las industrias integradas basándose en un informe de la SIECA en el que figura una opinión del ICAITI sobre los aspectos tecnológicos y económicos de la solicitud¹⁹.

89. Al lado de estas similitudes, hay que señalar las diferencias que separan a estas dos agrupaciones: en la UDEAC, por regla general, son sólo los expertos gubernamentales los que intervienen en ese proceso de elaboración; su intervención en vísperas de las reuniones del Consejo y del Comité Directivo se deja sentir directamente sobre las opciones definitivas. El MCCA tiene dos características distintivas: los expertos que consulta la SIECA son a la vez expertos oficiales y expertos privados. En ocasiones la SIECA organiza conferencias con la participación de representantes de los gobiernos, de organismos regionales e internacionales y del sector privado. Por ejemplo, la industria textil estuvo presente en la segunda Conferencia Textil Centroamericana, mientras que la ACAMAR y los Usuarios participaron activamente en las reuniones que tenían por objeto evaluar el programa en la esfera del transporte marítimo. En una fase ulterior, cuando el Consejo Ejecutivo se ocupa de un proyecto, dicho Consejo organiza a su vez una serie de consultas oficiales en forma de grupos de

trabajo, que recuerdan las actividades del Comité de Expertos de la UDEAC.

90. El Grupo Andino prepara la consulta según un modelo parecido al del MCCA si bien acentúa la función de la Junta: ésta rige totalmente esa fase, durante la cual puede efectuar diversas clases de consultas: consultas de expertos independientes o internacionales, reunidos en mesa redonda, que le permiten establecer las diferentes directrices y premisas posibles; consultas de expertos subregionales que, pese a pertenecer a menudo a administraciones nacionales, participan en ellas a título personal; la confrontación de sus criterios a nivel técnico permite determinar el esquema concreto de un posible acuerdo entre los países miembros, precisar los conceptos y esbozar las prioridades. Al mismo tiempo, estas reuniones preparan el consenso entre los expertos y constituyen un proceso de aprendizaje oficioso para las administraciones nacionales. Sobre la base de esos trabajos, cuyas conclusiones expone la administración de la Comunidad en un memorando, la Junta elabora su anteproyecto. A partir de ese momento comienzan las consultas propiamente dichas entre expertos gubernamentales y representantes de empleadores y trabajadores en el Comité Económico y Social. Estos emiten su parecer a título consultivo, mientras que los expertos gubernamentales entablan de hecho unas negociaciones previas. Durante esta fase de elaboración, la Junta puede también consultar directamente a la Comisión, a los gobiernos o a sus administraciones. Aunque tiene debidamente en cuenta las opiniones que así obtiene y que le permiten afinar sus conclusiones, sigue teniendo la responsabilidad exclusiva de la propuesta que presenta a la Comisión. Por regla general, la propuesta se formula por consenso de los miembros, lo que destaca el carácter colegial del órgano y refuerza el peso de su propuesta. No obstante, el Acuerdo de Cartagena deja a los miembros de la Junta la posibilidad de presentar, si todos lo estiman oportuno, otras opciones que hayan aceptado antes por unanimidad. Con ese procedimiento se procura evitar la parálisis del órgano motor de la integración, así como toda decisión impuesta.

c) Fase de decisión

91. Esta fase se inicia ya en realidad en las reuniones de expertos oficiales. En principio, los proyectos sobre los que haya recaído un acuerdo unánime por parte de los expertos gubernamentales no tropiezan con ningún obstáculo en la fase de decisión. En la CAO esta fase se escalona a diversos niveles: primero, el de los consejos, donde se establece la distinción entre los consejos consultivos, que sólo tienen facultad para formular propuestas, y los consejos que tienen atribuciones para decidir; cuando el Tratado les otorga poder de decisión, estos consejos pueden bien llegar a una decisión unánime o bien, en caso de desacuerdo, someter el asunto al arbitraje de la Autoridad; a veces estos consejos constituyen mecanismos de examen y de preparación de actos comunes que, por conducto de sus presidentes (ministros de la Comunidad), someten a la votación de la Asamblea Legislativa y, en definitiva, a la aprobación de la Autoridad.

¹⁹ Sidjanski, *Dimensiones institucionales...* (op. cit.), págs. 130 y 131.

92. Bajo una forma más sencilla, puede observarse un proceso similar en la UDEAC y en el MCCA: el Comité Directivo o el Consejo Ejecutivo intervienen durante esta fase; en el marco de sus atribuciones pueden emprender actos comunes o adoptar medidas comunes y, en caso de desacuerdo, pueden someter el asunto al Consejo de Jefes de Estado de la UDEAC o al Consejo Económico Centroamericano. En los demás casos, el Comité Directivo y el Consejo Ejecutivo examinan los proyectos de las secretarías generales y los presentan en forma de propuestas a las instituciones supremas, a las cuales incumbe la decisión final. En la UDEAC, el acuerdo de los expertos queda formalizado mediante su inscripción en la lista A, que es ratificada simplemente por el Comité Directivo o el Consejo de Jefes de Estado; por otra parte, la UDEAC ofrece la posibilidad de un procedimiento de urgencia original, que permite adoptar decisiones mediante consultas a domicilio o por correspondencia.

93. Estos tres procesos tienen una característica común: la aplicación de la regla de la unanimidad en todas las etapas de la fase de decisión, con una excepción, la del Consejo Ejecutivo Centroamericano, que prevé la mayoría para algunas decisiones de control y de aplicación. Aun cuando esta regla es común al nivel de ministros o de jefes de Estado, el MCCA presenta una característica particular; las decisiones adoptadas a menudo sólo adoptan la forma de un protocolo que deben ratificar los congresos de los países miembros. Esa característica, que es propia del MCCA, supone un retraso respecto de las demás agrupaciones de integración.

94. En el Grupo Andino, la Comisión toma las decisiones a propuesta de la Junta. En esta estructura original la negociación se desarrolla a la vez entre gobiernos miembros y con la Junta. Ciertamente es que el proceso de las consultas de expertos subregionales y gubernamentales ha permitido a la Junta apreciar la amplitud del acuerdo que existe entre los gobiernos. Cuando existe acuerdo entre los expertos oficiales, la Comisión —al igual que en las demás agrupaciones— se limita a ratificar la propuesta. Pero si bien el consenso de los expertos facilita la adopción de las decisiones, la Junta es libre de presentar propuestas que no se basen en un acuerdo unánime entre los representantes de las administraciones nacionales. Esa libertad de acción se puede preservar con tanta más facilidad cuanto que la Junta sólo procede a celebrar consultas oficiales a través de aquellos de sus servicios que no están facultados para obligarla.

95. Los contactos bilaterales complementan a menudo las negociaciones de la Comisión en que interviene la Junta. Durante ese proceso, la Junta puede modificar, si lo considera oportuno, su propuesta inicial con objeto de tener en cuenta otras posiciones que se hayan manifestado y de facilitar la adopción de su texto. Frente a los gobiernos el poder de negociación de la Junta se basa en su competencia técnica, en la coherencia de sus proyectos y en su capacidad de expresar los intereses de la región, así como en la confianza que le dispensan los gobiernos. Además de estos factores, se ha previsto en el Acuerdo un dispositivo de defensa, puesto que la Comisión no puede modificar o rechazar la propuesta de la Junta si no es por unanimidad. Paradójicamente, la unanimidad se utiliza en este caso para reforzar la posición de la institución comunitaria.

96. A diferencia de las demás agrupaciones, el Acuerdo de Cartagena ha optado por un procedimiento que, además de abarcar las decisiones fundamentales, de base o de programa, prevé la regla general de la mayoría calificada para garantizar el funcionamiento, sin demasiados obstáculos, de la institución intergubernamental encargada de adoptar decisiones importantes. En realidad, los presidentes de la Comisión han tenido el acierto de evitar el recurso a la votación, perseverando en la busca del consenso. Ahora bien, la mera posibilidad de adoptar decisiones por mayoría calificada en muchos casos incita a los gobiernos a aceptar con mayor facilidad las soluciones de transacción.

97. Este proceso de decisión difiere del modelo que rige en las otras tres agrupaciones, en el que destaca el carácter intergubernamental. En efecto, la Junta asume el papel motor definido con toda claridad en el Acuerdo de Cartagena; dispone de un amplio poder de iniciativa y de gran autonomía. Por otra parte, todo el proceso de elaboración se desarrolla bajo su responsabilidad, aunque en consulta con los expertos subregionales, internacionales y gubernamentales. Una vez formulada, la propuesta de la Junta tiene mucho peso, tanto más cuanto que la unanimidad que el Acuerdo impone a la Comisión la protege contra modificaciones apresuradas o contra su rechazo. Por lo demás, la regla de la mayoría calificada prevista para gran número de decisiones permite llegar más rápidamente a un consenso equilibrado y sirve al mismo tiempo de salvaguardia contra posibles excesos. Este mecanismo basado en el equilibrio entre el órgano subregional y el órgano intergubernamental constituye un hecho excepcional en la integración entre países en desarrollo.

d) Fase de control y de aplicación

98. Durante esta fase los secretarios generales ejercen funciones de control en colaboración con otras instituciones. En la CAO, el Secretario General ejerce un control continuo y a este respecto presenta informes al Consejo del Mercado Común. Este Consejo, encargado de la vigilancia y control en la misma esfera, puede adoptar medidas con objeto de asegurar la aplicación de las normas comunes. Además, en ese complejo sistema, la Autoridad ejerce una gran vigilancia sobre el conjunto de los dispositivos y los organismos, así como sobre los servicios comunes.

99. La situación no está más clara en el MCCA, donde el Consejo Ejecutivo y la SIECA se reparten las funciones de control. En efecto, estos dos órganos velan por la aplicación del Tratado, de los protocolos y de las resoluciones, pero sólo el Consejo Ejecutivo puede adoptar las medidas necesarias al buen funcionamiento del Mercado Común. En la práctica, la SIECA y el Consejo Ejecutivo colaboran estrechamente en esta fase como en las anteriores, pero el Consejo Ejecutivo y, en caso de dificultad, el Consejo Económico son los únicos que tienen poderes de decisión. A título de ejemplo cabe mencionar que el Consejo Ejecutivo se pronunció, basándose en el informe de la SIECA, contra los derechos del 80% impuestos

por Costa Rica sobre los precios de venta de las bebidas alcohólicas. En efecto, el Consejo Ejecutivo decidió en su 22.^a reunión que estos derechos no eran conformes a las disposiciones del Tratado General. En consecuencia, recomendó al Gobierno costarricense que reformase sus normas fiscales relativas a las bebidas alcohólicas ²⁰.

100. En la UDEAC, la distribución de poderes entre la Secretaría General y el Comité Directivo parece estar establecida con mayor claridad. El Comité tiene la función de controlar la aplicación de las cláusulas de salvaguardia y, llegado el caso, de disponer las medidas necesarias para evitar los desvíos de tráfico (artículo 40 del Tratado). Por su parte, la Secretaría General tiene funciones de control, principalmente en materia de unión aduanera: controla documentalmente las declaraciones y las condiciones de aplicación. En la esfera de la legislación fiscal y del impuesto único, vela por la aplicación de los actos comunes y puede recurrir a la verificación sobre el terreno. Ese control directo, efectuado por brigadas de verificación de la Secretaría General y organizado por un órgano comunitario, constituye un caso excepcional ²¹.

101. También en este plano se distingue el modelo andino de las variantes que preceden: el control pertenece a la Junta, que vela por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las decisiones de la Comisión [artículo 15 *a* del Acuerdo]. Vela, por ejemplo, por la aplicación de las normas de origen que la Comisión define en su propuesta. En el Grupo Andino, la división de las funciones está claramente establecida, confirmando así, si hubiera necesidad de ello, el papel de primer orden que desempeña la Junta al lado de la Comisión.

3. ALCANCE DE LOS ACTOS Y RECURSOS

a) *Formas de los actos*

102. En conjunto, bajo formas y apelaciones diversas, los actos son similares. En grados distintos y según disposiciones variables, las cuatro agrupaciones prevén todos los actos generales y particulares obligatorios. Tal es el caso de las *leyes y actos comunitarios* en la CAO, donde, además, el Consejo del Mercado Común está facultado para formular directrices obligatorias destinadas a los Estados miembros a fin de asegurar el buen funcionamiento de ese mercado. Esta excepción, unida al ejemplo de las corporaciones, pone de manifiesto la falta de poderes ejecutivos en otras esferas de actividad de la CAO.

103. En la UDEAC, los *actos* obligatorios y ejecutorios dimanarían sólo del Consejo de los Jefes de Estado, sino también del Comité Directivo. El Consejo formula generalmente actos de alcance general y los relacionados

²⁰ Véase SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 53, marzo de 1966, pág. 9, y N.º 60, octubre de 1966, pág. 13.

²¹ Véase en la primera parte del presente estudio la sección dedicada al proceso de adopción de decisiones de la UDEAC (párrs. 124 a 145).

con cuestiones muy importantes de la Unión, tales como la reducción de los derechos de aduana. Además de algunas decisiones generales, el Comité Directivo adopta sobre todo decisiones particulares, como las medidas de salvaguardia. Asimismo, es un hecho digno de señalarse que el Secretario General puede adoptar también algunas *decisiones* particulares de carácter ejecutivo y efecto obligatorio.

104. La situación es semejante en el Grupo Andino, donde la Comisión toma *decisiones* y la Junta adopta *resoluciones*, siendo obligatorios ambos tipos de actos. Además, la Junta concede autorizaciones principalmente cuando se recurre a las cláusulas de salvaguardia. Aun cuando en principio la entrada en vigor de las decisiones es automática, en la práctica adopta a veces la forma de decretos nacionales que reproducen el texto de la decisión, como en el régimen de los capitales extranjeros. La fecha de entrada en vigor es la prevista en la decisión común.

105. El MCCA difiere aquí de las otras tres agrupaciones: las *resoluciones* de sus Consejos pueden ser obligatorias cuando se trata de medidas de aplicación o de control de carácter ejecutivo o de instrucciones del Consejo Económico Centroamericano al Consejo Ejecutivo o a la SIECA. Sin embargo, para las decisiones importantes el instrumento a que se recurre es el *protocolo*, que exige la ratificación de los Estados miembros. Es decir, que se trata de un instrumento poco adaptado al funcionamiento de un mercado común que, al multiplicar las garantías en favor de los países miembros, frena el proceso de integración ²².

106. Cabe señalar dos rasgos comunes a esas cuatro agrupaciones y también a las tres asociaciones (ALALC, Magreb y ASEAN): por una parte, todos los órganos superiores disponen de poderes en forma de *instrucciones, mandatos y directrices* respecto de otros órganos; por otra parte, se recurre a diversas formas de actos no obligatorios, en particular las *recomendaciones, dictámenes y opiniones*.

107. La publicación de estos actos se efectúa, ya en forma descentralizada en el MCCA y en el Grupo Andino, en que los Estados miembros asumen las funciones de publicación y de difusión, ya en forma de un *boletín oficial* publicado por el Secretario General, como ocurre en la UDEAC y en la CAO. En las integraciones económicas, donde las actividades y actos comunes tienden a multiplicarse, la existencia de un boletín oficial puede ser un factor de clarificación y de eficacia.

b) *Efecto directo de los actos*

108. La experiencia muestra que a medida que progresa la integración en una comunidad, los actos comunes tienden a surtir efectos directos en las empresas y entidades económicas. Esta tendencia, que se observa en la ALALC en forma de reuniones sectoriales, se acentúa en las agrupaciones

²² Ocurre que, con las frecuentes demoras que intervienen en el proceso de ratificación, el contenido de un protocolo ya no responde en el momento de su entrada en vigor a las condiciones reales que lo motivaron. Por ello, el MCCA tiene necesidad de medios y de decisiones que le permitan afrontar sin tardanza los cambios de situación y trazar una línea de conducta a más largo plazo.

de integración. Sin embargo, la situación es más o menos clara según las agrupaciones: dicha tendencia hace su aparición en el Grupo Andino donde el desarrollo, especialmente en materia de programación sectorial, debería contribuir a reforzarla. Aunque los actos de la CAO conciernen sobre todo a los Estados miembros, no dejan de repercutir de manera inmediata en los ciudadanos: esos actos tienen fuerza obligatoria en los países miembros; las actividades comunitarias en relación con el impuesto de transferencia —y lo mismo ocurre con el impuesto único en el caso de la UDEAC— tienen efectos directos para las empresas interesadas; los *servicios comunes* y las *corporaciones* establecen por definición relaciones directas con los usuarios; bastará recordar los impuestos que recauda un servicio común o el funcionamiento de la Corporación de Ferrocarriles. Por otra parte, los servicios comunes y las corporaciones realizan una serie de operaciones (empréstitos, adquisición de bienes, construcciones) que los ponen en contacto constante con empresas e individuos. A estas diversas relaciones exteriores hay que añadir las relaciones interiores con su propio personal, que representa un grupo importante de asalariados.

109. En Centroamérica los efectos varían según las esferas de que se trate. Los efectos directos afectan en particular a las empresas integradas y a las entidades económicas afectadas por diversos incentivos que se aplican en el MCCA. A este respecto, el Consejo Ejecutivo puede fijar los precios de los productos de las empresas integradas. Desde este punto de vista la situación es más clara en la UDEAC: las decisiones importantes y generales del Consejo suelen dirigirse a los Estados miembros (por ejemplo: decisión de reducir el arancel externo común); en cambio, la mayoría de los actos y decisiones del Comité o de la Secretaría General afectan directamente a empresas comerciales o industriales que se designan por su nombre. Las relaciones directas también revisten la forma de un control directo.

c) Sanciones y recursos

110. Por regla general, no se prevén sanciones organizadas a no ser en forma de una decisión que autoriza a los Estados miembros a suspender ciertos efectos o actividades prescritos por las reglas comunes. Así pues, en el MCCA, si un Estado no da cumplimiento a una resolución del Consejo Ejecutivo o del Consejo Económico Centroamericano, los demás Estados miembros pueden recurrir a diversas medidas de represalias o de retorsión, suspendiendo, por ejemplo, el libre comercio de algunos productos que interesen particularmente a aquel Estado. Ese es el principio aunque haya más de una excepción. En el MCCA, cuando no se respetan las obligaciones impuestas por el régimen de industrias integradas, el Consejo Ejecutivo puede autorizar la importación de productos fabricados por la industria integrada que no respete esas obligaciones. Se prevé una sanción todavía más directa en los artículos 12 a 14 del Protocolo de 1962 al Convenio centroamericano sobre equiparación de gravámenes a la importación. Según el artículo XIV del Tratado General, si el Consejo Ejecutivo comprueba un «acto de comercio desleal», puede infligir al destinatario de las mercancías una multa de 100 dólares de los Estados Unidos por kilogramo

bruto más el 100% *ad valorem*. La sanción la aplica el gobierno del país en el que haya sido importada la mercancía y puede afectar directamente a la empresa, a la sociedad o al individuo destinatario de las mercancías²³. Son estos algunos de los raros ejemplos en los que el sistema de MCCA prevé sanciones que, excepcionalmente, pueden aplicarse directamente a empresas y particulares.

111. En la CAO propiamente dicha, es el sistema general el que rige. El Consejo del Mercado Común y, en caso necesario, la Autoridad hacen recomendaciones obligatorias o comunican sus decisiones al país miembro que ha infringido una norma del mercado común. Análogamente, las corporaciones son objeto de un detallado sistema de sanciones. En efecto, sus estatutos contienen disposiciones relativas a las infracciones. Citemos como ejemplos las disposiciones de la parte XI del Estatuto de la Corporación de Correos y Telecomunicaciones y de la parte X del Estatuto de la Corporación de Puertos, en las que se definen las infracciones y delitos, y se prevén las sanciones correspondientes. Los pasajeros que alteren o falsifiquen billetes de tren estarán sujetos a multas que no excedan de 2 000 shillings o a penas de prisión de hasta un año (art. 73). Las autoridades de la Corporación de Puertos pueden aplicar toda una amplia gama de sanciones en sus funciones de control portuario: a este respecto pueden retener a un buque que no haya pagado los impuestos que le correspondan, o confiscar mercancías (arts. 44 y 48); ese estatuto prevé asimismo una serie de sanciones, multas y penas por diversas infracciones. También se prevén sanciones contra los empleados que cometen abusos o delitos: por ejemplo, la utilización injustificada de aparatos de radiocomunicación, etcétera, da lugar a una multa o a penas de prisión (art. 97); según los artículos 92, 93 y 94 relativos a las normas sobre energía electromagnética, utilización y venta de aparatos, la persona afectada puede pedir al Director General que someta la cuestión al Tribunal de apelación cuya constitución se rige por el artículo 95. Todo esos ejemplos de muestran que se trata de un mecanismo jurídico evolucionado semejante a los que se encuentran en los países miembros. En realidad, en diversas esferas de actividad comunitaria (corporaciones, servicios o departamentos), la CAO constituye un ejemplo único: tanto desde el punto de vista del número de sectores abarcado y de su importancia como desde el de la técnica jurídica, la CAO ofrece un ejemplo único.

112. Aun cuando la UDEAC no prevé más sanciones que otras agrupaciones con respecto a los Estados miembros ni tiene una gama de sanciones tan amplia como la organizada en la CAO, ofrece, sin embargo, una experiencia original de sistema común de control y de sanciones en el terreno aduanero y en el de la contabilidad de las empresas sometidas al régimen del impuesto único y al régimen de imposición según los beneficios reales. Las comprobaciones directas las efectúan respectivamente el departamento de aduanas o la brigada interestatal de verificación de contabilidades. En ambos casos esas verificaciones las realizan agentes comunitarios que actúan en colaboración con los funcionarios nacionales; por

²³ Sidjanski, *Dimensiones institucionales...* (op. cit.), pág. 119.

otra parte, se prevén multas y, en caso de que no se paguen, el Comité Directivo, las autoridades o bien los tribunales nacionales son quienes imponen las penas.

113. El Grupo Andino es el único que no prevé ninguna forma de sanción directa, puesto que las funciones de definir y aplicar las sanciones siguen estando descentralizadas y se han confiado a los Estados miembros; sin embargo, es de suponer que el desarrollo de la integración en diversos sectores permitirá en el futuro aplicar diferentes sanciones a las empresas, grupos o individuos. Esta suposición se basa en las experiencias que acabamos de reseñar.

114. En las cuatro agrupaciones existen diversos tipos de recursos: para un Estado miembro, el más frecuente consiste en comunicar el caso a los organismos intergubernamentales pasando a veces por las secretarías generales. Ese mecanismo es de uso general. Se aplica principalmente en la CAO, cuyo tribunal todavía no ha entrado en funciones. Como en la mayoría de las agrupaciones, los recursos o las controversias que no se hayan solucionado a un nivel inferior pasan al escalón superior y, en caso necesario, se someten al órgano supremo. Análogamente, si surgiera una diferencia entre el consejo de administración de una corporación y el Consejo de Comunicaciones, la Autoridad está llamada a zanjarla. Por otra parte, en ambas agrupaciones latinoamericanas la solución de las controversias comienza por la negociación directa, pasa por los organismos comunes e incluso puede llegar a un mecanismo arbitral.

115. A título excepcional, en la UDEAC pueden recurrir las empresas que figuren en el marco de la aplicación del impuesto único. Existen también recursos directos en la CAO, como contrapartida de las obligaciones y sanciones que las corporaciones y los servicios comunes imponen a los individuos o a las sociedades. Ya se ha visto (párr. 111 *supra*) un ejemplo de recurso al Tribunal de Apelación.

116. Se desprenden dos hechos comprobados: el recurso está poco organizado y su función no se confía a un órgano especializado, salvo excepcionalmente; en principio, son más bien los Estados miembros los que interponen recursos en vez de los propios interesados. En conjunto, la organización de esta función lleva cierto retraso con relación al grado que, en general, ha alcanzado la integración en esas cuatro agrupaciones.

4. EJEMPLOS DE PROCESOS CONCRETOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

a) Unión aduanera y mercado común

117. En principio, la liberalización el establecimiento de la unión aduanera y el funcionamiento del mercado común se rigen por los procesos de adopción de decisiones generales. En la CAO, el papel principal corresponde al Consejo del Mercado Común, que con la asistencia de la Secretaría General controla el funcionamiento del mecanismo de los intercambios comerciales, formula *directrices obligatorias* en el caso de que un miembro

no cumpla sus obligaciones y controla la aplicación del impuesto de transferencia, cuya suspensión puede decidir en caso de necesidad. El Consejo adopta iniciativas en relación con los Estados miembros y propone modificaciones o arreglos en el mecanismo actual. Estas funciones se ejercen de conformidad con el esquema general. En la práctica, el Consejo es asistido por el Comité Permanente del Mercado Común, compuesto de funcionarios de los ministerios competentes y de funcionarios de la CAO, el cual prepara los expedientes sobre controversias y violaciones del Tratado y recomienda las medidas que deban adoptarse. Sobre esta base, el Consejo del Mercado Común adopta decisiones (por ejemplo, prácticas restrictivas de una fábrica de calzado en Tanzania, 1968-1970).

118. En la UDEAC, la unión aduanera constituye la pieza principal y funciona según el modelo general. Sin embargo, una vez establecida, la unión aduanera tiene por base un mecanismo automático que está sometido al control de la Secretaría General. Esta observación es aplicable al control de documentos y de declaraciones, a la distribución efectuada por la oficina contable o a las investigaciones sobre empresas que están sujetas al impuesto único. En estas funciones de gestión, la Secretaría General desempeña un papel central, coordinando las actividades de las administraciones nacionales y controlando su funcionamiento. En caso de litigio o de no aplicación, la Secretaría sigue el trámite normal que conduce al Comité Directivo y, de ser preciso, al Consejo.

119. La situación es diferente en el MCCA, que no es una unión aduanera completa, pues de momento carece de un arancel externo común ²⁴ pero que liberó casi por completo los intercambios en vísperas de la crisis de 1969. Tanto para la liberalización como para el establecimiento progresivo del arancel externo común, se aplicaba el esquema general según un método pragmático. La crisis tuvo por efecto suspender este mecanismo de los intercambios. En espera de una solución general, la Comisión Normalizadora, órgano creado especialmente, trata de facilitar el restablecimiento de los intercambios entre los países miembros. En el momento actual, se trata de un proceso que se sitúa fuera de los marcos institucionales y que se desarrolla en el seno de la Comisión Normalizadora entre cuatro países miembros (en ausencia de Honduras), en las reuniones de los ministros de economía (cinco o cuatro ministros) y en las reuniones *ad hoc* entre Honduras, por una parte, y Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, por la otra. En su reunión del 25 de agosto de 1971, los ministros de economía de los cuatro países definieron las bases de la normalización de las relaciones comerciales entre sus países respectivos por medios bilaterales o multilaterales.

²⁴ En el curso de su novena reunión, celebrada en marzo de 1972, la Comisión Normalizadora examinó el anteproyecto de protocolo por el que se asegura una gestión flexible del arancel externo centroamericano, preparado por el Grupo de Trabajo de los viceministros [Protocolo para manejar en forma flexible el arancel centroamericano de importación]. En el curso de la undécima reunión, celebrada en julio de 1972, la Comisión Normalizadora aprobó el proyecto y encargó a la SIECA que preparase una versión definitiva del Protocolo que será firmado por los gobiernos. (Véase SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 126, abril de 1972, pág. 2, y N.º 130, agosto de 1972, pág. 4.)

120. Primeramente, el libre intercambio ha sido mantenido entre cuatro países después de haber sido suspendido por Honduras y los tres países centroamericanos, a excepción de El Salvador. Por ejemplo, los gobiernos de Nicaragua y Honduras firmaron el 12 de abril de 1972 un documento en el que se definen las bases para concertar un acuerdo de comercio bilateral ²⁵.

121. Desde junio de 1972, los contactos entre Honduras y El Salvador permitían presagiar el restablecimiento de las relaciones normales entre los dos países. Esta situación influyó en los intercambios comerciales dentro del MCCA. De 1960 a 1968, estos intercambios pasaron de 32,7 millones de pesos centroamericanos a 258,3 millones en 1968, lo que supone una tasa de crecimiento anual del 30%. El nivel de los intercambios fue de 297,4 millones en 1970 y de 275 millones en 1971, o sea una disminución del 7,5% respecto de 1970. Según cálculos, el funcionamiento normal del Mercado Común, con inclusión de Honduras, habría permitido alcanzar fácilmente la cifra de 350 millones ²⁶. El restablecimiento del libre intercambio y la reestructuración son las tareas principales de la Comisión Normalizadora.

122. El Grupo Andino ofrece el ejemplo de un programa de liberalización automática por etapas, cuyo último término está fijado para el 31 de diciembre de 1980. En favor de los productos originarios de Bolivia y el Ecuador, el proceso de liberalización ha sido acelerado para asegurar la libre entrada de todos sus productos al final de 1973; en cambio, estos dos países no comenzarán a liberalizar los productos procedentes de los otros tres países hasta 1976, y ese proceso terminará en 1985.

123. El proceso se funda en el siguiente mecanismo general: la Junta propone, la Comisión decide y todas las decisiones son preparadas en reuniones de expertos subregionales y gubernamentales. Otra característica del método del Grupo Andino es un calendario estricto para las diversas etapas de la liberalización. Desde el 1.º de enero de 1971, en virtud de la decisión N.º 29 tomada por la Comisión a propuesta de la Junta, han quedado liberalizados 62 productos en favor de Bolivia y 49 en favor del Ecuador. Esta medida ha provocado una corriente comercial de los productos afectados; así por ejemplo, las importaciones del Perú de lingotes de estaño procedentes de Bolivia, que en 1969 sólo ascendieron a 36 494 dólares de los Estados Unidos, en 1971 se triplicaron alcanzando el valor de 98 545 dólares. Por otra parte, según estaba previsto en el Acuerdo, a partir de abril de 1970 los tres países (Chile, Colombia y Perú) suprimieron todos los derechos y restricciones que gravaban los productos de la primera serie de la Lista Común de la ALALC, y Bolivia y el Ecuador liberalizaron esos productos conforme a las disposiciones de dicha Asociación.

124. Como consecuencia de la primera reducción automática de los derechos de aduana, 700 productos de los tres países quedaron totalmente liberalizados, cifra que llega a 800 si se añaden los productos originarios de

los dos países menos desarrollados ²⁷. Esta liberalización ha producido ya resultados tangibles, no sólo por sus efectos reales sino sobre todo por las reacciones anticipadas que provocó: en tres años, las corrientes comerciales se han incrementado en un 170% hasta alcanzar el nivel de 100 millones de dólares ²⁸.

125. Estos progresos no parecen satisfacer a todos los países. Como recordó el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia en la tercera reunión de ministros de dicho ramo, las decisiones tales como la N.º 24 sobre el régimen de los capitales extranjeros y la N.º 46 sobre el régimen uniforme de las empresas multinacionales disminuyen las posibilidades de atraer inversiones. Estas dificultades no se compensan con otras ventajas, especialmente con las que resultan de la intensificación del comercio. En efecto, las compras de productos bolivianos efectuadas por los otros países del Grupo Andino ni siquiera han llegado a 100 000 dólares. De ahí que, según afirma el Ministro boliviano, exista la necesidad de emprender una acción común franca para vencer los obstáculos existentes y conceder a los dos países menos desarrollados ventajas más sustanciales que las propuestas por la Junta dentro del programa de industrialización ²⁹.

126. Se aplica el mismo mecanismo para el establecimiento del arancel externo común, que podrá ser modificado según el modelo general (art. 66 del Acuerdo). El arancel externo común, que deberá comenzar a aplicarse en 1976, quedará enteramente implantado en 1980, salvo en lo que respecta a Bolivia y el Ecuador, que disfrutarán de un plazo suplementario hasta 1985. Del 7 al 9 de marzo de 1972 se celebró una primera reunión de expertos subregionales, dedicada al arancel externo común del Grupo Andino. Los participantes examinaron las bases, los métodos y el programa de trabajo seguidos en la elaboración del arancel que la Junta deberá someter a los gobiernos en 1973 para su examen. Además, estudiaron los objetivos del arancel y sus relaciones con el proceso de armonización de las políticas económicas previsto en el Acuerdo de Cartagena ³⁰.

127. Excepción hecha del MCCA, las agrupaciones de integración presentan en esta esfera características semejantes.

b) Proceso de industrialización y de planificación

128. En este terreno —el más prometedor— es precisamente donde la integración entre países en desarrollo ha tropezado con más dificultades. Para promover un desarrollo industrial equilibrado, la CAO aplica un impuesto de transferencia en los Estados miembros cuya industria está menos desarrollada. En este sistema de compensación, el Consejo del Mercado Común formula directrices para la aplicación del impuesto por

²⁷ Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 15, julio de 1972, págs. 3 y 4.

²⁸ *Ibid.*, Suplemento N.º 12, junio de 1972, «Tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores», exposición del coordinador de la Junta, pág. 7.

²⁹ *Ibid.*, exposición del Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, págs. 19 y 20.

³⁰ Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.) N.º 16, agosto de 1972, pág. 16.

²⁵ SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 126, abril de 1972.

²⁶ Declaración del Sr. R. Mayorga Cortés, hecha el 18 de enero de 1972 al periódico *Prensa Libre* (Véase SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 123, enero de 1972, págs. 8 y 9.)

un Estado miembro y asimismo un Estado miembro puede cursar al Consejo una solicitud de supresión del impuesto. Este sistema se completa con un mecanismo de licencias industriales que tiene por objeto mejorar la ubicación de las nuevas industrias. En la práctica, la CAO no ha hecho progresos en lo que se refiere a la planificación y la ubicación. La propuesta del Consejo Consultivo de Economía y Planificación en favor de la creación de un comité para la ubicación de las industrias ha tropezado con la oposición de los Estados miembros.

129. La legislación sobre licencias para la industria, que está en vigor desde 1952-1953, no ha contribuido a una mejor distribución de las industrias. En cambio, por múltiples razones, se han concedido licencias a industrias competidoras en los países miembros. La situación actual se caracteriza por un excedente de capacidad en ciertas industrias, especialmente en el sector textil, que supera con mucho las exigencias del mercado y las necesidades de racionalización. Esta situación ha dado lugar a que el Consejo de Licencias Industriales suspenda durante cierto tiempo la concesión de licencias. Por lo demás, las leyes que están en vigor desde hace 20 años habrán de ser reemplazadas en 1973.

130. Los órganos de la CAO han adoptado iniciativas tendientes a remediar la situación y a perfeccionar el sistema actual ³¹.

131. En 1970, el Consejo adoptó una decisión importante en virtud de la cual se elaborará un plan quinquenal de desarrollo para la CAO. Con esta finalidad se ha creado un comité permanente de responsables de la planificación, cuya finalidad es contribuir a la coordinación de los planes nacionales y estudiar los problemas de ubicación de las industrias multinacionales y los problemas de programación. El Comité Permanente comprende varios subcomités que realizan estudios y preparan propuestas. Un subcomité se encarga de supervisar la elaboración del programa quinquenal de gastos de la CAO y de las corporaciones. El proceso es relativamente sencillo: por medio de cuestionarios dirigidos a los departamentos y a las corporaciones, la Secretaría del Consejo del Mercado Común y de Asuntos Económicos prepara un proyecto que es examinado por el subcomité y después por el Comité Permanente, antes de ser transmitido al Consejo de Finanzas por el Consejo de Economía y Planificación. Este programa habría de permitir una mejor armonización de las políticas y de los programas de desarrollo y una racionalización de las solicitudes de ayuda y subvenciones dirigidas a las organizaciones internacionales.

132. Otro ejemplo: el Subcomité de Industria se ha reunido cuatro veces desde diciembre de 1969; después de haber seleccionado las industrias multinacionales que serán objeto de estudios analíticos (siderurgia, industria del automóvil, industrias químicas, petroquímicas y farmacéuticas, industria de fabricación de fertilizantes, de textiles, etc), el Subcomité examinó sucesivamente las posibilidades de crear una sociedad del África oriental, los criterios de ubicación de las industrias multinacionales y la

³¹ Véase R. Ouko, « The institutional framework of the East African Community with special reference to the East African Common Market arrangements » (mimeografiado), Arusha, 1971, págs. 8 y 9.

propuesta de crear un centro de consejos industriales [East-African Industrial Consulting Center]. Una vez elaborados, estos diferentes proyectos seguirán los cauces normales y serán sometidos al Comité Permanente y después al Consejo Consultivo de Economía y Planificación. Este proceso implica una larga tramitación a través de subcomités, comités y consejos, la preparación de numerosos informes y las incesantes idas y venidas de los diversos proyectos. Debido a esto, el proceso es lento y parece imponer una pesada carga a la Secretaría General.

133. Para explorar algunos sectores, se han escogido los del automóvil, la química, el hierro y el acero. Una sociedad de consultores ha estudiado ya las perspectivas de establecer estas industrias. Además, se han concertado acuerdos para estudiar las posibilidades de realización de estos proyectos. Este estudio está a punto de finalizar ³².

134. La industria es la clave del porvenir de la CAO. El desarrollo económico y la mejora de las relaciones entre el comercio intrarregional y el comercio internacional dependen en gran parte de la creación de una industria a escala regional; por lo demás, es evidente que unas industrias dispersas y encerradas en los límites de los mercados nacionales sólo pueden retardar el desarrollo industrial. En ausencia de una política común de establecimiento de industrias, fundada en la experiencia del sistema de licencias, cabe prever que la fragmentación industrial irá en aumento y que las unidades de producción a escala restringida producirán a costos más elevados. Todos estos factores hacen que el establecimiento de una planificación y de un sistema de ubicación de industrias a nivel regional sea una necesidad apremiante, sobre todo si se tiene en cuenta el plazo de maduración de las inversiones industriales. No obstante, se impone un plazo suplementario debido a la duración del propio mercado común, que expira en diciembre de 1982, época en la que habrá de ser renegociado: por consiguiente, el año 1974 se presenta como último término para instituir un mecanismo regional de planificación y de ubicación industriales ³³.

135. La planificación industrial en la UDEAC está prevista en el Tratado, cuyo artículo 57 encomienda al Secretario General la función de preparar un plan de industrialización general, previa consulta con los ministerios encargados del plan en los Estados miembros. Para el desempeño de esta función, el Secretario General puede pedir ayuda a los organismos de estudio que merezcan la aceptación del Comité Directivo. Sin embargo, esta ambiciosa tarea no ha sido llevada a feliz término: un proyecto de plan de industrialización ha sido elaborado pero no aceptado por los Estados miembros ³⁴. Tratando de definir una nueva estrategia, el Secre-

³² *Ibid.*, pág. 12.

³³ Tal es la opinión expresada por el Sr. R. H. Green, consejero económico del Ministerio de Finanzas de la República Unida de Tanzania en su comunicación « East African Economic Integration: benefits, costs, priorities », presentada al Seminario de estudio de la Comunidad del África Oriental, celebrado en Kampala en junio de 1972.

³⁴ En opinión del Sr. El Hadj Ahmadou, Presidente del Consejo de Jefes de Estado en 1970, la política de armonización de los planes de desarrollo y de los transportes no ha dado todavía los resultados que se esperaban. En efecto, estos problemas

(Continuación de la nota 34 en la página siguiente.)

tario General estima que en el periodo actual conviene abordar el problema del plan general de industrialización no desde el punto de vista de una programación industrial con inclusión de proyectos que hayan de repartirse equitativamente, sino desde el punto de vista de la identificación y el estudio detallados de algunos complejos industriales de dimensiones regionales, tanto por lo que respecta a su capacidad como a su financiación y gestión.

136. Este cambio de enfoque se pone de manifiesto en el acto N.º 13/70, de 18 de diciembre de 1970. En efecto, en lo sucesivo la programación afectará a los complejos industriales de dimensiones regionales por su capacidad, de carácter comunitario por su financiación y su explotación, y destinados a fabricar no sólo productos acabados sino también bienes intermedios. Para poder elaborar este plan, el Consejo de Jefes de Estado dio a la Secretaría General el mandato de ponerse en contacto con las organizaciones internacionales para solicitar su colaboración y su participación en las investigaciones; por otra parte, el Consejo ha creado una Comisión de muy alto nivel encargada de elaborar el plan detallado, previo estudio del Secretario General, de proseguir los estudios, de aprobar el informe acerca del programa y de dirigir las negociaciones con miras a la realización de los proyectos aprobados. Es evidente que, en este proceso de elaboración, la Secretaría General y la Comisión están llamadas a desempeñar un papel de primer orden.

(Continuación de la nota 34.)

de desarrollo plantean al parecer enormes dificultades cuando es preciso tener en cuenta las realidades y ceñir los intereses puramente nacionales a un nivel compatible con el interés común. En la política de industrialización, las definiciones iniciales no han resultado satisfactorias. No cabe duda de que el esquema de una armonización completa a primera vista muy atrayente resultó ser demasiado teórico, pues fracasó ante las primeras dificultades encontradas (véase UDEAC, *Bulletin d'information*, N.º 4, marzo de 1971, pág. 30). Por su parte, el Secretario General hace constar el fracaso de una programación general en la nota « Pour la définition d'une nouvelle stratégie ». Es cierto que este fracaso puede atribuirse a la falta de una firme voluntad de cooperación, pues, en su opinión, la determinación política constituye sin duda una condición esencial para el éxito de toda integración regional. Sin embargo, no es menos cierto que quedan problemas importantes que resolver en esta esfera. Entre estos problemas, el más importante parece ser la definición de una estrategia. En efecto, la experiencia de la mayoría de las agrupaciones regionales demuestra sobradamente la imposibilidad de hacer que todos admitan una distribución de las industrias basada en los criterios tradicionales de situación de las materias primas y de volumen del mercado exterior. De la misma manera, las exigencias propias de la industria demuestran claramente que no todo es susceptible de integración a escala regional. Estas consideraciones han conducido al Secretario General a proponer una nueva estrategia.

Efectivamente, la distribución de las industrias no ha podido realizarse conforme a los criterios mencionados o a los del volumen de las inversiones ya efectuadas, de las ventajas comparativas concedidas y de la conveniencia de compensar la situación de menor desarrollo de un Estado de la Unión. En la práctica, en toda la Unión han surgido aquí y allá las mismas industrias: cinco fábricas de cerveza, cuatro de cemento, dos de vidrio, industrias textiles en cada país y cerca de 20 empresas de confección. [Véase el documento presentado al Seminario sobre el marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo (Bangkok, 17 a 26 de enero de 1972) por el Sr. Diop (Gabón), « L'intégration économique dans l'UDEAC » (mimeografiado; en francés solamente) pág. 14.]

137. Si bien la planificación sólo está en sus comienzos, el mecanismo del impuesto único ha sido ya puesto a prueba. El proceso que conduce a la aprobación de una industria es el siguiente: primeramente, la industria solicita dicha aprobación, que le permite estar sujeta, por lo que a su producción se refiere, al régimen del código de inversiones y al régimen del impuesto único. A tal fin, presenta una solicitud a la Secretaría General con la descripción de todas sus características (actividades, aprovisionamiento, personal, programa de producción, inversión, financiación y mercados). La solicitud de la empresa va dirigida a la Secretaría General (2.ª División) por el gobierno del país miembro en que está radicada la empresa. La Secretaría General estudia el problema y formula observaciones. Asimismo, puede estudiar por su parte el mercado de esta empresa y hacer cálculos. Por último, los trabajos preliminares acaban en un dictamen de la Secretaría General destinado al Comité Directivo, en el que consta que el Comité puede ofrecer a la empresa el régimen solicitado. El Comité hace que el expediente sea examinado por los expertos y decide otorgar o denegar su aprobación a la empresa. La duración de este procedimiento es de tres a seis meses.

138. También en el MCCA han sufrido retrasos la coordinación de los planes y la programación común. Entre las razones que lo explican, la que más frecuentemente se menciona es la desaparición de los planes nacionales, que han perdido importancia en el transcurso de los cuatro últimos años (la dependencia de planificación fue suprimida y restablecida después en Nicaragua); por otra parte, contrariamente a lo que se esperaba, la integración de la Misión Común de Planificación en la SIECA debilitó considerablemente su papel de organismo de estudio y de concepción de programas a plazo medio. Efectivamente, la SIECA, en su conjunto, se ve demasiado solicitada por problemas urgentes a corto plazo, para que simultáneamente pueda desarrollar su actuación a plazo más largo. A este respecto se ha iniciado un esfuerzo en la esfera de las infraestructuras y de la integración material: se prepara un plan de inversión regional para 1975-1980 en relación con los transportes y las comunicaciones. Sin embargo, la falta de un marco general de desarrollo se hace sentir cada vez más, máxime cuando los diferentes mecanismos establecidos de manera pragmática no han dado los resultados que se esperaban.

139. En lo que atañe a las industrias integradas, el proceso efectivo es el siguiente: las personas naturales o jurídicas presentan su solicitud a la SIECA acompañada de un estudio de los aspectos económicos y técnicos. Esta solicitud es sometida al Consejo Ejecutivo, que decide sobre su compatibilidad con los objetivos del régimen de las industrias integradas y del Tratado General. Si el principio queda establecido, el Consejo Ejecutivo recaba el dictamen técnico del ICAITI y el dictamen económico y jurídico de la SIECA. Sobre la base de estos dictámenes, que tienen mucho peso, el Consejo Ejecutivo adopta una decisión por mayoría y define las condiciones del régimen. Tras esta fase de elaboración, se pide a los gobiernos, en el seno del Consejo Económico, que aprueben el proyecto de decisión, el cual es sometido seguidamente al procedimiento de ratificación. Una vez en vigor, la SIECA se encarga de la aplicación del régimen. Así

pues, el esquema general con todas sus engorrosas garantías se sigue también tratándose de las industrias integradas. Este mecanismo debiera permitir un desarrollo sustancial de la industria a escala centroamericana. De hecho, los resultados así obtenidos son pequeños, sin que el régimen de las industrias integradas haya sido utilizado ni a menudo ni plenamente³⁵.

140. Tanto en ésta como en otras esferas, el Grupo Andino ha adoptado un método de mayor audacia y eficacia, que merece la atención de las demás agrupaciones. Por ello habrá que observar este experimento, que sólo está en sus comienzos, antes de deducir enseñanzas de él. En materia de coordinación de los planes nacionales, se aplica el proceso general. Parece, por otra parte, que el tener en cuenta la importancia de las administraciones de planificación y de los planes nacionales, la Junta trata sobre todo de promover, de acuerdo con la Comisión, una colaboración orgánica y continua, en forma de reuniones de directores de planificación, así como una coordinación eficaz en función de los objetivos del Grupo. La acción de los órganos principales promete ser más precisa en la esfera de los programas sectoriales de desarrollo industrial. A propuesta de la Junta, la Comisión definió el método en su reunión de julio de 1971 y adoptó directrices y calendarios para los diferentes sectores. En el concepto de los órganos comunes, los programas deben ser lo suficientemente amplios para facilitar una distribución nacional y equitativa. En segundo lugar, deben poder prestarse a una programación suficientemente rápida, que pueda realizarse en el transcurso del año; a esto se debe que el sector del automóvil y el de la siderurgia hayan tenido que ser reservados para la etapa ulterior. Los programas tratarán primeramente de los sectores mecánico, electrónico, telefónico y, de ser posible, de los del papel y la celulosa.

141. Esquemáticamente, el proceso comprende cinco etapas:

a) Una primera etapa de inventario y de diagnóstico sobre la definición del mandato y del método de trabajo por parte de la Junta, los trabajos preparatorios y una primera reunión de expertos gubernamentales a los que se consulta sobre los diferentes puntos. Seguidamente se presenta un inventario de la situación existente y de los conceptos de este sector a nivel nacional. En esta fase, la Junta comienza a perfilar las líneas de una estrategia regional y nacional.

b) La segunda etapa corresponde a la preparación de la estrategia sectorial y al análisis general de las estructuras de la producción. Comienza por una segunda reunión de expertos gubernamentales, en la que debe poder llegarse a conclusiones sobre la estrategia.

c) La tercera etapa consiste en la preparación de un anteproyecto: estudio detallado de las estructuras de producción, localización de las actividades y definición de las estructuras institucionales. En esta etapa la Junta desempeña plenamente sus responsabilidades.

d) La cuarta etapa consiste en una consulta sobre el anteproyecto: consulta bilateral con los países miembros y tercera reunión de expertos gubernamentales.

³⁵ Véase E. Lizano, « La distribución de beneficios y costos en la integración económica entre países en desarrollo » en la serie de la UNCTAD titulada *Problemas actuales de la integración económica* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.73.II.D.12), anexo I, párrs. 71 a 76.

e) Sobre la base de estos trabajos y a la vista de las opiniones expresadas en relación con su anteproyecto, la Junta, en el transcurso de una quinta etapa, formula su propuesta y la presenta a la Comisión. Siguiendo este procedimiento, la Comisión fijó calendarios para 1971/72.

142. A pesar de los agoreros, el Grupo Andino ha salido airoso de su primera prueba: el primer Programa Industrial Sectorial Común fue aprobado por la Comisión, a propuesta de la Junta, en el curso del noveno período de sesiones, que finalizó el 20 de agosto de 1972³⁶. La decisión N.º 57, por la que se distribuye la producción mecánica entre los países miembros, persigue los objetivos siguientes: a) una mejor expansión, la especialización y la diversificación de la producción industrial; b) el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles; c) el aumento de la productividad y la utilización eficaz de los factores de producción; d) la utilización de las ventajas de la economía de escala; y e) la distribución equitativa de los beneficios.

143. Para alcanzar estos objetivos se hizo una selección de productos. La lista de éstos comprende en realidad el mayor número posible de productos, con exclusión de los que exigen un estudio a fondo. Se consideró que no debían mantenerse ciertos productos, bien porque se fabrican ya al menos en tres de los países miembros, o porque sólo requieren técnicas relativamente sencillas. El programa atribuye a cada país las unidades de producción constituidas por grupos de productos semejantes (por su naturaleza, utilización o tecnología) y en ellas se tiene en cuenta otros factores tales como la dimensión o la masa crítica (economías externas, adaptación tecnológica, especialización). Ciertos productos se atribuyen con carácter exclusivo, mientras que otros son asignados a dos o tres países. El programa prevé para el Grupo Andino una producción total por valor de 284,76 millones de dólares de los Estados Unidos en 1980³⁷.

144. Se adoptó el siguiente calendario para la puesta en práctica de este programa: las informaciones sobre la producción existente y los estudios para la instalación de las unidades de producción deberán ser entregados

³⁶ Véase Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 16, agosto de 1972, pág. 1.

³⁷ *Ibid.*, pág. 4. Las cifras previstas para la demanda y la producción son las siguientes (en millones de dólares de los Estados Unidos):

País	Demanda		Producción en 1980
	1972	1980	
Bolivia	34,25	87,28	34,63
Colombia	108,33	267,24	73,49
Chile	142,00	358,30	71,57
Ecuador	45,07	114,93	37,18
Perú	143,68	357,00	67,89
Grupo Andino	316,55*	797,37*	284,76

* La demanda por países comprende la producción atribuida a diversos países; por esta razón el total no es igual a la suma de las demandas por países.

a la Junta en el plazo de dos años por Chile, Colombia y el Perú; la producción deberá comenzar tres años después de haber sido depositados los estudios y los proyectos de instalación de nuevas unidades. De esa manera, la producción debería comenzar cinco años —o seis años, a más tardar— después de la aprobación de la decisión N.º 57 (20 de agosto de 1972). Este plazo se prolonga en un año en el caso de Bolivia y el Ecuador.

145. El 20 de septiembre de 1972, los países beneficiarios dispondrán de un mercado libre para los productos que se les han atribuido, y los demás países deberán suprimir todos los impuestos que graven los productos incluidos en la decisión N.º 57. Si el país beneficiario no presenta el estudio requerido o no comienza la producción dentro de los plazos prescritos, los productos que se le hayan asignado se beneficiarán automáticamente del programa de liberalización.

146. Por lo demás, la decisión N.º 57 fija el arancel externo común que se aplicará a las importaciones procedentes de terceros países de los productos que figuren en el programa sectorial un año antes del comienzo de la producción o, si la producción está ya en curso, desde el momento en que la Junta haya comprobado este hecho y lo haya señalado a los demás países miembros.

147. El arancel externo común debe desempeñar el papel de instrumento de orientación central; con tal fin fija las condiciones mínimas para el desarrollo de la producción asignada a los diversos países y, al mismo tiempo, indica los niveles de eficiencia que deberá alcanzar la producción de los países miembros. El arancel externo común será reducido progresivamente por la Comisión, a propuesta de la Junta, con objeto de combinar una protección adecuada con la necesidad de estimular al máximo el rendimiento y la capacidad competitiva de las industrias del Grupo Andino.

148. La Junta preparó un documento titulado «Las bases de una estrategia subregional de desarrollo», que permitió poner en marcha el proceso de elaboración de la estrategia del desarrollo.

149. Reunido en Lima del 3 al 5 de abril de 1972, el Consejo de Planificación abordó el problema de la definición de una estrategia global del desarrollo en los planos regional y nacional. Decidió que los organismos nacionales de planificación se encargarían, en colaboración con la Junta y sus servicios, de organizar la difusión y la discusión del documento de la Junta que ha de servir de base a todos los estudios; además, deberán recoger las observaciones de los interesados.

150. De esa forma la definición de la estrategia del desarrollo será resultado de una participación activa de los dirigentes oficiales del sector privado, de la universidad, de las organizaciones sindicales, de las demás profesiones y de diversos sectores de actividad.

151. El Consejo de Planificación previó cuatro etapas para la elaboración de la estrategia del desarrollo: a) difusión del documento de la Junta; b) discusión a nivel nacional; c) presentación de observaciones y recomendaciones a la Junta; d) discusión multilateral de las observaciones y recomendaciones formuladas por los diversos países y fijación de nuevas etapas para la elaboración de la estrategia regional.

152. El programa, así definido hasta octubre de 1972, comprende visitas de expertos de la Junta a los países miembros en mayo y junio de 1972.

153. En el curso de esta fase preparatoria se estudiarán diversos temas: orientación general del desarrollo, papel de la integración, espacio ampliado e integración material, papel de la agricultura, papel de la tecnología, prioridades en la coordinación de las políticas económicas y lista de proyectos considerados estratégicamente importantes.

154. De este balance de actividades se desprende que, por ahora, el Grupo Andino consigue respetar los plazos previstos pese a todas las dificultades.

c) Mecanismos de pago

155. Los mecanismos de pago varían según la agrupación de que se trate. Sólo en la UDEAC existe la unión monetaria y un banco central ya que las monedas de África central y ecuatorial pertenecen a la zona del franco. Sin embargo, recientemente se pusieron de manifiesto en la UDEAC fuerzas centrífugas tendientes a una mayor autonomía en el plano nacional. Por ello, es de prever que se introduzcan nuevas disposiciones en el mecanismo actual. Siguiendo esta tendencia hacia la autonomía monetaria, los países del África oriental disolvieron su unión monetaria en 1965 y adoptaron políticas monetarias y bancos centrales independientes. El flexible mecanismo establecido por el Tratado no parece responder ya a las necesidades reales; en él se prevé la armonización de las políticas, reuniones regulares entre los gobernadores de los bancos centrales y la coordinación de las políticas monetarias y de las balanzas de pagos. Por lo demás, los Estados miembros se comprometieron a permitir los pagos y transferencias derivados de los intercambios comerciales; si se ven obligados a establecer controles, éstos deberán ajustarse a los objetivos de la CAO y evitar que se perturbe el funcionamiento de las instituciones y de los organismos comunitarios. En la primavera de 1971, Tanzania se vio obligada a establecer un estricto control de cambios para detener la salida de capitales. Conforme al Tratado, esta medida se dispuso de forma que no obstaculizara los intercambios comerciales dentro de la CAO. Sin embargo, en la actualidad los problemas de política y de cooperación constituyen una preocupación primordial en la CAO, que trata de darles una solución duradera y un mecanismo eficaz ³⁸.

156. El MCCA dispone de un mecanismo mejor estructurado que se apoya en el Consejo Monetario y en la Cámara de Compensación. Esta última ajusta periódicamente y en forma multilateral los saldos existentes entre los bancos centrales. Por su parte, los gobernadores que integran el Consejo Monetario están encargados de coordinar las políticas monetarias. Estos mecanismos siguen funcionando normalmente, incluso en medio de la crisis actual. En julio de 1971, los ministros de economía celebraron una

³⁸ Las reuniones trimestrales de los gobernadores de los bancos centrales podrían desempeñar en el futuro un papel más activo en la cooperación monetaria.

reunión conjunta con el Consejo Monetario. En esta situación excepcional, uno de los primeros actos de la Comisión Normalizadora fue invitar a Costa Rica a que organizara su control de cambios de forma que no frenase los intercambios intrarregionales.

157. El Grupo Andino carece todavía de mecanismo que funcione fuera del sistema de compensación multilateral de la ALALC. Sin embargo, el Acuerdo de Cartagena estipula en el capítulo XII que, para facilitar la realización de sus objetivos, la Junta presentará propuestas a la Comisión sobre las cuestiones siguientes: ahorro privado y público, doble tributación, financiación del comercio intrarregional y exterior, circulación de capitales, refuerzo del sistema de compensación de la ALALC y creación eventual de una cámara de compensación regional y de un mecanismo de créditos recíprocos, y establecimiento de un fondo de reserva común. Además, el Grupo Andino ha establecido ya su Consejo Monetario y ha inaugurado las reuniones periódicas de gobernadores de los bancos centrales. De esta forma, el Acuerdo prevé una gama bastante completa de acciones y de mecanismos.

d) Organismos especializados y servicios comunes

158. El BCIE del MCCA, el Banco de Desarrollo de la CAO y la CAF gozan de gran autonomía en cuanto a las decisiones, que son adoptadas por mayoría por los consejos de administración o de dirección. El objeto de esta autonomía es principalmente mantenerlos apartados de las influencias y de los problemas políticos y garantizar la máxima competencia técnica. Las ventajas de esta fórmula son evidentes, pues han permitido que estos organismos no se vean afectados por las crisis de la CAO o del MCCA. Sin embargo, la autonomía, unida a su potencia financiera, podría incitar a estos organismos a practicar una política propia, no coordinada necesariamente con la de las instituciones principales.

159. El ICAITI en América Central y los múltiples institutos y servicios comunes en la CAO tienen procesos autónomos adaptados a sus actividades de investigación o de gestión. No obstante, el ejemplo más significativo y original es de las cuatro corporaciones de la CAO, que son servicios públicos en cuatro sectores básicos de las comunicaciones y los transportes y dan empleo a unas 70 000 personas: los correos y telégrafos a 7 000, los puertos a 5 000, la compañía de aviación a 6 000 y los ferrocarriles a más de 50 000. Esto constituye un caso único en la historia reciente de las integraciones regionales. Establecidos en la época colonial, estos servicios comunes han sido mantenidos después de la independencia por los Estados miembros de la Comunidad. Estas cuatro corporaciones, junto con el departamento del impuesto, el de aduanas y unos 20 institutos, forman la base estructural y el elemento esencial de la solidaridad común. Aparte sus servicios, eficaces y auténticos, que contribuyen a lograr cierta distribución equitativa de los beneficios, sus patrimonios, estructuras y funcionamiento están tan inextricablemente ligados, que cualquier gobierno vacilaría mucho antes de tomar la decisión de retirarse de dichas corporaciones. Esto equivale a decir que, en la crisis actual, las corporaciones y

los servicios que siguen funcionando normalmente constituyen unos fuertes lazos de unión entre los miembros de la Comunidad.

160. La estructura y el funcionamiento de las cuatro corporaciones son semejantes entre sí. Por ejemplo, la Corporación de Ferrocarriles funciona en principio de manera autónoma en el marco del Tratado y de las leyes comunitarias, aun cuando la Autoridad asuma la responsabilidad de su política general y del control de sus actividades. La Autoridad puede dar directrices de carácter general al Consejo de Comunicaciones. A su vez, el Consejo de Comunicaciones tiene la misión de estudiar las informaciones e informes que le suministre el Consejo Directivo, de dar al Consejo y al Director General directrices generales relativas a la política de la Corporación; y de examinar y aprobar tanto el plan de desarrollo y de emisiones como las modificaciones importantes de aranceles y de sueldos o las propuestas legislativas que le someta el Consejo Directivo. Si la Autoridad y el Consejo de Comunicaciones asumen funciones de aprobación y de control en materia de política general o de adopción de decisiones importantes, el Consejo Directivo y el Director General son los que se encargan de las tareas operacionales, de gestión y de funcionamiento. Efectivamente, el Director General ejerce las funciones ejecutivas: él administra la Corporación y dirige sus operaciones, prepara el programa, el presupuesto y los informes. Su actuación obedece a las directrices emanadas del Consejo Directivo, que es el órgano encargado de definir la política de la Corporación y de asegurar su aplicación. En conjunto, el proceso es copia exacta del modelo general, al mismo tiempo que trata de asegurar una amplia autonomía de gestión: las iniciativas y los proyectos de decisión provienen del Director General y del Consejo Directivo. Cuando se trata de política general, de planes de desarrollo y de gastos que excedan los cinco millones de chelines kenianos, el Consejo de Comunicaciones debe dar su aprobación. Debido a esto, el proceso resulta bastante lento, máxime cuando toda decisión del Consejo de Comunicaciones está sujeta a la norma de la unanimidad. Este procedimiento, demasiado complicado, en materia de servicios comunes dificulta a veces el buen funcionamiento de las corporaciones, aun cuando los problemas con que tropieza el Consejo de Comunicaciones pueden ser llevados ante la Autoridad. De esta forma, los asuntos de las corporaciones adquieren una dimensión política. Si bien este mecanismo tiene en su favor las ventajas de una construcción lógica, a veces ha frenado el buen funcionamiento de las corporaciones. Así por ejemplo, han surgido divergencias en relación con la compra de locomotoras: en espera del acuerdo unánime, el Gobierno de Kenia decidió seguir adelante, creando así una situación de hecho que después ha sido regularizada. Por su parte, Tanzania tomó una decisión unilateral, al margen de la acción comunitaria, sobre la construcción de una línea férrea que la une con Zambia. A pesar de estas anomalías y de ciertas dificultades³⁹, las corporaciones forman una armazón concreta y sólida en la CAO.

³⁹ La Corporación de transportes aéreos ha experimentado grandes dificultades de orden técnico y financiero que hicieron temer su disolución.

161. El grado de coordinación de las relaciones exteriores constituye un indicador de la unidad de la agrupación regional cara al exterior. En esta materia, la actuación, a menudo pragmática, da origen a diversas variantes. En la CAO, la situación se presenta bastante compleja con la intervención de una diversidad de actores, gobiernos, consejos, ministros comunitarios, Secretaría y departamentos. Cuando se concertó el acuerdo con la CEE, la fase final se desarrolló a nivel de la Autoridad y de los jefes de Estado que firmaron este acuerdo. En las relaciones de la CAO con otras organizaciones internacionales y regionales, aparte de los Estados miembros, los ministros comunitarios y el Secretario General desempeñan un papel de primer orden. Por su parte, las corporaciones establecen contactos directos con las organizaciones internacionales según sus necesidades de asistencia técnica y de medios financieros ⁴⁰. Sin embargo, estas políticas son aprobadas por el Consejo de Comunicaciones (en caso necesario por el Consejo de Finanzas) y por la Autoridad.

162. La situación se presenta más clara en la UDEAC, cuyas instituciones principales se encargan de las negociaciones arancelarias, consecuencia lógica del establecimiento de una unión aduanera. La representación en las conferencias internacionales está a cargo del Presidente del Consejo de Jefes de Estado o del Comité Directivo, o bien, como sucede más a menudo, del Secretario General. Para las solicitudes de asistencia técnica, el Secretario General debe tener en cada caso un mandato del Consejo.

163. En cambio, el MCCA se encuentra en una situación intermedia: en espera de una política comercial común, la colaboración entre los gobiernos y la SIECA sigue existiendo a pesar de la crisis; el papel de la SIECA es importante sobre todo como órgano de preparación, de coordinación y de información. Por lo demás, el PROMECA abre una nueva vía de colaboración activa en el campo de la promoción del comercio exterior.

164. Por iniciativa del PROMECA, los directores de organismos nacionales de promoción de las exportaciones se reunieron en noviembre de 1971 y decidieron organizar reuniones anuales y establecer un mecanismo de coordinación. Otro rasgo original del MCCA es que en las conferencias y organizaciones internacionales un portavoz único presenta la posición de los países miembros. Por último, los acuerdos comerciales concertados por los Estados miembros contienen una cláusula comunitaria. Existen, pues, elementos que constituyen puntos de apoyo para una política comercial común, que es una de las principales tareas para la reactivación del MCCA.

165. El Grupo Andino ya estableciendo gradualmente diversos mecanismos: comisión común con la CEE y relaciones con otras organizaciones. Sin embargo, la reciente decisión por la que se establece un régimen común para los capitales extranjeros proyecta hacia el exterior una imagen común

del Grupo Andino. En esta materia, el proceso de adopción de decisiones reproduce el esquema general. En efecto, el estatuto de los capitales extranjeros estipula en su artículo 52 el mecanismo siguiente: la Comisión se pronuncia sobre las propuestas de la Junta relativas al régimen de los capitales extranjeros, a la propiedad industrial, a los sistemas de producción y de comercialización de la tecnología, así como sobre las propuestas relativas a los reglamentos que se estimen necesarios para asegurar la mejor aplicación del régimen común. Dentro de este marco, la Junta tiene las funciones de preparar y presentar sus propuestas, de velar por la aplicación del régimen y de los reglamentos, y de recoger informaciones estadísticas y de otra índole sobre el régimen común de los capitales extranjeros.

166. Con la intensificación de las actividades del Grupo Andino, las instituciones se verán impulsadas a crear o a reforzar los mecanismos de relaciones exteriores: los ministros de relaciones exteriores recomendaron ya en junio de 1972 el robustecimiento del mecanismo de coordinación, con miras a acordar actitudes comunes, así como la elaboración de un programa de asistencia técnica mutua y de propuestas de financiación: los ministros también iniciaron gestiones, en forma de una nota común seguida de cartas separadas dirigidas al Secretario General de las Naciones Unidas, en apoyo de la solicitud de la CAF. Además, se han enviado misiones a la CEE y al Japón. Este conjunto de actividades demuestra la voluntad de los países miembros de afirmarse en las esferas económica y comercial como una sola entidad.

167. A pesar de las diferencias existentes entre las agrupaciones de integración, tienen éstas puntos en común que son consecuencia lógica del establecimiento de uniones aduaneras. Las variantes se refieren a la manera de poner en práctica estos instrumentos, que puede revestir una forma más orgánica y más centralizada, como en el ejemplo de la UDEAC y en el mecanismo en formación del Grupo Andino. Las relaciones exteriores pueden tomar la forma dinámica de una promoción y una financiación comunes de las exportaciones de la región ⁴¹.

⁴¹ Proyecto del BCIE tendiente a la constitución de un fondo centroamericano para la financiación y la promoción de las exportaciones no tradicionales.

⁴⁰ Por ejemplo, la Corporación de Ferrocarriles está negociando un gran empréstito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Tercera parte
CONCLUSIONES

Capítulo primero

MARCO GENERAL

A.—Orientaciones

1. Todas las experiencias de integración ponen de relieve los límites del pragmatismo y la necesidad de disponer de un marco general. En el ejemplo del MCCA, en el que se han establecido los mecanismos en la medida de las posibilidades, se observa la falta de coordinación y ciertas contradicciones entre diversos instrumentos: por ejemplo, entre el régimen de las industrias integradas, el régimen especial y el régimen de incentivos fiscales. Esa situación denota la ausencia de un marco general que garantice una mayor concordancia entre los objetivos y las acciones de esos diversos instrumentos. Aquí, al igual que en la mayoría de las demás experiencias de integración, se deja sentir la falta de una concepción y estrategia comunes de desarrollo de la región.

2. Por consiguiente, hay que tratar de evitar que las instituciones comunitarias sean absorbidas por actividades cotidianas y por tareas rutinarias. Para ello, los proyectos de integración pueden incluir una institución comunitaria dinámica rodeada de unidades limitadas pero altamente calificadas, permanentes o especiales, capaces de continuar la idea de la orientación y la estrategia comunes (por ejemplo, la unidad de programación en el Grupo Andino, Grupo de Estudio de las Naciones Unidas en la ASEAN). Esas unidades móviles podrían contribuir a remodelar las funciones comunes teniendo en cuenta la experiencia y serían un factor de innovación en las estructuras administrativas.

3. En el marco general, las atribuciones de la institución comunitaria deben definirse con precisión para evitar que sean mermadas por las instituciones intergubernamentales, como ha ocurrido en la ALALC, en el MCCA, en la UDEAC o en la CAO. En efecto, la experiencia demuestra que el peso de los gobiernos de los Estados miembros tiende a provocar un desplazamiento hacia las fórmulas intergubernamentales a costa de las instituciones comunitarias. Por consiguiente, es indispensable que la institución comunitaria pueda apoyarse en un armazón sólido.

B.—División de cometidos

4. El estudio comparativo pone de manifiesto varias líneas de conducta de las que sólo mencionaremos aquí las principales: el mecanismo de inte-

gración regional debe incluir, como ocurre en el Grupo Andino y en la UDEAC, principios fundamentales y objetivos concretos que puedan ser puestos en práctica por las instituciones comunes según los reglamentos establecidos. Salvo excepción, los textos básicos deberán ser leyes de bases y no reglamentos detallados. En esas condiciones, las instituciones disponen de una autonomía que se ejerce en un marco general, pero que al propio tiempo les permite definir y aplicar las políticas comunes.

5. Al igual que en la liberalización automática, las obligaciones se pueden programar ventajosamente según el método de los calendarios y de los plazos que prevén compromisos progresivos. Por otra parte, es indispensable evitar una concentración excesiva de poderes en la cumbre, como ocurre con la Autoridad de la CAO. A cada grado de jerarquía institucional deben corresponder de preferencia poderes específicos. De este modo, el Consejo de Jefes de Estado podría asignarse la función de adoptar las decisiones fundamentales o las directrices generales así como la función del arbitraje político o conciliatorio; al Consejo de Ministros, por su parte, se le confiarían las decisiones políticas o las cuestiones muy importantes; a su vez, la institución comunitaria estaría dotada no sólo del poder de iniciativa, de estudio y de formulación de propuestas sino también de poderes propios de decisión en las esferas técnicas y en las de ejecución y control.

6. Según el grado de integración, las necesidades reales y las condiciones políticas, una comunidad tendría interés en dotarse de órganos jurisdiccionales específicos, así como de instituciones que aseguraran la participación de parlamentarios en un control democrático y en ciertas funciones legislativas y presupuestarias, a ejemplo de la Asamblea Legislativa de la CAO. Se observa, en efecto, cierto paralelismo entre el grado de integración, el aumento de diversas demandas en el plano regional, el nivel de autonomía y de capacidad de decisión de la institución comunitaria, por una parte, y la aparición de órganos jurisdiccionales autónomos, por otra.

7. Es cierto que los conflictos eminentemente políticos sólo pueden ser de la incumbencia de las instituciones intergubernamentales, e incluso de la institución suprema; análogamente, las dificultades a nivel de los consejos de ministros deben llevarse ante los consejos de los jefes de Estado. Ahora bien, toda una vasta serie de controversias requiere una institución jurisdiccional autónoma: dificultades entre la institución comunitaria y un Estado miembro o una institución gubernamental, problemas relativos a la aplicación de las reglas comunes, recursos interpuestos por individuos o por sociedades contra las decisiones o sanciones, conflictos entre funcionarios y la administración comunitaria, etc. Otras tantas diferencias que exigen soluciones técnicas y no sólo medidas políticas de transacción. En este sentido, es significativo que el Grupo Andino ya se está preocupando de que se cree un tribunal andino. Al igual que cuando se formaron las sociedades modernas, la constitución y el progreso de las comunidades ampliadas conducen a la aplicación del principio de la división o de la especialización de funciones.

8. La experiencia demuestra la necesidad de hacer que a estos diferentes niveles de poder correspondan actos comunes adecuados pero claramente distintos. Tanto el alcance como la eficacia de éstos deben res-

ponder a los objetivos que se intente alcanzar: los instrumentos anticuados, como los protocolos que requieren ratificación en el MCCA, no responden a las necesidades cuando las decisiones deben tener efectos obligatorios directos que puedan seguir a la evolución rápida de las economías en vías de desarrollo e integración. Por otra parte, al definir ciertas categorías de actos, se podrían aclarar las confusas situaciones existentes en la ALALC y en el MCCA entre las resoluciones que tienen carácter de simple recomendación y las resoluciones que tienen fuerza obligatoria. A la especialización de las funciones corresponde la especialización de los actos.

C.—Descentralización y coordinación

9. La descentralización de ciertas funciones especializadas caracteriza, en diversos grados, a todas las agrupaciones de cooperación e integración. La descentralización de las funciones, apenas bosquejada en la ALALC con la red de acuerdos bilaterales de compensación, en el Grupo Andino con la CAF o en la UDEAC con una dependencia de la Agencia Contable, se acentúa en el Magreb, en la ASEAN, en el MCCA y en la CAO. Este método, que ya se ha puesto a prueba, permite obtener mejores resultados en el plano de las acciones técnicas, poniéndolas al abrigo de intervenciones políticas. No obstante, no deja de plantear problemas de coordinación.

10. Aun cuando puede citarse como ejemplo la coordinación existente entre el PROMECA y la SIECA, no puede decirse lo mismo de la SIECA y otros organismos, como el BCIE, que constituye por sí mismo una potencia financiera. Con objeto de asegurar una mejor coordinación se celebran periódicamente reuniones interinstitucionales¹.

11. Podrían surgir problemas similares en otras agrupaciones, principalmente en la CAO, donde la planificación del desarrollo, que sólo está en sus comienzos, deja el terreno libre a los actos del Banco de Desarrollo del África Oriental y de otros servicios comunes. Pese a que la Autoridad rige a la vez las corporaciones, los servicios comunes y las instituciones de la CAO, ninguna idea común parece animar ni orientar las actividades comunes. Sin embargo, en el plano de la acción, el Consejo de Comunicaciones, que ocupa un lugar central entre las corporaciones, desempeña una función primordial de coordinación.

12. La CAF parece integrarse más estrechamente en la programación andina. En general, ejerce una acción de apoyo en el marco del desarrollo regional. Para reforzar esos vínculos, los ministros de relaciones exteriores de los países miembros del Grupo Andino recomendaron, con ocasión de su tercera reunión (Lima, 19 al 21 de junio de 1972), que los representantes de sus países ante la CAF pidieran un estudio sobre la aplicación de un sistema de financiación. Este sistema de financiación serviría tanto para estudiar las posibilidades de realización (estudios de viabilidad) como

¹ Por ejemplo, la reunión de los días 8 y 9 de enero de 1971. (Véase SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 3, enero de 1971.)

para contribuir a la creación y desarrollo de las industrias previstas en el marco de los programas sectoriales, en particular en los dos países menos adelantados de la región ². Por el mero hecho de figurar en la programación andina, la CAF corre el riesgo de tropezar con ciertas dificultades en el caso de que su sexto miembro, Venezuela, no se adhiera el Grupo Andino.

13. Las agrupaciones de cooperación también se enfrentan con problemas de coordinación. Verdad es que en la estructura descentralizada de la ALALC, el Comité Ejecutivo Permanente y la Secretaría Ejecutiva bastan de momento para realizar esa tarea; ahora bien, la falta de solidez del aparato central, en el Magreb, podría hacer difícil el ejercicio de su autoridad sobre las comisiones y organismos especializados. A falta de una secretaria permanente, todo aumento de actividad en la ASEAN agravará indefectiblemente la falta de coordinación.

² Véase Grupo Andino, *Carta informativa oficial de la Junta del Acuerdo de Cartagena*, Lima, Suplemento N.º 12, junio de 1972, « Tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores », pág. 33.

Capítulo II

INTERESES NACIONALES E INTERÉS COMÚN

14. Un problema general, común a todas las organizaciones internacionales o regionales es el del equilibrio que debe conseguirse en la administración de los intereses nacionales en función de un objetivo común. Esa empresa común está motivada ya sea por el esfuerzo que se realiza para conseguir conjuntamente lo que ningún país puede realizar por separado, o bien por las mayores ventajas que pueden derivarse de una acción común, sobre todo en la esfera de la planificación y del desarrollo económicos. Así pues, la acción común puede no sólo reforzar el grado real de soberanía económica de cada país, sino también elevar el nivel efectivo de la independencia económica. Si se pudieran estimar las ganancias en términos de poder, se vería que la capacidad de cada Estado miembro para ejercer sus derechos aumenta con la integración mucho más que cuando trata de ejercer esos derechos individualmente ³.

15. Los intereses nacionales y el interés común, que se complementan y se sostienen mutuamente, están representados por dos formas de instituciones: las instituciones intergubernamentales y las instituciones comunitarias que, bajo formas distintas, persiguen en definitiva objetivos similares.

A.—Instituciones intergubernamentales

16. El objetivo de estas instituciones es asegurar la participación efectiva de los gobiernos en el proceso de decisión y en el funcionamiento de una organización. Esa participación puede revestir formas y grados diferentes en las distintas etapas de preparación, elección y ejecución. Además, varía también según el nivel de los participantes: presidentes, ministros, embajadores o funcionarios.

1. CONSEJO DE JEFES DE ESTADO

17. Ya se han puesto de relieve las ventajas de una institución al nivel mas elevado: impulso político y capacidad de decidir o de arbitrar. Ahora

³ Véase R. H. Green, « East African Economic Integration: benefits, costs, priorities », Dar es-Salaam, junio de 1972, págs. 7 y 9.

bien, esas ventajas pueden transformarse en inconvenientes si la concentración de los poderes comunes en el Consejo Supremo es excesiva y si se corre el peligro de que la tirantez política repercute de forma demasiado directa en las demás instituciones y en sus actividades, incluso las de carácter técnico dentro de una comunidad regional.

18. Preferentemente, el Consejo de Jefes de Estado debería centrar su acción en algunas esferas principales: definir la orientación de la Comunidad, dar impulso al esfuerzo común, adoptar decisiones fundamentales, decisiones administrativas o decisiones vitales, zanjar las cuestiones difíciles o actuar como árbitro supremo, y sobre todo iniciar nuevos caminos y ampliar los campos de actividad de la comunidad regional. En el cumplimiento de esas funciones, el Consejo debería aplicar el principio de la división del trabajo y distinguir entre los grados de importancia y de tecnicismo de las materias que hayan de tratarse.

2. CONSEJO DE MINISTROS

19. El Consejo de Ministros, común a todas las agrupaciones, salvo al Grupo Andino, plantea una primera interrogante: ¿qué ministros? ¿los ministros de relaciones exteriores como en la ALALC y en la ASEAN, o los ministros de economía como en el Magreb, el MCCA, la CAO y la UDEAC?

20. Por una parte, convendría prever la posibilidad de que el Consejo de Ministros de Economía convocara reuniones periódicas de los demás ministros a quienes concierne la integración; efectivamente, dado que las actividades se realizan en diversos sectores (comunicaciones, transportes, investigaciones), los ministros responsables de los mismos podrían desempeñar un papel más importante.

21. En la ALALC y en la ASEAN se plantea el problema inverso: ¿hay que ampliar el círculo de ministros para que en él participen los ministros de departamentos técnicos y en particular los ministros de economía? La necesidad de una ampliación se funda en diversos motivos: a medida que la cooperación económica se hace más concreta, exige mayores conocimientos técnicos; la revitalización de la ASEAN y sus proyectos de colaboración incitarán a los gobiernos a buscar una solución eficaz. La participación de los ministros especializados y de sus colaboradores en el proceso de elaboración de decisiones garantiza el valor técnico de estas últimas y facilita el consenso. El responsable político de un sector podrá asumir con mayor prontitud los riesgos, contraer compromisos o avalar las medidas comunes. La eficacia del proceso de adopción de decisiones será mucho mayor.

22. La CAO ofrece el ejemplo de una institución original: el Comité de Ministros de la Comunidad. Los ministros asumen tareas comunitarias y son a la vez miembros de los gobiernos nacionales. Su presencia en los consejos gubernamentales ofrece diversas ventajas: se documentan, informan directamente a su gobierno y pueden « colocar » las ideas de la Comunidad a este último, que de ese modo puede adoptarlas con mayor rapidez. En

resumen, el ministro comunitario puede, debido a su posición privilegiada, actuar en favor de la Comunidad. Pero también está expuesto a la influencia de su gobierno aun cuando, en definitiva, haya recibido su mandato de la Autoridad ante la cual es únicamente responsable.

23. Hay quienes recuerdan que el problema de la doble fidelidad no es exclusivo de los ministros comunitarios de la CAO, sino inherente a toda organización internacional, lo cual es cierto desde el punto de vista práctico. Pero también es cierto, que éste es uno de los raros casos en que los responsables participan oficialmente con dos títulos a la vez —comunitario y nacional— y con una responsabilidad colectiva y comunitaria al nivel más elevado. En realidad, ¿se acercan más al punto de vista nacional o al comunitario? Sólo un estudio empírico permitiría saberlo. Entre tanto, la impresión que se desprende de una observación limitada es que los ministros comunitarios tienen la obligación de defender el interés común, principalmente por la responsabilidad que tienen ante la Autoridad; en realidad, secundan eficazmente el interés común, tanto más cuanto que éste no va forzosamente en contra del interés de los gobiernos nacionales. A largo plazo, esos dos intereses tienden a coincidir y a constituir uno de los cimientos de la Comunidad. En definitiva, se observa que los contactos directos que tienen los ministros comunitarios a nivel gubernamental y presidencial pueden favorecer el funcionamiento y el desarrollo de la Comunidad, pese a la cuestión de la noble fidelidad.

3. COMITÉS DE REPRESENTANTES

24. Al igual que en el Consejo de Ministros, la composición del Comité debe responder a necesidades funcionales. En este sentido, en el Comité podrían participar miembros de otros ministerios, en cuanto su participación pudiera acrecentar la eficacia de la preparación y control de ciertas medidas. Se han estudiado cuatro casos distintos: el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, el Comité de Expertos de la UDEAC, el Consejo Ejecutivo del MCCA y la Comisión del Grupo Andino, aunque estos tres últimos sólo se reúnen periódicamente. En el primer caso, la composición, la permanencia y el método del Comité Ejecutivo Permanente han contribuido a paralizar la Asociación, tanto más cuanto que ese Comité se ha arrogado funciones administrativas y rutinarias en detrimento de la Secretaría Ejecutiva.

25. Por otra parte, los funcionarios y los expertos gubernamentales, miembros de los comités, tienden a controlar el proceso de adopción de decisiones. Por ello pueden sustituir a los ministros o a los responsables políticos aun cuando no siempre tengan funciones precisas. Como todo ese proceso no se compensa con la existencia de una institución comunitaria ni con un control político eficaz, existe el riesgo de que se sustituya por funcionarios o técnicos nacionales a los verdaderos titulares, y por tanto, el riesgo de que se creen poderes paralelos. Aun cuando con frecuencia resulta necesario que los proyectos sometidos a los órganos de decisión

tengan el apoyo de expertos gubernamentales ⁴, es inútil, e incluso perjudicial, dejar en manos de éstos el control efectivo del proceso de adopción de decisiones en una comunidad regional.

B.—Instituciones comunitarias

26. La función principal de estas instituciones consiste en definir los intereses comunes de los países de una misma región. Su estructura y su papel no sólo tienen por objeto contribuir al logro de soluciones en función de objetivos comunes, sino también dotar a la región de equipos competentes.

1. ORGANO COLECTIVO O INDIVIDUAL

27. Se han adoptado dos soluciones prácticas en las diversas comunidades: la primera y más corriente consiste en crear puestos de secretario ejecutivo o de secretario general (ALALC, CAO, UDEAC, MCCA); la segunda, todavía poco generalizada, consiste en constituir un órgano comunitario formado por un equipo como la Junta del Grupo Andino o la Comisión de las Comunidades Europeas. La institución comunitaria ofrece varias ventajas: esta fórmula de equipo dirigente parece adaptarse mejor en la esfera de la armonización de los planes de desarrollo, de la elaboración de programas comunes y de políticas económicas comunes. La suerte de la empresa común no depende de la competencia ni de la personalidad de uno solo, ya que el órgano colegial garantiza una mayor continuidad institucional. En cambio, dicha fórmula puede presentar inconvenientes cuando existe cierta dificultad de colaboración entre las personas que componen el órgano comunitario. En la práctica se aplican varias soluciones intermedias: el Secretario General o el Secretario Ejecutivo pueden contar con la asistencia de uno o varios adjuntos, como ocurre en el MCCA. La elección entre esas soluciones depende ciertamente de las condiciones políticas y del nivel de integración, pero también de la importancia y del volumen de las misiones que se encomienden a esa institución.

2. APARATO ADMINISTRATIVO

28. Sea cual fuere la solución adoptada, sólo podrá dar resultados satisfactorios si está respaldada por un aparato administrativo bien estructurado. Con ocasión del Seminario sobre el marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo, celebrado en Bangkok en enero de 1972, los responsables de las agrupaciones regionales afirmaron

⁴ Véase UNCTAD, « Informe del seminario sobre el marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo » (TAD/EI/SEM.1/3), párr. 72, pág. 13.

que « para lograr los objetivos de las agrupaciones, es fundamental que éstas cuenten, desde un principio, con secretarías permanentes dedicadas exclusivamente a las actividades de las agrupaciones y de alta capacidad técnica, o con órganos equivalentes. Las secretarías permanentes, o los órganos equivalentes, deben ser adecuados para ayudar a la elaboración de programas de acción comunes o regionales, la preparación de proyectos, el control y la evaluación de su ejecución y la prestación de servicios en las negociaciones » ⁵. Una infraestructura administrativa competente y adecuada forma parte integrante del concepto general de desarrollo y de modernización.

29. Ello no obstante, las secretarías permanentes de alta capacidad técnica plantean algunos problemas: en primer lugar, las dificultades con que tropiezan para contratar personal técnico bien capacitado, que suele escasear bastante en los países en desarrollo y que es muy codiciado en las administraciones nacionales. Sin embargo, la experiencia demuestra que, aunque estas dificultades son reales, no son insuperables: la SIECA, por ejemplo, ha logrado reunir un buen equipo técnico, al igual que la Junta del Grupo Andino, cuya infraestructura administrativa resulta insuficiente para desempeñar las funciones que le han sido asignadas. La CAO dispone también de un buen grupo de funcionarios de categoría superior. La ALALC adolece más que nada de las dimensiones demasiado restringidas de su secretaría, en tanto que en la UDEAC existe además un gran movimiento de personal.

30. Con alguna excepción, el núcleo de técnicos está integrado por funcionarios permanentes. Para lograr soluciones que sean a la vez válidas y duraderas, la administración regional debe estar en situación de competir en el plano de los sueldos y de las condiciones de trabajo ⁶, y dar prioridad a los criterios de competencia y a los métodos directos de contratación en lugar de preferir la norma de la distribución geográfica o del apoyo gubernamental. Las normas de distribución de los cargos de responsabilidad según los países —tal como se practican en la UDEAC, en la CAO y en las corporaciones ⁷— pueden hacer más difícil la contratación de funcionarios de nivel elevado.

31. Así, por falta de funcionarios en la segunda División de la UDEAC, la elaboración del plan de industrialización y la armonización de los transportes y de correos y telecomunicaciones no progresan. En diciembre de

⁵ *Ibid.*, párr. 74, pág. 14.

⁶ *Ibid.*, párr. 75, pág. 14. En ese párrafo se dice que es necesario que las condiciones de servicio sean suficientemente atractivas para poder contratar personal muy capacitado.

⁷ Ya hemos señalado que los cargos de secretario general, de secretario general adjunto y de jefe de división en la UDEAC se reparten sobre la base de un acuerdo entre los países miembros. En la CAO, un *gentlemen's agreement* prevé la aplicación del principio de rotación en el cargo de secretario general y la distribución por países de los cargos de director general de las corporaciones: transportes aéreos y correos y comunicaciones (Uganda), ferrocarriles (Kenia) y puertos (Tanzania). Además, hay otros puestos que en ocasiones se reservan a un país miembro. Véase A. Kiapi, « Legal accommodation of national interests in regional economic integration: some observations on the East African Community », Conferencia de 1971 de las Universidades de Ciencias Sociales, Makerere, 14 a 17 de diciembre de 1971, págs. 14 y 15.

1971, el Comité Directivo pidió al Secretario General especialistas en esas esferas. Por el contrario, la presencia de personal directivo idóneo en la División de Aduanas, de hacienda y de estadística explican en gran parte el progreso logrado en esos sectores ⁸.

32. En conjunto, el personal calificado es un factor de competencia y dinamismo indispensable a toda institución comunitaria. Disponiendo de personal altamente calificado, las instituciones y organismos comunes serán no sólo modelos de gestión eficaz sino también instrumentos de innovación y adaptación de métodos nuevos. Ya se trate de la racionalización de las opciones presupuestarias o del análisis del sistema en la utilización de las calculadoras electrónicas, de métodos cuantitativos o de análisis económicos, de planes generales o de programas sectoriales, las instituciones comunes, asistidas por grupos de expertos, podrán facilitar la experimentación de esos métodos nuevos y su progresiva introducción en las administraciones nacionales.

3. AUTONOMÍA DEL ÓRGANO Y APARATO COMUNITARIOS

33. Los participantes en el Seminario de Bangkok llegaron a conclusiones claras: a medida que se intensifique la cooperación habrá que asegurar una representación más activa del interés común frente a los intereses nacionales. Con el progreso de la integración económica, será indispensable o reforzar los poderes de las secretarías comunes o bien establecer un órgano colectivo regional. Esas instituciones comunes deben gozar de la confianza total y completa de los gobiernos de los Estados miembros y estar dotadas de poderes bastante amplios para que puedan tratar eficazmente con los órganos intergubernamentales que adoptan las decisiones a nivel político. Para ello, se debería dotar a las instituciones comunes de poder de iniciativa y facultarlas para tomar decisiones que tengan fuerza obligatoria y para controlar su aplicación. Los procedimientos que permitan a los órganos regionales o comunes adoptar decisiones y asegurar su aplicación deberían ser claros y estar bien definidos para evitar toda confusión y toda duplicación.

34. En definitiva se llega a la conclusión de que la autoridad de la institución comunitaria se basa en la confianza y en la competencia de que goza; pero si hay que conferirle funciones concretas en el marco del proceso de integración, es esencial que se le otorguen poderes reales de iniciativa y de decisión.

35. La experiencia demuestra que hay que dotar al aparato administrativo de atribuciones claramente definidas; aunque tenga un carácter limitado, el aparato permanente puede ser eficaz si está a cubierto de ingerencias gubernamentales o de las presiones políticas. También es preciso que disponga de autonomía suficiente, bien sea desde el punto de vista de

⁸ Véase Sr. Yondo (Camerún), « Document sur le cadre institutionnel de l'UDEAC », presentado al Seminario sobre el marco institucional para la integración económica entre países en desarrollo (Bangkok, 17 a 26 de enero de 1972) [mimeografiado; en francés solamente], pág. 11.

las garantías de estabilidad que se ofrezcan a su personal, o bien por lo que hace a sus actividades técnicas. Por último, esa autonomía técnica presupone que el aparato administrativo sólo dependa jerárquicamente de un órgano comunitario, como ocurre en el Grupo Andino. De los casos estudiados se desprende que la autonomía del aparato administrativo y del órgano que lo dirige es uno de los factores determinantes de la eficacia administrativa y técnica.

4. SERVICIOS COMUNES

36. Con fines de apoyo y promoción, las agrupaciones de integración, con excepción de la UDEAC, han creado bancos de integración (MCCA) o de desarrollo (CAO) y la corporación de fomento (CAF) del Grupo Andino. La actuación de estas entidades tiene por objeto promover nuevas actividades económicas en el plano regional así como compensar ciertos desequilibrios existentes. Sin embargo, la experiencia del BCIE demuestra que, por sí sola, la política que aplica una entidad de este tipo no siempre llega a contrarrestar las crecientes desigualdades. Por otra parte, plantea el problema de la inserción de las actividades de ese organismo en una estrategia común del desarrollo.

37. Los organismos especializados y los servicios comunes contribuyen a distribuir mejor las ventajas. Así, en la CAO unos 20 organismos especializados, como los centros de investigaciones industriales, agronómicas y forestales, de pesquerías, de meteorología, etc., y sobre todo las cuatro grandes corporaciones, contribuyen, al menos en parte, a compensar las ventajas económicas y comerciales cuyo principal beneficiario es Kenia ⁹. Estos institutos y servicios, raros en la UDEAC y en el Grupo Andino, se están desarrollando progresivamente en el MCCA. En el Magreb y en la ASEAN se perfila una tendencia semejante.

38. En la medida en que uno de los principales objetivos de la integración es asegurar más independencia real y más poder de negociación a una región, tiende a acentuarse el esfuerzo de coordinar las relaciones exteriores. Su progresión persigue dos finalidades: la armonización de las posiciones, en general frente al exterior, y sobre todo en materia de política comercial, y promoción en común del comercio exterior de la región siguiendo el ejemplo del PROMECA en el MCCA.

39. Es evidente que la integración entre países en desarrollo se orienta resueltamente hacia el establecimiento de políticas y acciones comunes. Por ello, las instituciones no pueden limitarse a una actuación de regulación o de control, sino que deben fomentar y coordinar el desarrollo de la región, y dialogar de igual a igual con las autoridades exteriores, así como con las administraciones nacionales. Como carecen de poderes comparables a los de sus interlocutores, las instituciones comunes basan su autoridad en su competencia, su capacidad técnica y su eficacia.

⁹ Véanse los trabajos del profesor A. Hazlewood, en particular « Economic Integration in East Africa », en *African Integration and Disintegration*, Oxford, Oxford University Press, 1967, págs. 69 a 114; véase asimismo P. Robson, *Economic Integration in Africa*, Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1968, págs. 112 a 114 y 126 a 146; y Green, *op. cit.* págs. 15 a 18.

Capítulo III

PROBLEMAS COMUNES

A.—Unanimidad y mayoría

40. La regla de la unanimidad rige en la mayoría de las agrupaciones de cooperación y de integración. Aun tratando de obtener la máxima adhesión de todos los miembros, la aplicación indiscriminada de esa regla a todos los niveles de una organización expone a ésta a múltiples riesgos. A este respecto, es particularmente digno de atención el testimonio del Secretario Ejecutivo de la ALALC, que afirma que la regla de la unanimidad se convierte a menudo en un obstáculo importante para la dinámica de la Asociación. La constante necesidad de llegar a laboriosas fórmulas de transacción y los arduos esfuerzos encaminados a lograr la avenencia indispensable para adoptar las decisiones conducen frecuentemente al inmovilismo y hacen oscuro el texto de las resoluciones. De este modo se llega a menudo a una transacción en detrimento de la precisión y a favor de un texto confuso difícil de interpretar¹⁰.

41. La aplicación de la regla de la unanimidad tiene también otros inconvenientes: por una parte, la lentitud con que se desarrolla el proceso de adopción de decisiones y, por otra, la posibilidad que tiene cada miembro de paralizar el proceso utilizando el veto. Ello da lugar a cierta contradicción entre estas limitaciones y la necesidad de un mecanismo de decisión eficaz en la economía moderna, tanto más cuanto que esta regla persiste en más de una agrupación regional que ha alcanzado un grado de integración avanzado, como en el MCCA, la UDEAC y la CAO. Aunque el Consejo Ejecutivo del MCCA adopta sus decisiones por mayoría, para todas las decisiones importantes se exige la unanimidad en el Consejo Económico. Este requisito de la unanimidad, unido a la necesidad de una ratificación por parte de los Estados miembros, hace que el proceso de decisión sea muy lento e inadecuado. No es raro que esta lentitud produzca un desfase tal que cuando la decisión entra en vigor ya ha cambiado la situación; por lo tanto, la decisión aplicada ya no se adapta a las condiciones reales.

42. Se ha observado que en la UDEAC la norma de la unanimidad en el Consejo tiene a veces el inconveniente de demorar la solución de ciertos

asuntos. Basta con que no esté de acuerdo uno solo de los Estados miembros para que no se adopte la decisión. El asunto tiene que volver varias veces ante el Consejo, hasta que se consiga llegar a un acuerdo unánime¹¹. Un ir y venir semejante se da también en la CAO a todos los niveles; ello ocasiona en ambas agrupaciones efectos que, según el caso o los puntos de vista, pueden considerarse como demoras o como tiempo de maduración.

43. Sin embargo, la existencia del veto no ha impedido en la realidad el funcionamiento de estas instituciones, lo cual, según ciertos autores, supone un grado considerable de buena voluntad que permite buscar transacciones aceptables y aceptar las pérdidas resultantes de una decisión común sin recurrir al veto. La CAO no podría funcionar si las cuestiones caracterizadas por divergencias de intereses terminaran con el uso normal del veto. De hecho, cada vez que no se llega a un acuerdo unánime sobre la línea de conducta que debe seguirse, el *statu quo* o la inactividad son las únicas vías posibles, de no ser que se retire el tema en cuestión¹². En todos los ejemplos de integración, el análisis de los casos en los que no se ha llegado a una decisión es tan significativo como el de las decisiones.

44. En el estado actual de los procesos de integración entre países en desarrollo son raros los ejemplos de aplicación de la regla de la mayoría tal como existe en el Consejo Ejecutivo del MCCA y, sobre todo, en el Grupo Andino. Incluso en este caso, los miembros han preferido tratar de obtener un consenso. Aun así, la existencia de una regla mayoritaria, aunque limitada, tiene la virtud de clarificar la situación y facilitar la elaboración de soluciones de transacción por todos aceptadas. Ciertamente que en la mayoría de los casos las decisiones fundamentales de gran importancia exigen el acuerdo de todos. En lo que concierne a las funciones ejecutivas, a las decisiones menos importantes o secundarias, a las decisiones de tipo técnico o a las simples medidas de aplicación en el contexto de decisiones unánimes, hay que pensar en la conveniencia de recurrir a diversas formas de mayoría. El criterio del carácter técnico de la materia y el de las medidas de ejecución permitirían una mejor adaptación de las reglas a las necesidades existentes y se evitaría con ello la generalización indiscriminada de la regla de la unanimidad.

45. En el mismo orden de ideas los organismos especializados muestran una tendencia a elaborar procedimientos más funcionales, sobre todo cuando se trata de actividades que figuran en el contexto de decisiones y programas generales. En la práctica, su funcionamiento plantea en todo caso muchos menos problemas, aun cuando la regla de la unanimidad pueda, como en el Consejo de la CAO, entorpecer los trabajos de las corporaciones.

46. La eficacia del procedimiento es una garantía suplementaria de la buena marcha de esos organismos. A este respecto, los participantes en el Seminario de Bangkok llegaron a la conclusión de que al tomar decisiones convendría tener en cuenta los siguientes principios básicos: procurar la unanimidad o el consenso para las decisiones importantes relativas a la política de una agrupación; recurrir a la regla de la mayoría

¹¹ Yondo, *op. cit.*, pág. 14.

¹² Green, *op. cit.*, pág. 8.

¹⁰ Véase G. Magariños, *Evaluación del proceso de integración de la ALALC*, Montevideo, ALALC, 1969, pág. 22.

cuando se trate de cuestiones administrativas y operacionales, así como para las actividades de los órganos directivos de las instituciones regionales o comunes especializadas¹³.

47. Con este criterio, se distinguen por una parte las decisiones importantes relativas a la política de una agrupación (opciones importantes, programas y estrategia, normas básicas que constituyen las decisiones directrices) y, por otra parte, las decisiones administrativas y de gestión. Esta distinción comienza a aplicarse incluso en las agrupaciones de cooperación.

B.—Relaciones y consultas

48. A medida que progresa la integración, las relaciones dentro del sistema tienden a saltar las líneas divisorias y a diversificarse. Las instituciones comunes traban relaciones directas, no sólo con las administraciones competentes sino también con diversos tipos de expertos, asociaciones profesionales e incluso medios económicos y sociales.

49. En todas las agrupaciones, las relaciones con los expertos oficiales y las administraciones adoptan formas más o menos orgánicas que van desde las reuniones o contactos especiales hasta las comisiones y órganos permanentes. Las relaciones con el sector privado y las asociaciones profesionales, que varían según las agrupaciones, pueden desarrollarse por medio de un comité económico y social (como en el Grupo Andino), de reuniones sectoriales (ALALC) o de la participación en los trabajos de los organismos (como en el caso del MCCA).

50. Aunque la UDEAC, y sobre todo la CAO, hayan alcanzado un grado elevado de integración, ni una ni otra han dado lugar al nacimiento de organizaciones profesionales regionales. Las principales causas de ello parecen ser las diferencias entre las estructuras económicas y políticas de los miembros; el hecho de que los organismos comunes no solamente no hayan favorecido la creación de estas organizaciones profesionales sino que se hayan mostrado reacias a practicar una política de consulta; o quizá simplemente la falta de una necesidad real, por estar las organizaciones profesionales existentes satisfechas de sus posibilidades de acceso a los gobiernos nacionales.

51. Las *relaciones directas* se establecen con las industrias de integración (MCCA) o reconocidas (UDEAC) y con los usuarios de diversos servicios comunes o los clientes de diversos institutos y organismos especializados (CAO).

52. De esta manera se teje progresivamente una densa red de lazos de colaboración y solidaridad que, a su vez, sirven de apoyo al sistema regional. Uno de los aspectos más significativos de estas relaciones es el recurso a la consulta de expertos, que puede clasificarse de la manera siguiente:

a) Consulta de *expertos independientes*, es decir, sin lazos oficiales o privados permanentes.

b) Consulta de *expertos nacionales a título personal*. Se trata de una técnica que ya ha demostrado su eficacia, sobre todo en la CEE, en el MCCA y en el Grupo Andino. La ventaja de estas consultas a título personal es doble: por una parte los expertos, al no estar obligados por las instrucciones de sus administraciones respectivas, se expresan con más libertad y buscan soluciones en función de su valor técnico; por otra parte, las opiniones técnicas obtenidas de ese modo pueden influir en la continuación del proceso, tanto más cuanto que a menudo esos mismos expertos reaparecen en una fase ulterior en calidad de expertos oficiales.

c) Consulta de *expertos gubernamentales*. Se trata de expertos que representan a las administraciones nacionales de las que generalmente proceden y, por consiguiente, están encargados de defender una política o una posición más o menos definida. También están facultados, hasta cierto punto, para contraer obligaciones en nombre de sus administraciones respectivas. Si ya han sido consultados a título personal, nada impide que en esta etapa se vean inducidos a veces a revisar los puntos de vista que ya expresaron a título personal.

d) Consulta de *expertos internacionales* (« multilaterales » y « bilaterales »), que ha alcanzado cierto desarrollo, principalmente en las agrupaciones regionales. A menudo estos expertos son destacados o contratados por algunas organizaciones (Naciones Unidas, FAO, BID, etc.) y puestos a disposición de agrupaciones regionales. Esta es la fórmula más generalizada. Otra fórmula consiste en una colaboración estrecha, como por ejemplo la establecida entre el ILPES y la Junta del Grupo Andino con respecto a la programación regional. El caso del Grupo de Estudio de las Naciones Unidas que prepara proyectos comunes en la ASEAN es significativo. Pero desde ahora se plantea la cuestión del futuro de ese Grupo: una vez cumplida su misión, podría estudiarse la posibilidad de integrarlo en una secretaría permanente altamente calificada, capaz de asimilarlo. En otras agrupaciones, como la CAO y la UDEAC, expertos multilaterales o bilaterales procedentes de organismos públicos o privados ocupan cargos importantes. Su presencia plantea la cuestión de la « africanización » del personal técnico y superior, puesto que, en la medida en que ese personal existe, suele ser acaparado por las administraciones nacionales o las empresas privadas. La situación en la UDEAC es bastante parecida por lo que respecta a varios expertos facilitados por Francia. Es conveniente aprovechar al máximo las actividades de los expertos multilaterales y bilaterales, pero no hay que olvidar que sigue planteada la cuestión del relevo de esos expertos y del perfeccionamiento del personal de categoría superior de la región.

e) Consulta de *expertos profesionales* pertenecientes a las asociaciones profesionales nacionales o regionales. Cuanto más afectan las decisiones comunes a intereses concretos, tanto más los representantes de esos intereses tratan de organizarse para contrarrestar los poderes regionales e influir en sus decisiones. Las reuniones sectoriales en el contexto de la ALALC ponen de manifiesto otros motivos para celebrar tales consultas: obtener

¹³ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (op. cit.), párr. 78, pág. 14.

información y apoyo y llegado el caso, ejercer presiones sobre los gobiernos nacionales, por medio de las organizaciones profesionales consultadas. De esta suerte, las consultas permiten la participación de las fuerzas económicas y sociales en el proceso de integración.

53. Tales ventajas no están exentas de riesgos. Mientras los órganos regionales se limitan a consultar y conservan el monopolio de la decisión definitiva, esa forma de contactos y colaboración es eficaz y útil. Los problemas surgen cuando los organismos profesionales adquieren excesiva importancia y tratan de introducirse en el mecanismo y de participar en la decisión final. Esta tendencia sólo raras veces se manifiesta y ha podido observarse en los Consejos del MCCA, en los que las organizaciones profesionales tienen voz pero no voto. Esta práctica ya no la sigue la Comisión Normalizadora que, a la vez que de hecho comprende personalidades del sector privado en calidad de representantes presidenciales, ha introducido un principio nuevo: la Comisión y la SIECA consultan a los expertos y organizan las entrevistas pero no participan ya directamente en el proceso de adopción de decisiones¹⁴. Esta nueva orientación corresponde a las conclusiones del Seminario de Bangkok sobre este punto: es importante que en las actividades de las agrupaciones regionales cooperen activamente los empresarios privados, las entidades públicas autónomas, los sindicatos y otras asociaciones profesionales. Para ello, deben tomarse disposiciones apropiadas a fin de que los órganos regionales comunes puedan consultar con ellos y conocer a fondo sus opiniones. Ese sistema de consulta podría proporcionar en algunos casos una estructura dentro de la cual colaboren activamente en el empeño común¹⁵.

54. También ocurre que en determinadas reuniones la delegación oficial incluye entre sus miembros a un representante de una organización profesional. La experiencia demuestra que, si bien es útil tener acceso a varios medios de consulta, hay que evitar que los representantes de organizaciones profesionales —de empleadores, de trabajadores, etc.— participen en la decisión propiamente dicha. Esta cuestión sólo se plantea cuando la acción y los efectos de la agrupación regional afectan directamente a sectores profesionales. Cuando el proceso de integración se encuentra en sus comienzos el problema es inverso: se trata de conseguir que algunas de las organizaciones más importantes se interesen por las actividades regionales y participen en ellas.

C.—Localización de las instituciones y de los servicios comunes

55. La ubicación de la sede es otro problema. En la ALALC la sede se ha instalado en uno de los países pequeños. El Comité Ejecutivo Per-

¹⁴ Véase D. Sidjanski, *Dimensiones institucionales de la integración latinoamericana*, Buenos Aires, INTAL-BID, 1967, págs. 139 a 142. En esta obra hemos sostenido una opinión semejante, oponiéndonos a la participación de las organizaciones profesionales en las decisiones, que son de la competencia de las instituciones políticas, y recomendando diversas formas de consulta.

¹⁵ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 73, pág. 13.

manente y la Secretaría Ejecutiva se han establecido en Montevideo. Las reuniones de los demás órganos —Consejo, Conferencia y comisiones consultivas— se celebran sucesivamente en los diversos países. El Magreb tiene su sede central en Túnez, mientras que las sedes de las comisiones y de los organismos especializados están repartidas entre los países miembros, con la excepción de los que por no tener una secretaría propia siguen la rotación de los presidentes. De momento la ASEAN ha eludido este problema aplicando el principio de rotación tanto al puesto de secretario general como a las comisiones.

56. En las agrupaciones de integración se practica el sistema de la distribución geográfica, con excepción del Grupo Andino, que por ahora no tiene organismos especializados fuera de la CAF. La elección de la sede parece haber respondido al criterio de centralización. Igualmente, la UDEAC concentra sus servicios en Bangui. Sólo la Oficina Contable dispone de dos suboficinas, una en Brazzaville y la otra en Pointe-Noire. La nueva Escuela Interestatal de Aduanas, destinada a la formación de personal de nivel medio, abrió sus puertas a fines de 1972 en Bangui. Así pues, la capital del país menos desarrollado de la Unión es el lugar que se ha elegido para sede de las instituciones comunes.

57. En el MCCA se respeta el principio de la repartición equilibrada: el BCIE y la Cámara de Compensación tienen su sede en Tegucigalpa, el ICAP y el Consejo Monetario en San José, la SIECA y el ICAITI en Guatemala y la ODECA en San Salvador. En la CAO los organismos especializados y los servicios comunes están distribuidos de un modo aún más concreto: aunque los servicios de la Secretaría General y de la Asamblea están concentrados en Arusha, Tanzania alberga igualmente otros institutos de investigaciones (investigaciones médicas en Mwanza, pesquerías en Amani), y la Corporación de Puertos está instalada en Dar es-Salam. Nairobi es la sede de la Corporación de Ferrocarriles y de la de Aviación, de la administración de la aviación civil, del Departamento de Meteorología y del Departamento de Impuesto sobre la Renta, así como de varios institutos de investigaciones (industriales, sobre la tuberculosis, etc.); el Departamento de Aduanas e Impuestos se encuentra en Mombasa. La Corporación de Correos y Telecomunicaciones está en Kampala, al igual que el Banco de Desarrollo del África Oriental; dos institutos de investigaciones también tienen su sede en Uganda. De este modo se ha logrado una distribución equilibrada de las instituciones y servicios comunes en la CAO.

58. Basándose en estos ejemplos, los participantes en el Seminario de Bangkok llegaron a la siguiente conclusión: « A fin de asegurar una estrecha participación y un interés directo de todos los países miembros en el proceso de integración, las instituciones comunes, es decir, las secretarías permanentes, los órganos especializados, los servicios comunes, etc., deberían distribuirse entre los Estados miembros, siempre que ello no perturbe su eficiente funcionamiento. Los países miembros menos adelantados deberían gozar de prioridad en esa distribución »¹⁶.

59. Únicamente la ASEAN, en plena transformación, no ha procedido

¹⁶ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 86, pág. 15.

aún a una elección y continúa aplicando el principio de la rotación generalizada; esta solución provisional es viable mientras la Asociación no se comprometa a una colaboración concreta, pero dificulta los trabajos, incluso en la fase preparatoria: por ello, la primera medida deberá consistir en salvar esta falta. Varios criterios podrían servir para la elección del lugar si la ASEAN decide crear el núcleo de una secretaría permanente: buscar, si fuera posible, una situación geográfica central, debido principalmente a las distancias que separan a los países miembros; elegir preferentemente un país de dimensiones medianas o pequeñas; y tener en cuenta el problema de los accesos, de las comunicaciones y de las infraestructuras administrativas disponibles.

60. Por otra parte, se podría mantener la distribución de las sedes de las comisiones y de los organismos especializados. Pero sería preferible sustituir por una repartición fija la rotación de las sedes por períodos de tres años. Con el desarrollo de las actividades de la ASEAN, estos desplazamientos plantearán problemas de rentabilidad y de eficacia, tanto más cuanto que las comisiones tenderán a proveerse de un núcleo permanente y a rodearse de especialistas. La distribución, al mismo tiempo que trata de asegurar cierta compensación, debería obedecer también a los criterios de las disponibilidades locales, de la experiencia adquirida en una esfera concreta (investigaciones sobre el arroz en Filipinas), de la red de cooperación y de otras ventajas. En este orden de ideas, las comisiones cuyo trabajo se relaciona con las principales actividades de la ASEAN deberían situarse cerca de la secretaría permanente, ya que no en el mismo lugar (por ejemplo, la Comisión de Comercio e Industria). El problema se plantea de modo diferente en el caso de las comisiones que tienen una actividad más autónoma, como la Comisión de Turismo. En conclusión, las reuniones del Consejo podrían seguir rigiéndose por el principio de la rotación, mientras que las de los organismos y comisiones especializados obedecerían en mayor grado a las exigencias de la eficacia.

D.—Financiación de las instituciones

61. En la solución que se aplica en la mayoría de las organizaciones internacionales o regionales se prevé que los Estados miembros contribuyan al presupuesto de la institución. Tales contribuciones pueden ser iguales o diferentes, según la importancia económica de los miembros. En este último caso pueden adaptarse a las agrupaciones regionales criterios similares a los que se aplican en los organismos de las Naciones Unidas o en la ALALC. El sistema de la ASEAN —ausencia de presupuesto común y de contribuciones fijas— no es viable desde el momento en que se asuma una actividad sustancial y continua y se decida crear estructuras institucionales permanentes.

62. Al otro extremo se sitúa la solución adoptada en la CAO: creación de un servicio fiscal común que se encarga de recaudar todas las contribuciones y de distribuir las luego entre los países miembros después de cubiertas

las necesidades de los servicios comunes. En efecto, la CAO presenta un rasgo único que la sitúa en una posición independiente por razón de su financiación autónoma. La Comunidad es responsable —por intermedio del Departamento de Impuestos sobre la Renta y del Departamento de Aduanas e Impuestos— de la recaudación de estos impuestos y de la tasa de transferencia; después de deducir los gastos de recaudación, que se depositan en su fondo general, y la parte prevista para el presupuesto anual, la Comunidad reparte el sobrante entre los países miembros. En este sistema, la Comunidad dispone de un presupuesto autónomo aprobado por el Comité de Ministros de la Comunidad y por el Consejo de Finanzas, adoptado por la Asamblea Legislativa y promulgado por la Autoridad. Esta fórmula original, pese a la decisión presupuestaria que exige votos unánimes, ha demostrado sus ventajas durante la crisis política de 1971-1972¹⁷.

63. Sin embargo, entre esas dos formas de financiación —intergubernamental y comunitaria— existe toda una gama de mecanismos intermedios. Así, las industrias comunes o autorizadas pueden contribuir con un porcentaje de las ventas realizadas en común gracias a la promoción e intervención de organismos regionales (por ejemplo, la COMALFA). La creación de un arancel externo común o de una deducción previa común puede aportar los recursos necesarios al presupuesto común de funcionamiento o de inversiones, distribuyéndose el resto entre los países miembros. Por último, los organismos especializados que disponen de presupuestos autónomos sufragan a veces una parte de sus gastos mediante los ingresos percibidos por concepto de servicios prestados, a ejemplo de los institutos de investigaciones industriales como el ICAITI.

64. También desde este punto de vista, la CAO es un ejemplo original que puede servir de modelo: en efecto, las corporaciones funcionan por medio de presupuestos propios que únicamente se somete a la aprobación de sus consejos directivos; por otra parte, recurren para sus inversiones a los préstamos nacionales e internacionales.

65. Si bien la solución de las contribuciones estatales puede considerarse como un mínimo indispensable para toda organización permanente, los otros procedimientos garantizan una mayor autonomía presupuestaria y mayor estabilidad para las instituciones comunes. Las conclusiones del Seminario de Bangkok van en el mismo sentido: para reforzar las instituciones regionales y comunes y asegurar la continuidad de sus actividades habría que buscarles una fuente de financiación independiente (por ejemplo, deducción previa de cierto porcentaje de los ingresos aduaneros o de una parte de los beneficios de las empresas comunes o regionales)¹⁸. Esa tendencia parece reforzarse apoyándose en el principio de una relación entre los servicios y ventajas proporcionados por una comunidad, por una parte, y las deducciones que aportan recursos a su presupuesto por otra.

¹⁷ Véase R. Ouko, « The institutional framework of the East African Community with special reference to the East African Common Market arrangements » (mimeografiado), Arusha, 1971, págs. 17 y 18.

¹⁸ UNCTAD, « Informe del Seminario... » (*op. cit.*), párr. 80, pág. 14.

66. Las empresas comunes constituyen un instrumento de la integración y del desarrollo. Aunque está prevista en más de una agrupación, esta fórmula no se ha utilizado con frecuencia; así, el régimen de las industrias de integración en el MCCA no se ha aplicado más que en raros casos. En la UDEAC, el régimen de las empresas sujetas el impuesto único ha sido aplicado en gran medida por el sector privado; pero también ha permitido la creación de empresas comunitarias, como las refinerías, con participación mixta de promotores extranjeros y de los Estados miembros, siendo la participación por partes iguales. La fórmula es flexible: aunque exige la aprobación del Consejo de Jefes de Estado, no implica necesariamente la participación de todos los países miembros; además, deja al Chad, antiguo miembro, la posibilidad de participar. El personal de la empresa es mixto: junto a los técnicos extranjeros trabajan ingenieros y personal superior regional (en particular gaboneses y cameruneses), contratándose localmente el personal subalterno. Esta fórmula parece prometer un desarrollo seguro, especialmente en los sectores definidos en la nueva estrategia.

67. El Grupo Andino aprobó en 1972 (decisión N.º 46) un régimen único de empresa multinacional y un reglamento relativo a los capitales de la región. Se trata de una empresa cuyo capital esté constituido, al menos en un 60% por las aportaciones de nacionales de dos o más países miembros. Esta mayoría de acciones debe reflejarse en la dirección y en la administración de la sociedad; el objetivo de ésta debe ser de interés regional y adaptarse a los programas sectoriales de desarrollo. Al eliminar de este modo los obstáculos económicos y jurídicos que se oponen a las actividades de las empresas regionales, los países miembros del Grupo Andino han tratado de facilitar la consecución de objetivos tales como el desarrollo equilibrado, un mejor aprovechamiento de los recursos, la ejecución de proyectos que exceden la capacidad de un sólo país y, en general, la puesta en práctica de la programación regional¹⁹.

68. De estos ejemplos se deduce que las empresas comunitarias o regionales pueden constituir un instrumento eficaz de integración económica y social al nivel de las estructuras de investigación, de producción y de distribución²⁰. Dichos ejemplos ilustran las diferentes posibilidades que ofrecen estas fórmulas, que, según las necesidades, pueden abarcar ciertas actividades del sector privado o del sector público a través de las empresas mixtas. El nacimiento de estas empresas comunitarias o regionales puede estimularse mediante diferentes tipos de incentivos o de facilidades concedidas dentro del marco de un programa regional.

¹⁹ Véase Grupo Andino, *Carta informativa oficial...* (op. cit.), N.º 10, diciembre de 1971, págs. 3 y 4.

²⁰ Véase E. Ligano... (op. cit.), anexo I, párrs. 85 a 88.

Capítulo IV

DINÁMICA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

A.—Fase previa al despegue

1. BASES NECESARIAS EN LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL ASIA SUDORIENTAL

69. Para poner en marcha la integración es preciso ante todo definir, sobre la base de los trabajos del Equipo de las Naciones Unidas y de la Comisión Consultiva y habida cuenta de las recomendaciones y experiencias, *objetivos precisos y prioridades*. Una vez definidos así el contenido y la estrategia de la integración, se procederá a establecer *instituciones adecuadas* que sean capaces de convertir en realidad el programa²¹. En efecto, es evidente que para llevar a cabo (puesta en práctica y control de la ejecución) el programa de liberalización selectiva que se haya adoptado, completado por acuerdos sectoriales o globales de industrialización de la región, se precisará bastante más que el simple fortalecimiento de las secretarías nacionales. Probablemente será necesario crear uno a varios núcleos centrales o bien, según una fórmula mixta, un núcleo central apoyado en varios centros de actividades especializadas. La experiencia demuestra que la competencia de tal estructura es un factor que influye en el desarrollo y en el buen éxito de las agrupaciones regionales.

70. Esta exigencia de que las instituciones comunes se adapten a las necesidades reales se ha hecho sentir ya en las relaciones de la ASEAN con la CEE. Los miembros han manifestado estar dispuestos a adoptar soluciones institucionales que respondan a sus necesidades; por lo tanto habrá que contar con un instrumento técnico de estudio y elaboración de posiciones comunes, un mecanismo de consulta continua de los miembros y, por último, un mecanismo de decisión y un órgano común de negociación. Así, las incitaciones que provienen, por una parte, de nuevas obligaciones contraídas en el seno de la Asociación y, por otra, de exigencias externas, parecen orientar a la ASEAN hacia la busca de instituciones comunes

²¹ Los participantes en el Seminario de Bangkok comprobaron que se empieza a tener conciencia de la posible necesidad de introducir ciertas modificaciones en el actual marco institucional de la Asociación [UNCTAD « Informe del Seminario... » (op. cit.), párr. 28, pág. 6].

permanentes y eficaces que puedan satisfacer tales demandas. La concordancia entre los objetivos fijados y los instrumentos que permitan alcanzarlos es condición indispensable.

71. El actual retraso de la ASEAN puede constituir una ventaja en cuanto que no se vacilará en sacar partido de las experiencias y de las integraciones actualmente en curso. Por ello, tratándose de una región tan vasta y tan poblada, la cuestión de elegir entre un órgano comunitario colectivo de tres miembros o un secretario general asistido por secretarios generales adjuntos merece un examen detenido en función de los objetivos elegidos. Sea cual fuere la solución que se adopte, será preciso que se base en una infraestructura sólida. Por otra parte, los organismos especializados podrían desempeñar funciones operacionales y estar dotados, según las necesidades y las exigencias de rendimiento, de mecanismos técnicos propios. Un último ejemplo: aun contando con comités de gestión, el Fondo Común sigue tropezando con impedimentos por lo complicado que resulta su mecanismo de decisión. Sin insistir en la insuficiencia de esos medios, en lugar de reservar al Consejo de Ministros la aprobación de los proyectos, podría confiarse dicha aprobación a un consejo de administración que actuase dentro del marco de los objetivos y prioridades ya establecidos. Esta descentralización en la adopción de decisiones contribuiría a aumentar la eficacia.

2. UN PROYECTO DE ACUERDO DEL MAGREB

72. En Magreb, si bien está más adelantado que la ASEAN en la fase actual de esta última, marca ahora un compás de espera: todavía no se ha aprobado su proyecto de acuerdo. En dicho proyecto se reserva para más adelante el estudio y el establecimiento de instituciones comunes, pero se tiende a concentrar *a priori* todas las funciones en un consejo de ministros de economía. De inmediato, cabría pensar en dos soluciones: completar el proyecto de acuerdo mediante disposiciones institucionales, o bien, en vez de precisar únicamente las atribuciones del Consejo, dejar un margen mayor de elección a los autores de las disposiciones complementarias, indicando en el proyecto «el Consejo o una institución designada en las disposiciones institucionales». De esta manera se definirían desde ahora las instituciones que corresponden al contenido económico de la integración o se evitaría prefigurar las estructuras magrebíes concentrando todos los poderes en el Consejo. Podrían tomarse en consideración las reglas indicativas sobre descentralización de funciones, división de tareas y distinción según materia e importancia.

3. PROBLEMAS COMUNES A LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL ASIA SUDORIENTAL Y AL MAGREB

73. La ASEAN y el Magreb tropiezan actualmente con varios problemas comunes: su solución dependerá en gran medida de la capacidad de

la institución comunitaria y del aparato administrativo central, rodeado de un número mayor o menor de centros de actividades diseminados por la región. En ambos casos, el estatuto, la autonomía, la capacidad técnica y los medios efectivos de este núcleo central tendrán una importancia decisiva. Desde el mismo punto de vista, es indispensable que se dote a esas instituciones de bases sólidas para financiar su presupuesto. Por último, al nivel de las instituciones intergubernamentales, habrá que pensar en una participación mayor de los ministros competentes. En cuanto a las normas de funcionamiento, al aplicar las distinciones propuestas cabría inspirarse en diversas experiencias (organismos técnicos, como el COMANOR, comités de gestión del Fondo Común de la ASEAN, etc.). Evidentemente, estas dos agrupaciones, y sobre todo la ASEAN, se preparan a iniciar una fase activa que determinará el porvenir de su integración regional.

B.—Compás de espera y esfuerzos de reactivación

1. COMPÁS DE ESPERA EN LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

74. Ante la situación de estancamiento en que se encuentra la ALALC, cabe preguntarse si se trata de un compás de espera, de una crisis crónica o de un punto muerto. Ciertamente no hay que desdeñar los resultados obtenidos, como por ejemplo la estabilización y aun el ligero incremento del comercio intrarregional, así como algunos acuerdos industriales y sobre todo el hábito de la confrontación y colaboración entre países latinoamericanos; es más, incluso los defectos de la ALALC han motivado la creación del Grupo Andino. Pero las continuas dificultades y las crisis periódicas, que no han contribuido a dar un salto hacia adelante ni a crear un nuevo dinamismo, obligan a plantearse una pregunta fundamental: ¿Conviene este método a los países en desarrollo? ¿No requiere la ALALC una transformación profunda para poder reanudar su marcha? Cabe preguntarse si el Plan de Acción²², que constituye un comienzo de respuesta a esta pregunta, es una respuesta suficiente. En realidad, dicho plan consiste ante todo en una serie vasta y compleja de estudios tendientes a sentar las nuevas bases de la ALALC. Se trata sobre todo de un programa de liberalización y armonización de los instrumentos aduaneros y de las políticas de desarrollo industrial y agrícola. Si el Plan constituye una nueva prueba, los aspectos positivos y negativos de la ALALC constituyen una lección de integración.

2. DIFICULTADES DE UNA REACTIVACIÓN EN LA UNIÓN ADUANERA Y ECONÓMICA DEL AFRICA CENTRAL

75. Tras la crisis de 1968 y de la retirada del Chad de la UDEAC, esta última ha adquirido un buen ritmo en sus actividades por lo que a la

²² Véase ALALC, *Síntesis mensual*, Montevideo, N.º 82, abril de 1972, págs. 234 a 237.

unión aduanera se refiere. Por el contrario, lleva un gran retraso en la planificación de la industria y los transportes. No ha sido posible poner en marcha el programa previsto en el Tratado, y toda la actividad desplegada en pro del desarrollo ha quedado paralizada. El reciente cambio de estrategia, que de global ha pasado a ser sectorial y selectiva, preludia una reactivación de esta función fundamental de la UDEAC. En efecto, se ha encargado a una comisión que prepare, en colaboración con la Secretaría General, el programa común de industrialización. El resultado que aporten esos trabajos constituirá una primera prueba de eficacia y dinamismo; la segunda prueba consistirá en cómo se aplica el programa así concebido y en el esfuerzo que presten los sectores seleccionados, así como en los resultados que logren las empresas comunitarias. A este respecto, sigue existiendo una laguna en el sistema institucional: la falta de un instituto para el desarrollo y la financiación, como el que hay en otras agrupaciones de integración.

76. La UDEAC acusa también un retraso en el desarrollo de la infraestructura de los transportes y las comunicaciones. Además, si bien la UDEAC cuenta con una unión aduanera modelo y con un marco institucional bien construido, su Secretaría General no está suficientemente dotada de personal técnico ni de medios financieros para poder cumplir eficazmente todas las funciones que le asigna el Tratado. Asimismo, para llevar a cabo esas tareas, que cada vez son mayores, la Unión debería hacer más flexible la norma de la unanimidad generalizada: ésta se justifica a nivel del Consejo de Jefes de Estado, que adopta decisiones fundamentales y vitales, pero ya no tiene razón de ser a nivel del Comité Directivo ni de otros órganos preparatorios que actúan según las directrices del Consejo o con arreglo a programas que éste establece. Por último, los comienzos de la UDEAC tropezaron con dificultades que todavía no han permitido hacer frente al problema principal: el desarrollo común.

C.—Dinámica de la crisis

1. SOLIDARIDAD EN LA COMUNIDAD DEL AFRICA ORIENTAL

77. La crisis que atravesó la CAO terminó en octubre de 1971 gracias a un acuerdo concertado entre Tanzania y Uganda que aspiraba a normalizar el funcionamiento de la CAO. La tirantez política que volvió a manifestarse durante el verano de 1972 estuvo a punto de degenerar en un conflicto abierto: en octubre de 1972 se llegó a un nuevo acuerdo. Aunque la crisis era política y no afectaba directamente a la Comunidad, puso de manifiesto la solidaridad de la obra común y los defectos de sus instituciones: la parálisis de todas las reuniones intergubernamentales, tanto al nivel de la Autoridad como al de los consejos y comisiones, no pudo compensarse mediante contactos bilaterales entre los gobiernos o instituciones comunes a las administraciones nacionales. Si bien la red de corporaciones y servicios sólo se resintió ligeramente, poniendo así de relieve la interdependencia

estructural entre los miembros de la CAO, y aunque los servicios centrales continuaron administrando los asuntos comunes y preparando sus estudios, se suspendieron todas las decisiones relativas a las nuevas actividades; por otra parte, las dificultades que presentaba la aprobación del presupuesto en esas circunstancias, pese al sistema comunitario, suponía una amenaza para toda la actividad de la CAO.

78. Aunque bien experimentada en materia de unión aduanera y de circulación de bienes, la CAO acusa un retraso en cuanto a la circulación de personas y a política monetaria, sobre todo en lo que se refiere a la agricultura y a la planificación del desarrollo. La elaboración del programa-marco para las corporaciones y servicios comunes va adelantando, pero la planificación económica y la armonización de los planes nacionales sólo está en sus comienzos: los trabajos preliminares versan sobre el desarrollo del turismo, las empresas multinacionales y la ubicación de nuevas industrias. No obstante la lentitud de tales trabajos, es evidente que la CAO se halla en los umbrales de una fase decisiva. Efectivamente, el desarrollo industrial es un factor determinante para el porvenir de la Comunidad.

79. En el plano institucional, la demora que llevan los procesos de adopción de decisiones se debe a diversos factores. El primero estriba en la complejidad institucional y la multiplicación de órganos y comisiones, unido a cierta rigidez, y a la complicación de los procedimientos administrativos que hay que seguir. El segundo factor es la norma de la unanimidad generalizada a todos los niveles, que frena el proceso de elaboración por el prolongado intento de llegar a una transacción: estos trámites conducen a veces a transacciones ineficaces, e incluso a estancamientos y postergaciones. La unanimidad, necesaria cuando se trata de decisiones básicas y directrices generales de la Autoridad, se convierte en un freno al nivel de los ministros y funcionarios; por consiguiente, una mejor articulación según las distinciones propuestas permitiría aumentar la eficacia de las instituciones comunes. Hay un tercer factor que puede contribuir a la complejidad del proceso: la ambigüedad de una administración central bicéfala, que puede estar expuesta a fricciones entre los ministros comunitarios y el Secretario General. Un último factor es el escaso poder de decisión que tienen los consejos y el Comité de Ministros. Al terminar este largo recorrido, hay proyectos que salen transformados en decisiones, las cuales a menudo no pasan de ser más que una simple recomendación. Ciertamente, el consenso alcanzado en los Consejos Consultivos puede compensar, el menos en parte, esa falta de fuerza apremiante. Esto no impide que dicha insuficiencia de poderes de decisión y de ejecución debilite la capacidad de acción de la CAO.

80. Frente a la concentración de los poderes de decisión final en la Autoridad, algunos han propuesto que se haga una repartición mejor escalonada de la capacidad decisiva. Es verdad que la Autoridad a menudo se limita a confirmar las decisiones que le someten los ministros comunitarios y los Consejos; sin embargo, todo este sistema que depende de la Autoridad expone a la CAO a retrasos e incluso a suspensiones. Por ello se ha pensado en una delegación más amplia de los poderes de la Autoridad —con arreglo a distinciones según las materias y su importancia— a favor del Comité

de Ministros de la Comunidad y de los consejos; la Autoridad podría también conferirles los poderes ejecutivos de que ahora carecen. La mayoría de las leyes o decisiones comunes adoptadas por la Asamblea Legislativa deben ser confirmadas por la Autoridad. ¿No sería posible, aplicando el criterio de importancia o de carácter técnico, permitir que la Asamblea Legislativa actuase en última instancia? ¿O bien fijar una norma o una práctica según la cual una ley de la Asamblea Legislativa entraría automáticamente en vigor a menos que la Autoridad le pusiese el veto? También podría aplicarse un sistema semejante a ciertas categorías de decisiones de los consejos o del Comité de Ministros de la Comunidad. Para tener en cuenta el aumento de actividades y funciones de los consejos, que por ahora no son más que consultivas, habría que pensar en concederles poderes efectivos con arreglo a sus cometidos. Sin recurrir a cambios formales, la CAO ha adoptado ciertas disposiciones dictadas por la experiencia; para asegurar un funcionamiento más eficaz de los consejos, la CAO ya ha agrupado y racionalizado sus actividades. Por lo demás, cabría preguntarse si, para poder contrarrestar esos elementos intergubernamentales o ambivalentes, no debería el Secretario General disponer de mayores facultades de iniciativa, de control y de dirección administrativa; en suma, de mayor capacidad autónoma. Otros han sugerido que se simplifique la organización, los circuitos de comunicación y los procesos de adopción de decisiones, a fin de contar con mecanismos más eficaces. Según unos y otros, estos retoques serían necesarios para acometer con el máximo de posibilidades de éxito las nuevas tareas del desarrollo común. Con ocasión de la renegociación del Tratado de constitución de la CAO, que debe efectuarse hacia 1980, los países miembros y las instituciones comunes podrían mejorar los mecanismos actuales teniendo en cuenta el esfuerzo común en materia de planificación, desarrollo y actividades sociales.

2. CRISIS DE CRECIMIENTO DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO

81. El conflicto armado de junio-julio de 1969 entre El Salvador y Honduras actuó como detonador de una crisis profunda: crisis de las instituciones y de la idea en sí del MCCA. Este último dejó en suspenso ciertos problemas fundamentales: situación desfavorable de los países menos desarrollados (Honduras y Nicaragua), desequilibrio de las balanzas de pago, pérdidas de ingresos fiscales, ausencia de políticas comunes en la industria, la agricultura, la moneda y la infraestructura, y otros problemas pertenecientes a la esfera social; retraso en el establecimiento del mercado de capitales y en la libre circulación de personas. Toda esta serie de problemas agudos no hace sino poner de relieve los defectos de los mecanismos del MCCA, dando lugar al siguiente dilema: resignarse a que desaparezca el MCCA o emprender su renovación.

82. El conflicto de 1969 tuvo múltiples consecuencias: suspensión de todas las relaciones entre El Salvador y Honduras, interrupción del proceso de integración, parálisis de las instituciones intergubernamentales (Consejo Económico Centroamericano y Consejo Ejecutivo) y funcionamiento difícil

de la SIECA²³. La SIECA logró resistir a esos golpes y los organismos tales como el BCIE, el ICAITI, el ICAP, el Consejo Monetario y la Cámara de Compensación también siguieron funcionando normalmente. Además, durante la crisis se creó el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria y continuaron los esfuerzos en materia de precios agrícolas.

83. Tras varios intentos²⁴, los ministros de economía, con excepción del de Honduras, crearon en 1971 la Comisión de Normalización de las relaciones en el MCCA²⁵, que comprende dos miembros por país, de los cuales uno es el Ministro de Economía y el otro una personalidad designada por cada Presidente. Estos representantes de los presidentes se distinguen por la influencia que ejercen en el ánimo de estos últimos y además por su alto nivel, su posición destacada en la economía de sus países y su visión a la vez moderna y futurista. Esta Comisión, que reemplaza a los consejos del MCCA, tiene por objeto restablecer, con ayuda de la SIECA, el funcionamiento normal del MCCA y fortalecer y perfeccionar el proceso de la integración. A diferencia del Consejo Económico, la Comisión está facultada para adoptar sus resoluciones por mayoría de votos si no consigue llegar a un acuerdo unánime. Por otra parte, sus resoluciones tendientes a normalizar las relaciones en el MCCA tienen fuerza obligatoria para todos los países que forman parte de él. De esta manera se ha procurado dar mayor eficacia a su intervención. Su primera prueba fue su resolución N.º 1, por la que invitó a Costa Rica a no aplicar la nueva sobretasa de cambio a los productos centroamericanos. Esta resolución fue aplicada totalmente por el Banco Central de Costa Rica. Por otra parte, la Comisión ha tomado varias medidas para restablecer el intercambio comercial normal.²⁶

84. Evidentemente, la reactivación supone una restructuración de los mecanismos e instituciones del MCCA. Parece haber llegado el momento de racionalizar y refundir su experiencia. Admitiendo la orientación hacia

²³ La ausencia del Secretario General disminuyó el papel de la SIECA en esta crisis, creando a la vez cierta indecisión y desmoralización entre su personal. Poniendo fin a esta situación de incertidumbre, la Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica, celebrada el 1.º de diciembre de 1972, eligió como nuevo Secretario General de la SIECA al Sr. Roberto Mayorga-Cortés.

²⁴ En diciembre de 1969, los cinco ministros de relaciones exteriores, reunidos en Managua, decidieron: a) constituir un grupo bilateral (El Salvador y Honduras) encargado de lograr un arreglo pacífico; b) crear una comisión especial integrada por economistas y juristas encargada de proponer la reforma del MCCA; c) convocar reuniones de los ministros de economía a fin de establecer un *modus operandi* que llegó a elaborarse y que luego fue rechazado a fines de 1970. A raíz de este fracaso, el Gobierno de Honduras publicó el decreto N.º 97, por el que se confirmaba la suspensión del mercado común. La crisis se ha agravado pese a una serie de declaraciones oficiales y particulares en favor de la integración centroamericana.

²⁵ Véase el estatuto de la Comisión en SIECA, *Carta informativa*, Guatemala N.º 117, julio de 1971, págs. 2 a 6.

²⁶ A comienzos de julio se celebró la primera reunión conjunta de los ministros de economía de los cinco países y el Consejo Monetario, y es significativo que se adoptara una decisión relativa a los problemas de cambio y de balanza de pagos con el voto favorable de cuatro países y la abstención fundamentada de Costa Rica. (Véase SIECA, *Carta informativa*, Guatemala, N.º 117, julio de 1971, págs. 9 y 10.)

un nuevo tratado que sirva de marco ²⁷, la nueva estructura debería incluir no sólo los elementos fundamentales tales como la unión aduanera y las políticas económicas armonizadas, e incluso comunes, sino también dos tipos de innovaciones: a) la ampliación del campo de acción para abarcar los sectores agrícola y social; el establecimiento de una política comercial común que comprenda al mismo tiempo un arancel externo común que pueda ser modificado por las instituciones comunes, una política de promoción y de defensa, así como una política de relaciones exteriores del MCCA; el establecimiento de un sistema de compensación para corregir los desequilibrios y para repartir mejor las ventajas; la programación efectiva del desarrollo de la infraestructura, en la que entraría la acción del BCIE y la de las empresas centroamericanas; b) la transformación de las instituciones a la luz de la experiencia y en función de los nuevos objetivos: el Consejo Económico Centroamericano podría, mediante la institucionalización de la práctica, estar integrado por otros ministros competentes; con la ayuda de un órgano intergubernamental habría de poder apoyarse además en una institución comunitaria fuerte que tuviese una responsabilidad de alcance regional ²⁸. Esta solución plantea dos cuestiones: el lugar del Secretario General en esta estructura y el número de miembros. Como primer responsable y jefe jerárquico de la administración común, el Secretario General debería formar parte de la Comisión, órgano comunitario. Por otra parte, el número de miembros de la institución comunitaria no debería pasar de cinco, a fin de garantizar su eficacia en el cumplimiento de su misión regional ²⁹.

85. Según los principios enunciados, las instituciones tanto intergubernamentales como comunitarias deberían tener poderes reales de decisión a la medida de las tareas que se les asignaran. En particular, la institución comunitaria (Comisión) debería disponer, en colaboración con su secretaria (SIECA), de poderes de propuesta, de ejecución y de control. Las decisiones comunes generales e importantes que adoptase el Consejo Económico Centroamericano deberían basarse en propuestas comunitarias. En general, la reestructuración podría inspirarse en las experiencias y orientaciones enunciadas en el presente estudio. Sería preciso superar dos obstáculos: el voto unánime del Consejo Económico y el procedimiento de ratificación de los protocolos. La unanimidad podría limitarse a las decisiones básicas o a aquellas de importancia vital. Debería eliminarse el prolongado

²⁷ En efecto, en la situación actual más valdría aprovechar la ocasión para reestructurar el conjunto en vez de limitarse a hacer algunos retoques. La gestión debería llevar rápidamente a definir los objetivos, los principios y los marcos de la acción común, el calendario para poner en marcha los distintos instrumentos y la composición y competencia de las instituciones comunes.

²⁸ Es la solución que habíamos propuesto en *Dimensiones institucionales...* (op. cit.), págs. 145 a 148. Esta solución es más clara que la que inicialmente sugirieron los representantes de los presidentes, según la cual los miembros del Consejo Ejecutivo serían nombrados para un período mínimo de tres años y tendrían carácter de responsables regionales y las atribuciones previstas en el Tratado General o bien otras atribuciones más.

²⁹ Véase *Dimensiones institucionales...* (op. cit.), págs. 145 y siguientes. Véase también SIECA, *Aspectos institucionales de la Comunidad Económica Centroamericana*, estudio N.º 11, Guatemala, octubre de 1972.

procedimiento de los protocolos, con excepción de los actos decididos fuera de los marcos previstos en el Tratado General o en las decisiones-marco. En el caso en que se juzgara oportuno institucionalizar las reuniones de los presidentes, esta nueva estructura debería disponer de cierta flexibilidad: los presidentes podrían definir las orientaciones generales, zanjar las cuestiones vitales e impulsar el proceso de integración. Además, habría que prever la creación de un órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias de ciertos organismos operacionales, de programación y de estudio, así como un mecanismo más autónomo de financiación de las instituciones.

86. A raíz de la Reunión Extraordinaria de Ministros de Economía de Centroamérica, celebrada en diciembre de 1972, se estableció un mecanismo encargado de la reestructuración: las propuestas de la SIECA o de los gobiernos serán examinadas por un comité de alto nivel encargado de perfeccionar y reestructurar el Mercado Común Centroamericano y sometidas a la decisión de la Reunión de Ministros de Economía y de los presidentes de los bancos centrales. En vista de que la crisis actual fue provocada en gran parte por la insuficiencia de instrumentos e instituciones en relación con los problemas y con las necesidades reales, su solución exige una transformación y una reactivación enérgica. De este modo, la crisis de crecimiento puede convertirse, ante la amenaza de un desmoronamiento, en un salto hacia adelante.

3. DINÁMICA DEL DESARROLLO Y DE LAS INSTITUCIONES: EL EJEMPLO DEL GRUPO ANDINO

87. Aprovechando las experiencias de la integración regional, el Grupo Andino ha concebido un mecanismo dinámico. En primer lugar, se ha dado a sí mismo una estructura que señala una orientación general, fijando sus objetivos y principios sin recargarlos con una reglamentación detallada y rígida. Por otra parte, las piezas fundamentales de la construcción van colocándose en su sitio con arreglo a un calendario que, a la vez que crea obligaciones por anticipado, ofrece desde el comienzo una perspectiva clara y establece un elemento de seguridad en las gestiones futuras para los círculos socioeconómicos. Por lo demás, el Grupo Andino trata de establecer un buen equilibrio entre los instrumentos del mercado ampliado y los de la programación del desarrollo. Este paralelismo se ha respetado y el Grupo Andino ha iniciado no sólo la liberalización sino también el establecimiento de reglamentos y estatutos comunes, así como la definición del primer programa sectorial de desarrollo industrial. El Grupo Andino parece salir airoso de su primera prueba. A esta estrategia del desarrollo corresponde una mecánica institucional adecuada cuya dinámica se basa principalmente en una representación equilibrada de los intereses nacionales y del interés común. El equilibrio está bien concebido, pero no deja de verse amenazado. En efecto, la desproporción, por una parte, entre la importancia de las tareas, cada vez mayores, de la Junta y, por otra, lo exiguo de su instrumento administrativo y de sus medios, puede provocar

una desviación de los poderes reales hacia la institución intergubernamental: de convertirse en realidad esta hipótesis, los Estados miembros, sus administraciones e institutos públicos y sus representantes y expertos podrían recobrar un papel preponderante a expensas de la institución comunitaria. Al desarrollo de la integración y las responsabilidades comunes debe corresponder el fortalecimiento de los instrumentos de la Junta. A este esfuerzo interno corresponde otro en el plano de las relaciones exteriores: sin embargo, en este terreno, a pesar de cierta convergencia o coordinación, faltan los mecanismos institucionales; por ello los ministros de relaciones exteriores han recomendado a las instituciones del Grupo Andino que establezcan un mecanismo apropiado. He aquí un ejemplo de la dinámica de la integración, en la que el cumplimiento de las tareas prescritas crea nuevas necesidades, las cuales, a su vez, pueden provocar soluciones institucionalizadas. La conjugación de estos distintos factores parece infundir gran vitalidad al Grupo Andino, que abre un nuevo camino a la integración regional. Por más de una razón, esta experiencia, que sólo se halla en sus comienzos, constituye una prueba importante.

4. DINÁMICA DE LA INTEGRACIÓN

88. La dinámica de la integración entraña ante todo dos factores interdependientes: la dinámica de los sectores integrados y la dinámica de las instituciones regionales.

89. Al ponerse en marcha, la integración debe provocar un verdadero despegue; el buen funcionamiento de los mecanismos de integración en algunas esferas estratégicas habría de engendrar la necesidad de cooperar en sectores conexos y complementarios. Si esta concepción básica es correcta, el éxito de la integración económica reside esencialmente en una estrategia del desarrollo dirigida hacia sectores clave, hacia la promoción del comercio exterior de la región, hacia una política racional de utilización en común de la ayuda exterior y hacia la creación de servicios comunes.

90. En este proceso, las instituciones desempeñan un papel fundamental: son a la vez el marco, el sostén y el instrumento de la acción común. De ahí la importancia de las estructuras institucionales, de su capacidad administrativa y técnica, de su capacidad de orientar y de asumir la empresa común, de su eficacia y de su capacidad de adaptarse continuamente a las exigencias y a los cambios sociales. Estos son ejemplos de los factores que forman la dinámica propia de una institución.

91. Al ejercer su acción, las instituciones producen efectos que se propagan, ampliándose, tanto dentro como fuera de la región. Entre otras cosas, suscitan múltiples vínculos de colaboración entre los dirigentes políticos, funcionarios y expertos, en los medios socioeconómicos y entre las organizaciones profesionales, creando poco a poco una estrecha solidaridad en el plano regional. Al llegar a ser activa, esta solidaridad provoca reacciones que vienen a apoyar la acción común de las instituciones. Estos son solamente algunos de los rasgos de un proceso de integración que se

base en los efectos concordantes y acumulativos de la dinámica del desarrollo y de la dinámica de las instituciones. En la medida en que estos factores interdependientes se respalden mutuamente, se irá logrando un acercamiento al modelo dinámico de la integración regional.

ANEXO I

Datos estadísticos sobre las agrupaciones regionales

País	Comercio									
	Población			Exportaciones a los miembros de la agrupación ^a				Producto nacional bruto		
	Superficie (millones de km ²)	Total 1970 (millones de habitantes)	Tasa de crecimiento anual 1963-1970 (porcentaje)	Importaciones globales 1970 c.i.f. (millones de dólares de los Estados Unidos)	Exportaciones globales 1970 f.o.b. (millones de dólares de los Estados Unidos)	1970 f.o.b. (millones de dólares de los Estados Unidos)	Porcentaje en función de las exportaciones globales	Total 1970 (millones de dólares de los Estados Unidos)	Tasa de crecimiento anual 1960-1970 (porcentaje)	Por habitante 1970 (dólares de los Estados Unidos)

I. Agrupaciones de cooperación

A. ALALC

Argentina	2 777	23,2	1,5	8	1 685	1 773	366	20,6	25 420	4,2	1 095
Bolivia	1 098	4,9	2,6	4	165	227	20	8,8	916	5,6	187
Brasil	8 511	92,8	3,2	11	2 849	2 739	303	11,1	34 600	6,0	373
Colombia	1 139	21,1	3,2	18	844	724	53	7,3	6 606	5,2	313
Chile	757	8,9	2,4	12	931	1 247	152	19,2	7 385	4,4	830
Ecuador	284	6,1	3,4	21	247	218	17*	7,8*	1 602	5,1	263
México	1 972	49,1	3,5	25	2 461	1 402	93	6,0	33 180	6,8	676
Paraguay	407	2,4	3,2	6	64	64	24	37,5	580	4,7	242
Perú	1 285	13,6	3,1	11	619	1 044	65	6,2	5 917	5,1	435
Uruguay	177	2,9	1,2	16	233	233	29	12,9	2 363	1,4	814
Venezuela	912	10,4	3,6	11	1 713	2 691	137	5,1	9 580	4,7	921
<i>Total ALALC</i>	<i>19 319</i>	<i>235,4</i>	<i>2,9</i>	<i>12</i>	<i>11 811</i>	<i>12 362</i>	<i>1 259*</i>	<i>10,2*</i>	<i>128 149</i>	<i>5,4</i>	<i>544</i>

B. MAGREB

Argelia	2 382	14,3	3,8	6	1 257	1 009	17*	1,7*	4 180	1,8	292
Marruecos	445	15,5	2,0	35	684	488	23*	4,7*	3 341	4,0	215
Túnez	164	5,1	2,5	31	306	181	9	5,0	1 225	4,2	240
<i>Total Magreb</i>	<i>2 991</i>	<i>34,9</i>	<i>3,4</i>	<i>12</i>	<i>2 247</i>	<i>1 678</i>	<i>49*</i>	<i>2,9*</i>	<i>8 746</i>	<i>2,9</i>	<i>251</i>

C. ASEAN

Filipinas	300	36,9	3,0	123	1 210	1 119	63	5,6	10 230	5,7	277
Indonesia	1 903	121,2	2,8	64	893	1 009	49	4,9	12 600	3,3	104
Malasia	333	10,4	3,4	31	1 525	1 762	8	0,5	3 837	6,3	369
Singapur	1	2,1	2,3	395	2 461	1 554	14	0,9	1 970	6,9	938
Tailandia	514	34,4	3,1	67	1 293	710	106	14,9	6 510	8,1	189
<i>Total ASEAN</i>	<i>3 051</i>	<i>205,0</i>	<i>2,9</i>	<i>67</i>	<i>7 382</i>	<i>6 154</i>	<i>240</i>	<i>3,9</i>	<i>35 147</i>	<i>5,3</i>	<i>171</i>

II. Agrupaciones de integración

A. CAO

Kenia	583	11,2	2,9*	13	441	304	87	28,6	1 582	5,2	141
Tanzania	940	13,3	2,6	14	317	259	21	8,1	1 332	5,2	100
Uganda	236	9,8	2,5*	40	171	278	34	12,2	1 297	5,2	132
<i>Total CAO</i>	<i>1 759</i>	<i>34,3</i>	<i>2,6*</i>	<i>19</i>	<i>929</i>	<i>841</i>	<i>142</i>	<i>16,9</i>	<i>4 211</i>	<i>5,2</i>	<i>123</i>

ANEXO I

Datos estadísticos sobre las agrupaciones regionales (continuación)

Comercio

País	Población				Exportaciones a los miembros de la agrupación ^a				Producto nacional bruto			
	Superficie (millones de km ²)	Total 1970 (millones de habitantes)	Tasa de crecimiento anual 1963-1970 (porcentaje)	Densidad 1970 (por km ²)	Importaciones globales 1970 c.i.f. (millones de dólares de los Estados Unidos)	Exportaciones globales 1970 f.o.b. (millones de dólares de los Estados Unidos)	1970 f.o.b. (millones de dólares de los Estados Unidos)	Porcentaje en función de las exportaciones globales	Total 1970 (millones de dólares de los Estados Unidos)	Tasa de crecimiento anual 1960-1970 (porcentaje)	Por habitante 1970 (dólares de los Estados Unidos)	
B. UDEAC												
Camerún	475	5,8	2,2	12	245	233	3 ^b	1,2 ^b	990	5,3	171	
Gabón	268	0,5	1,3	2	86	123	6 ^b	7,0 ^b	309	5,0	618	
República Centroafricana	623	1,6	2,3	2	41	33	7 ^b	17,0 ^b	200	0,0	125	
República Popular del Congo	342	0,9	2,1	3	60	38	3 ^b	5,0 ^b	233	5,5	259	
Total UDEAC	1 708	8,8	2,3	5	432	427	19 ^b	4,4 ^b	1 732	4,5	197	
C. MCCA												
Costa Rica	51	1,7	3,2	33	317	231	69 ^b	21,8 ^b	921	6,4	542	
El Salvador	21	3,5	3,8	158	214	228	61 ^b	28,5 ^b	1 008	5,8	288	
Guatemala	109	5,2	3,1	46	284	298	65 ^b	22,9 ^b	1 844	5,5	355	
Honduras	112	2,6	3,4	22	227	171	54 ^b	24,3 ^b	681	5,1	262	
Nicaragua	130	2,0	3,7	15	198	175	50 ^b	25,2 ^b	832	6,8	416	
Total MCCA	423	15,0	3,5	34	1 234	1 103	299 ^b	24,2 ^b	5 286	5,9	353	

D. GRUPO ANDINO											
Bolivia	1 098	4,9	2,6	4	165	227	2*	0,9*	916	5,6	187
Colombia	1 139	21,1	3,2	18	844	724	56*	7,7*	6 606	5,2	313
Chile	757	8,9	2,4	12	931	1 247	17*	1,4*	7 385	4,4	830
Ecuador	284	6,1	3,4	21	247	218	25	11,5	1 602	5,1	263
Perú	1 285	13,6	3,1	11	619	1 044	21	2,0	5 917	5,1	435
Venezuela	912	10,4	3,6	11	1 739	2 637	64	2,4	9 580	4,7	921
Total Grupo Andino	5 475	65,0	3,0	12	5 545	6 097	185*	3,0*	32 006	4,8	492

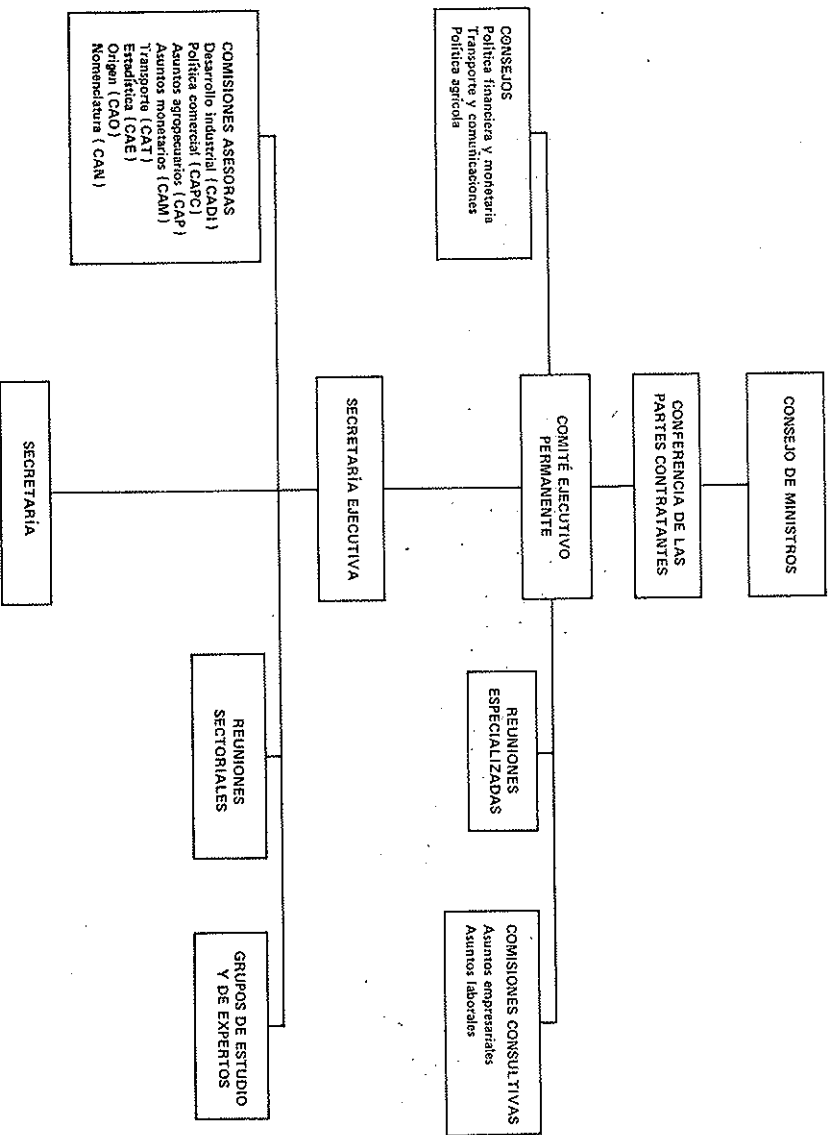
Fuentes: Naciones Unidas, *Anuario Estadístico, 1971, y Monthly Bulletin of Statistics*, septiembre de 1972; BIRD-FMI, *Direction of Trade, Annual 1966-1970*; C.A.O., East African Statistical Department, *Economic and Statistical Review*, Nairobi, diciembre de 1971; INTAL, *La Integración Económica de América Latina*, Buenos Aires, 1971; UDEAC, *Bulletin d'information*, N.º 8E y 9, 1972; AID, Office of Statistics and Reports, *Estimates of Gross National Product*, Washington, D.C., 1.º de abril de 1972.

* Estimación.
^a Las estadísticas del comercio intrarregional son mucho menos exactas que las del comercio global porque hay que tener en cuenta el comercio fronterizo no registrado, el contrabando y los métodos de evaluación que se emplean, que no son satisfactorios. Las cifras de este Grupo se dan a título indicativo, y no hay que conceder demasiada importancia a las variaciones anuales.
^b Importaciones intrarregionales.

ANEXO II

1. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

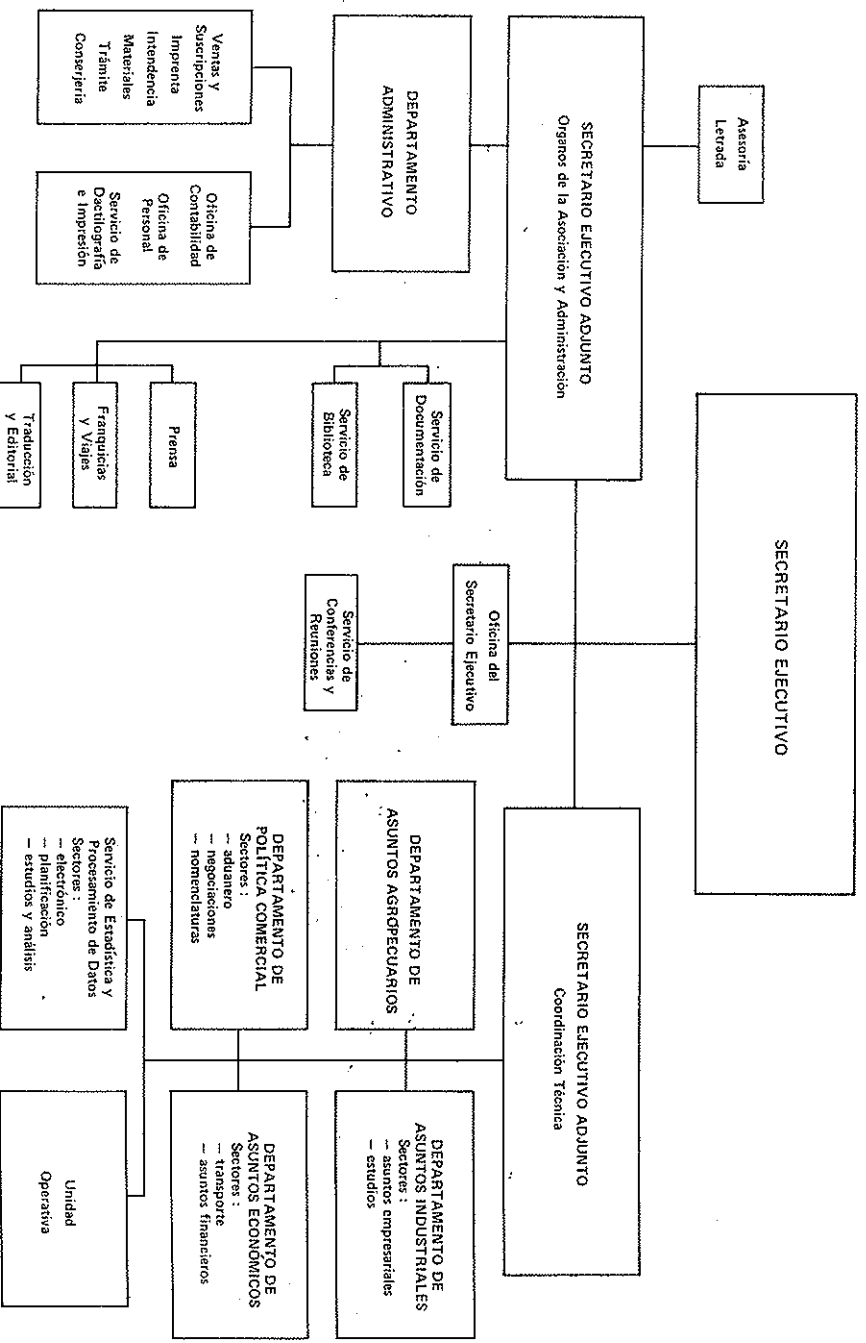
ORGANIGRAMA GENERAL



184

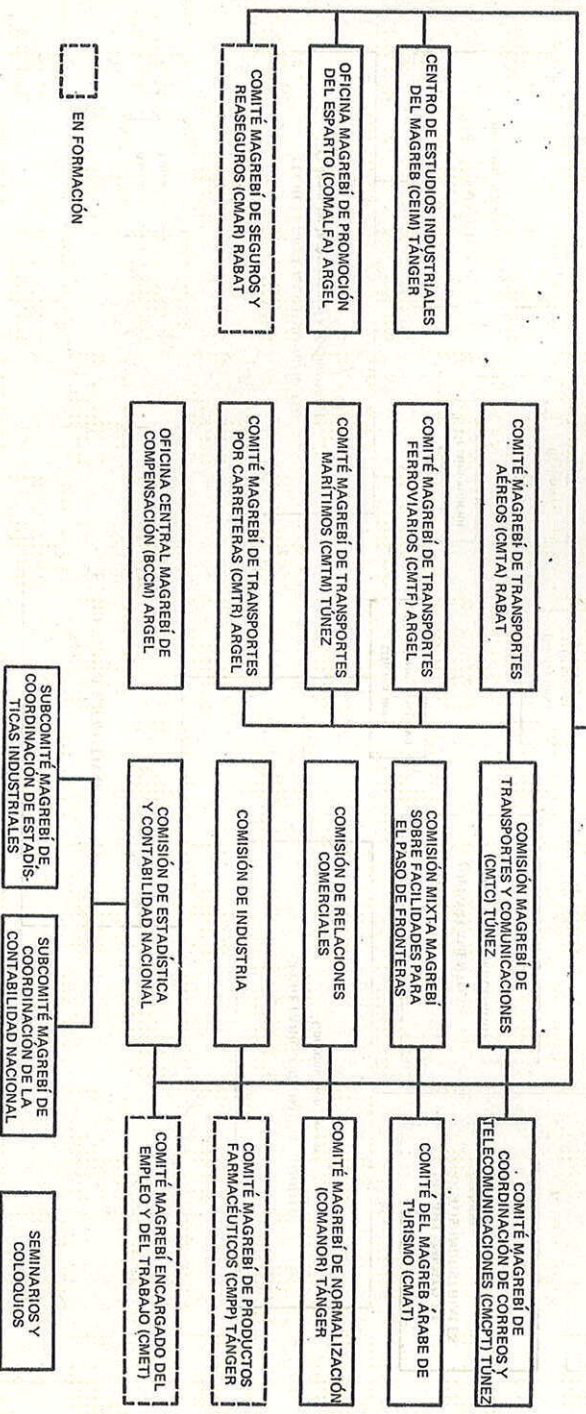
2. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA

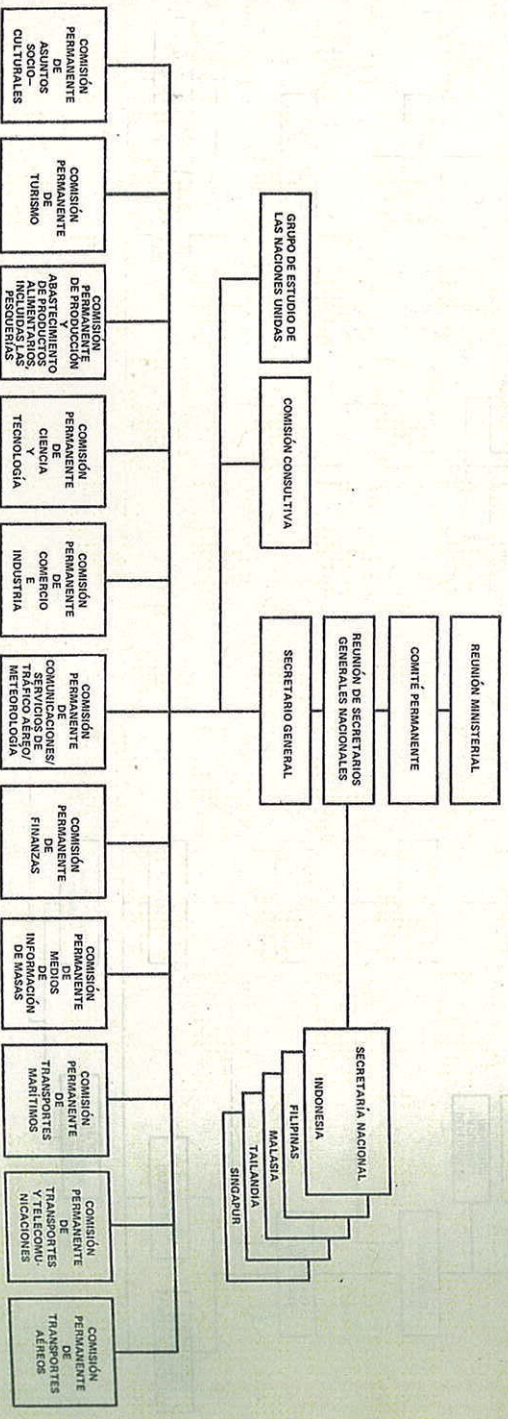


185

3. Magreb



4. Asociación de Naciones del Asia Sudoriental INSTITUCIONES



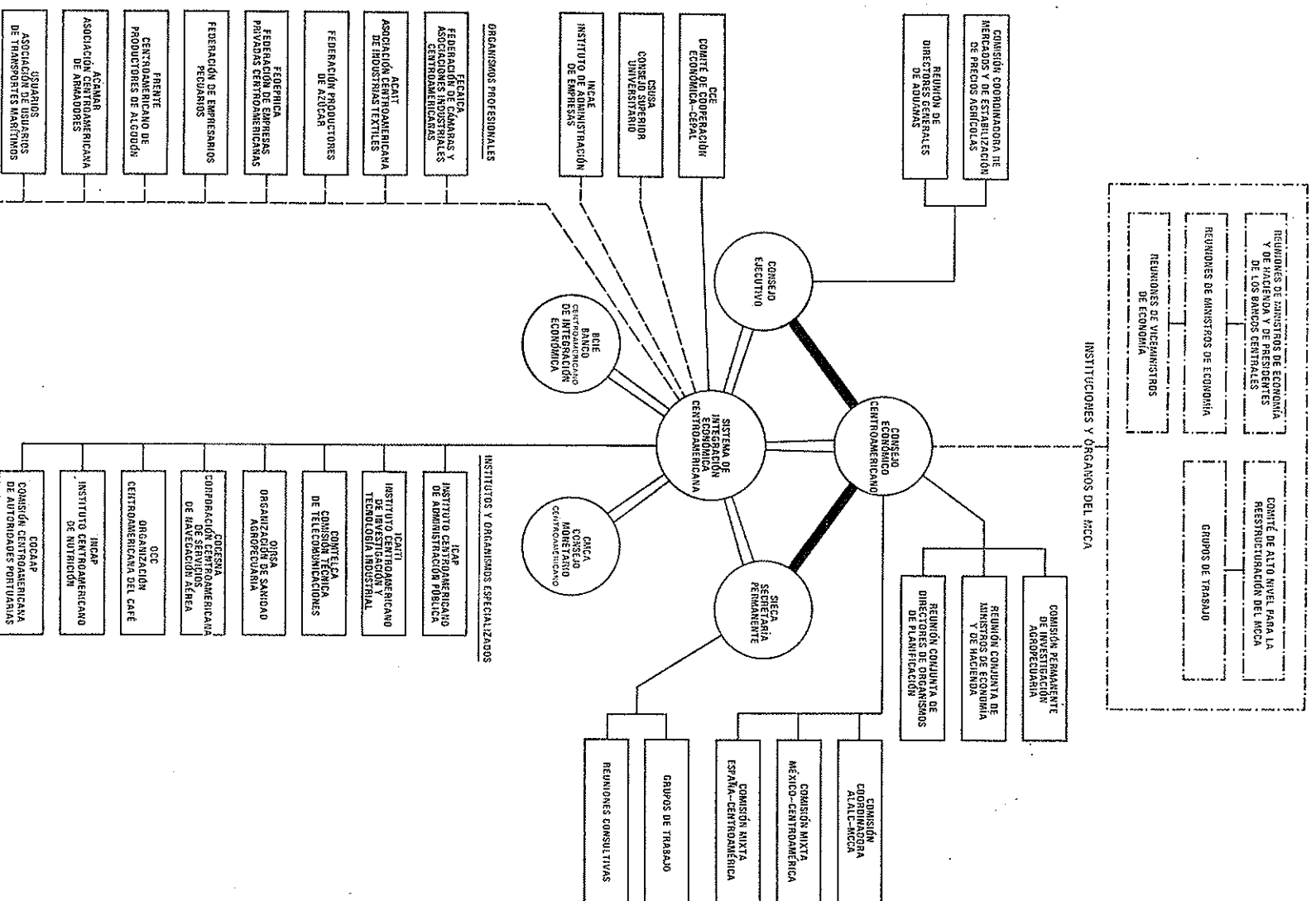
[illegible]

```

graph TD
    A[CONSEJO DE JEFEES DE ESTADO] --> B[COMITE DIRECTIVO]
    A --> C[COMISION DE VERIFICACION DE LA OFICINA DE CONTABILIDAD]
    B -.-> D[COMITE DE EXPERTOS]
    D -.-> E[COMISIONES DE EXPERTOS]
    E --> F[COMISION DE DIRECCIONES DE ADUANAS]
    E --> G[COMISION DE EXPERTOS ECONOMICOS]
    E --> H[COMISION DE LA LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS]
    E --> I[OTROS COMITES Y REUNIONES DE EXPERTOS OFICIALES]
    C --> J[SECRETARIO GENERAL]
    C --> K[SECRETARIO GENERAL ADJUNTO]
    C --> L[SECRETARIA PARTICULAR]
    J -.-> M[COMISIONES ESPECIALES]
    J -.-> N[COMITE DE EXPERTOS]
    J -.-> O[COMISIONES DE EXPERTOS]
    J -.-> P[COMISION DE LA LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS]
    J -.-> Q[OTROS COMITES Y REUNIONES DE EXPERTOS OFICIALES]
    C --> R[12. DIVISION DIRECCION]
    C --> S[23. DIVISION DIRECCION]
    R --> T[DEPARTAMENTO DE ADOUANAS]
    R --> U[DEPARTAMENTO FISCAL]
    R --> V[DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA]
    R --> W[DIRECCION DE LA OFICINA DE CONTABILIDAD INT. RESISTIAL]
    W -.-> X[DIRECTOR ADJUNTO]
    W -.-> Y[SERVICIO DE COORDINACION DEL SECRETARIO GENERAL]
    W -.-> Z[SERVICIO ADMINISTRATIVO]
    W -.-> AA[DIRECCION DE CONTROL INTERNO FINANCIERO]
    W -.-> AB[DEPARTAMENTO DE ASESORIA INDUSTRIAL]
    W -.-> AC[DEPARTAMENTO DE ARMONIZACION DE Y TELECOMUNICACIONES]
    W -.-> AD[DEPARTAMENTO DE LEGISLACION SOCIAL]
    S --> AE[SUBOFICINA DE BANCAMIENTE]
    S --> AF[SUBOFICINA DE FOMENTO]
    S --> AG[PRENSA]
    S --> AH[PROTOCOLO]
    S --> AI[PERSONAL DE CONTABILIDAD]
  
```

7. Mercado Común Centroamericano

ORGANIGRAMA GENERAL
INSTITUCIONES Y ÓRGANOS PROVISIONALES

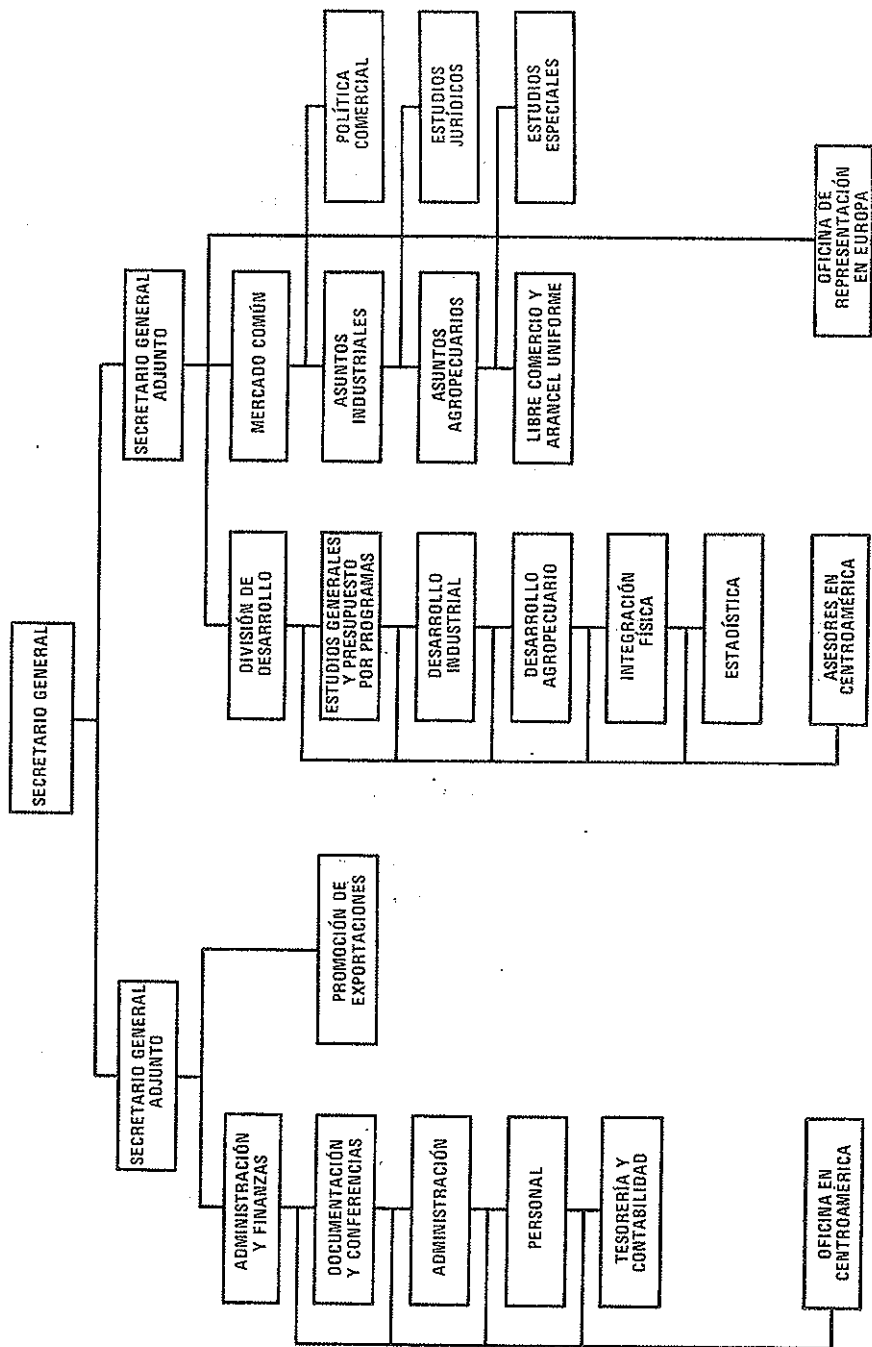


ESTRUCTURA OFICIAL

ESTRUCTURA PROVISIONAL

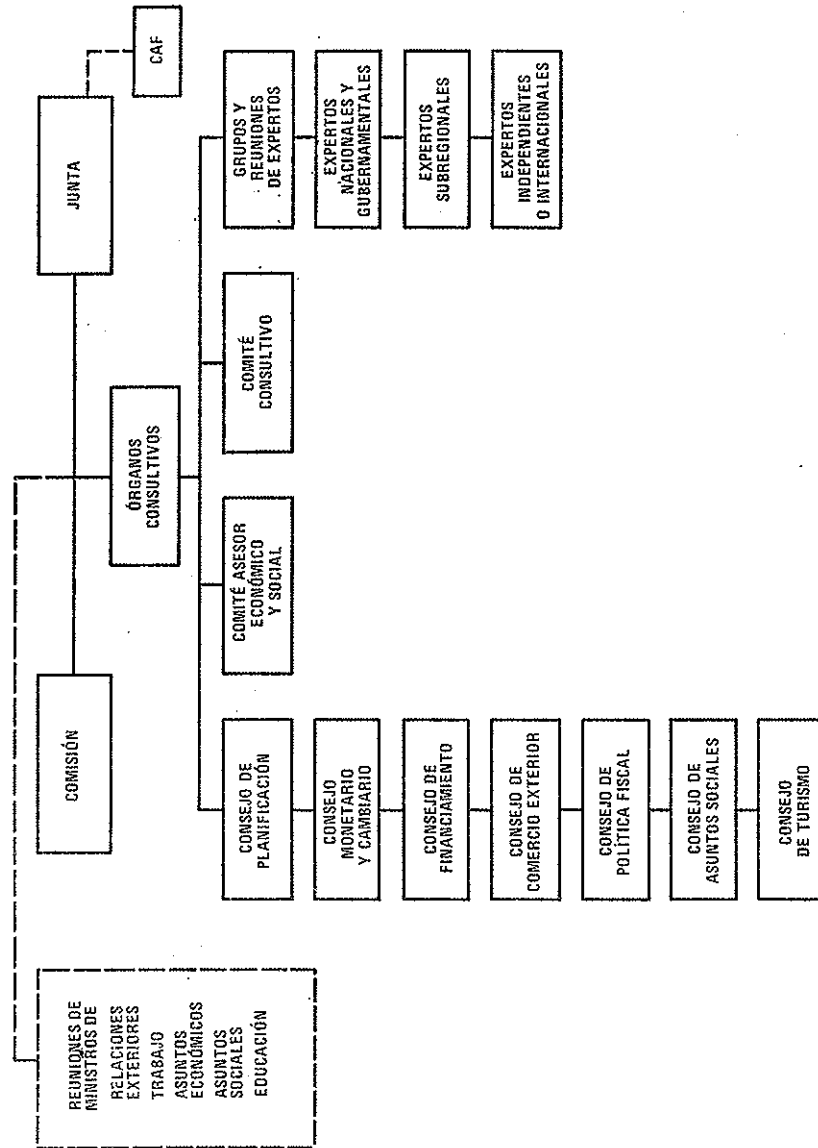
RELACIÓN CON LOS ORGANISMOS
DEL SECTOR PRIVADO

8. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana



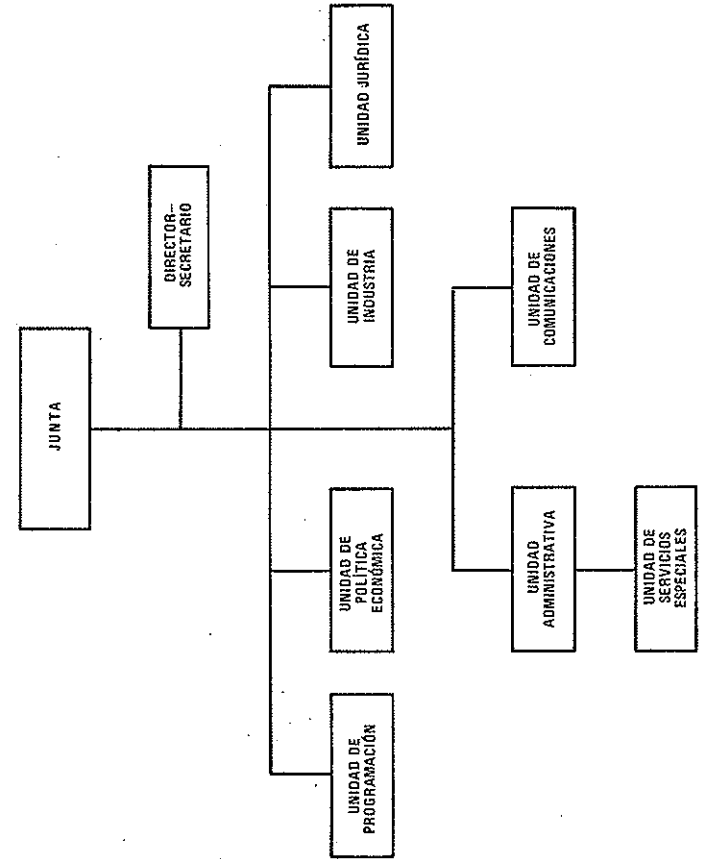
9. Grupo Andino

ORGANIGRAMA GENERAL



10. Grupo Andino

ORGANIGRAMA DE LA JUNTA



11. Corporación Andina de Fomento

