

Informe mensual de la integración latinoamericana

XIX Conferencia Extraordinaria

De conformidad con la programación de reuniones aprobada en diciembre de 1979, el 16 de junio último se inició en Acapulco, México, el XIX Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo. El acto fue inaugurado por el presidente José López Portillo, quien señaló la obligación de "forjar una nueva posibilidad de intercambio regional". También afirmó que, a pesar de que los 20 años transcurridos desde la firma del Tratado de Montevideo no han sido suficientes para alcanzar el éxito, tampoco se ha cancelado la esperanza.

Por su parte, el Secretario de Comercio de México, elegido Presidente de la conferencia, señaló que crear el mercado común latinoamericano es una condición imprescindible para garantizar el futuro independiente y justo de la región. También hizo un llamado para acordar fórmulas políticas y económicas que permitan integrar a nuestros países, así como fortalecerlos para que puedan hacer frente a la creciente internacionalización de la economía mundial, hecho que puede enajenar el propósito común de nuestros pueblos. En la reunión participaron 210 delegados de los once países miembros y más de 100 observadores y representantes de organismos e instituciones internacionales.

De acuerdo con la agenda aprobada, la primera semana

—del 16 al 22 de junio— se desarrolló “a nivel técnico”. A partir del día 23 y hasta su terminación el 27 de junio, fue “a alto nivel gubernamental”.

Como es sabido, esta es la tercera conferencia, en lo que va del año, que se lleva a cabo para decidir la terminación del Tratado de Montevideo. La Primera Reunión Negociadora se efectuó en Caracas del 17 al 28 de marzo de este año.¹ La Segunda se celebró en Asunción, Paraguay, del 5 al 16 de mayo.² En esa ocasión se alcanzaron algunos acuerdos significativos, como incorporar en el nuevo esquema que se cree³ las concesiones otorgadas, renegociándolas mediante “su actualización, enriquecimiento o eliminación, con la finalidad de alcanzar un mayor fortalecimiento y equilibrio de las corrientes comerciales”. Asimismo, se aprobó la eliminación del primer tramo de la lista común y se establecieron las bases de la renegociación de las listas nacionales. De hecho, puede afirmarse que en esta reunión quedaron puestas los fundamentos del nuevo tratado y que la conferencia de Acapulco sólo llevó a su culminación el largo período de gestación que se inició a principios de 1979, dos años antes de que terminara la vigencia del Tratado de Montevideo, aunque ya en esa época había pleno convencimiento de que era necesario sustituirlo por otro más acorde con la realidad actual y menos utópico y exigente para cada país, en especial los de menor desarrollo relativo.

El papel de las transnacionales

Durante toda la conferencia un tema recurrente y casi extraoficial fue el papel de las transnacionales en la integración. Prácticamente no hubo delegado que no expresara su repudio a las acciones que aquéllas realizan, o que no matizara lo buenas que en su concepto son, diciendo que no deben ocupar sectores estratégicos. De ahí que en el proyecto de nuevo tratado se extienda un discreto velo sobre estas entidades, que a la postre pueden resultar las beneficiarias de los esfuerzos comunes.

Destacan, por su importancia, las declaraciones que al respecto hicieron el ministro de Comercio de Argentina, Alejandro Manuel Estrada, y el secretario adjunto del SELA, Fernando Berrocal. El primero afirmó que nuestros países se han beneficiado con las operaciones de las transnacionales. Según el periódico mexicano *El Día*, dijo que con frecuencia se pide que las transnacionales no operen ni siquiera en los sectores no estratégicos. Empero, señaló que nuestros países ganarían poco si, partiendo de ese propósito, los resultados concretos tuviesen para la comunidad costos mucho mayores que los obtenidos por las transnacionales. Agregó, finalmente, que cada país debe definir qué sectores son estratégicos —en los que según él no deben actuar esas empresas— y crear las regulaciones para disminuir su poder.

1. Véase “Continúa el proceso de restructuración”, en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 4, México, abril de 1980, pp. 380-381.

2. Véase “Continuaron los progresos en la reunión de Paraguay”, en *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 6, México, junio de 1980, pp. 623-624.

3. Sobre el particular véase, en este mismo número, el artículo de Gustavo Mohar Betancourt “Acuerdos principales de la reunión de Acapulco” y el documento “Asociación Latinoamericana de Integración. Proyecto de tratado”.

Por su parte, Berrocal dijo que no se debe permitir que concentraciones como las transnacionales atenten contra la soberanía de los estados y, “lo que es peor, contra la soberanía de los pueblos latinoamericanos”. Externó que no es fácil regular su acción, y que en la ONU se discute, desde hace varios años, un código de conducta. En el ámbito latinoamericano —agregó— tampoco es sencillo llegar a un acuerdo y a resultados positivos, pues mientras el Grupo Andino cuenta con su Decisión 24 y México tiene una legislación muy clara, países como Argentina, Chile y Uruguay han abierto sus fronteras a los capitales extranjeros.

Como simple comprobación de un hecho, Delfino Ugarte Centurión, ministro de Industria y Comercio de Paraguay, afirmó que son las empresas transnacionales las que mejor han aprovechado la apertura de mercados que se logró por medio de la ALALC, ya que son las que cuentan con mejores infraestructuras técnicas y comerciales y tienen todo para conquistar el mercado.

Salvar el patrimonio de la ALALC

Uno de los problemas que mayor atención ha requerido es el relativo al “patrimonio histórico” de la Asociación. Este concepto cubre, de hecho, los resultados —plasmados en concesiones— de casi 20 años de negociaciones comerciales. Al respecto se manejan diversas cifras, que van de 11 000 a 20 000 concesiones. La solución propuesta ha sido calificada como utópica por algunos analistas. En efecto, en el proyecto de Tratado se propone que en los cuatro últimos meses de este año se renegocien —ampliando, modificando o eliminando— todas las concesiones hechas en 20 años. Estos comentaristas señalan lo absurdo de la meta, sobre todo si se toma en cuenta la experiencia de las negociaciones anteriores, en que era frecuente que se discutiera durante dos o tres días la concesión de un solo producto. De acuerdo con ello, dicen, suponiendo que se formen 20 grupos de trabajo para discutir 15 000 concesiones, se requerirían 750 días (casi dos años) si se aprobara una diariamente.

Por eso, en general se piensa que los países de la ALALC trasladarán a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) las concesiones ya hechas, discutiendo sólo aquellas que tienen real importancia en el comercio intrarregional. Se supone que el resto quedará sujeto a un largo período de renegociación.

Creación de la ALADI

Tal como se señaló, el acuerdo de la Conferencia de Acapulco quedó plasmado en el texto de un Proyecto de Tratado. Este documento se sometió a la consideración del Consejo de Ministros de la Asociación, entidad que deberá aprobarlo en agosto, dando así, de hecho, inicio formal a la ALADI y al finiquito de la ALALC.

Aunque la conferencia de Acapulco terminó en medio de las congratulaciones mutuas por el éxito obtenido, no han dejado de hacerse críticas importantes a los acuerdos adoptados. Se señala, por ejemplo, que la ALALC dejó de avanzar desde 1963 en virtud de la oposición que diversos círculos

empresariales nacionales hicieron en sus respectivos países en contra de la desgravación arancelaria, que había avanzado con rapidez y consistencia en los tres primeros años. Empero, al margen de esa oposición y ese estancamiento, las empresas transnacionales con subsidiarias en la región sí aprovecharon el impulso y procedieron a integrarse en escala latinoamericana. Lo anterior permite pensar en que la crisis de la integración oficial no es la crisis de la integración transnacional, por lo cual es posible que las primeras concesiones que se renegocien sean aquellas que afectan a las grandes empresas.

El camino de la integración, sin embargo, aún puede transitarse, aunque más bien parece un río al que le aumenta el número de meandros año tras año. Es así, todavía, una esperanza que requiere de la mejor voluntad y la mejor decisión de los países de América Latina. □

PACTO ANDINO

Dificultades en la aprobación del Arancel Externo

Una de las medidas de mayor importancia en cualquier proceso integrador es el establecimiento de un arancel externo que abarque por igual a todos los países que forman parte de un bloque comercial. Por ello, no extraña que el Pacto Andino, desde sus inicios en 1970, haya acordado la necesidad de aprobar un Arancel Externo Común. Sin embargo, la expresión de buenos deseos no siempre va acompañada de decisiones concretas, y muchas veces se observa el estancamiento —si no el retroceso— en negociaciones que aparentemente contaban con los mejores auspicios y las decisiones más firmes.

En efecto, desde el Mandato de Cartagena —nombre dado a la declaración conjunta de los presidentes de los cinco países andinos emitida como resultado de su reunión en Cartagena, en mayo de 1979— se aceleró la tarea de elaborar un arancel externo común, proceso que no ha estado exento de problemas de diverso tipo. En primer lugar, muchas de las decisiones técnicas que deberían adoptarse estaban imbricadas con otros asuntos, como los programas metal-mecánico y el automotor, por ejemplo, y han debido posponerse en espera de los acuerdos a que se llegue en tales materias. Asimismo, como consecuencia del trato favorable que Bolivia y Ecuador deben recibir de sus socios, en virtud de su menor desarrollo relativo, las negociaciones se dificultan a la hora de establecer aranceles que dichos países consideran que no van de acuerdo ni confirman el espíritu del “Mandato”.

La negociación es ardua y compleja y no está libre de intromisiones políticas del más diverso tipo. Así, por ejemplo, los industriales venezolanos se han quejado reiteradamente de la discriminación de que son objeto, dados sus más altos costos de producción por concepto de mano de obra. Del mismo modo, el cambio de poderes en Perú, como consecuencia de la elección presidencial, y el último golpe de estado en Bolivia, retrasan nuevamente acuerdos que aparentemente ya eran definitivos.

La Comisión del Acuerdo de Cartagena se reunió por tercera vez en este año, el 3 de marzo, con el propósito de llegar a una decisión al respecto. El 7 del mismo mes se acordó una nueva reunión para el 17 de abril. Empero, se informó oficialmente que ya se habían recibido los planteamientos relativos a la definición de los niveles arancelarios, el ámbito de aplicación del Arancel Externo Común, su proceso de adopción, el régimen de excepciones, y el tratamiento preferencial que debe otorgarse a Bolivia y Ecuador.

No obstante, en la reunión de abril tampoco se llegó a una solución de los diversos problemas, ni en la celebrada en junio, que concluyó posponiendo para el 15 de julio el acuerdo final.

El golpe de estado encabezado por el general Luis García Meza en Bolivia ha aplazado, de nueva cuenta, la aprobación de ese instrumento indispensable. Aún más, como se desprende de las declaraciones hechas en los otros países andinos, esa acción antidemocrática puede causar un serio perjuicio a todo el esquema integrador, e incluso determinar la exclusión de Bolivia del Pacto Andino, a semejanza del retiro de Chile a raíz del levantamiento militar contra el Gobierno constitucional del presidente Salvador Allende. □

Normas de origen

En una situación similar a la anterior se encuentra la adopción de un código que establezca el Sistema de Normas Especiales de Origen de las mercancías de los países andinos. La primera propuesta al respecto data de 1973, documento que sólo fue discutido y modificado en 1976. Tres años más tarde, el “Mandato” recordó de nuevo la importancia del asunto, pues se trata del instrumento que hará posible que el comercio intrasubregional quede plenamente liberalizado.

Según las definiciones de Sebastián Allegret, representante de Venezuela en la Comisión del Acuerdo de Cartagena, el sistema de normas de origen “consiste en un conjunto de pautas que tienen por objeto determinar cuándo un producto se debe calificar como producido en alguno de los países del Acuerdo, a fin de que se pueda beneficiar del proceso de desgravación automática subregional, el cual establece la eliminación progresiva de gravámenes para los productos que se comercian entre los países de la subregión”. Añadió que este problema ha adquirido cada vez más importancia en virtud de que la desgravación ha avanzado significativamente.

Empero, aún no hay acuerdo en lo relativo al grado mínimo de integración nacional, ni al método que debe emplearse para calcular el valor que se determine, para considerar cuándo un producto es realmente andino. Así, por ejemplo, el 9 de junio —un mes antes del reciente golpe de estado— el entonces Ministro de Integración de Bolivia afirmó que su país sólo aprobará el Sistema de Normas Especiales de Origen y el Arancel Externo Común “si se pactan ventajas especiales y prácticas que permitan exportar y promover las exportaciones no tradicionales —y aún las tradicionales— de Bolivia hacia el mercado de la subregión andina”. □

Acuerdos principales de la reunión de Acapulco

GUSTAVO MOHAR BETANCOURT*

Conforme a lo previsto en la Resolución 410 (XIX) que dio origen al proceso de restructuración de la ALALC, la XIX Conferencia Extraordinaria de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo se celebró en Acapulco del 16 al 27 de junio de este año. Su principal objetivo fue revisar las diferencias y consolidar los acuerdos obtenidos en las dos reuniones negociadoras que la precedieron, celebradas en los meses de marzo y mayo del presente año, en Caracas y Asunción, respectivamente.

* Jefe del Departamento de Bloques de Integración de la Dirección de Organismos Económicos Internacionales (SHCP). Las opiniones que contiene este artículo son de la responsabilidad exclusiva del autor.

En esta ocasión había dos temas centrales: la decisión final sobre la adopción de un nuevo esquema de integración, y la decisión sobre el destino del llamado "patrimonio histórico" de la ALALC, formado primordialmente por las concesiones arancelarias otorgadas por los países miembros durante 20 años.

Enseguida se destacan los acuerdos más relevantes que se adoptaron y que fueron elevados al Consejo de Ministros de la ALALC y a los cancilleres o secretarios de Estado encargados de la integración, quienes los considerarán en una reunión que tendrá lugar en la primera quincena de agosto.

1) Los países miembros decidieron sustituir la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y, en consecuencia, el Tratado de Montevideo, por una nueva organización internacional que se denominará Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la cual se registrará por su propio convenio internacional.

2) El objetivo de la ALADI es formar un mercado común latinoamericano, en forma gradual y progresiva, pero sin plazos ni compromisos cuantitativos para establecerlo.

3) Los mecanismos del nuevo tratado tendrán por objeto "la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados".

4) Para alcanzar ese objetivo se crean mecanismos de alcance regional, en los cuales participarán todas las partes miembros, y de alcance parcial, donde participarán menos de la totalidad. Respecto de los primeros se establece, desde ahora, un margen de preferencia zonal, que en un principio tendrá carácter mínimo, abarcará la mayor parte del universo arancelario y se reflejará en una preferencia porcentual para la zona, respecto de la tarifa aplicable a terceros países.

5) Por otra parte, los mecanismos de alcance parcial se convertirán en el principal instrumento negociador, pudiendo acordarse entre dos o más países; los derechos y obligaciones que en ellos se establezcan regirán, exclusivamente, para los países que los suscriban o se adhieran a ellos.¹

Estos acuerdos podrán ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio, o adoptar cualquier otra modalidad que tienda a fortalecer las relaciones económicas entre los países participantes. Sin embargo, estarán sujetos a ciertas normas procesales, de las cuales destacan las siguientes:

- Deberán estar abiertos a la participación, previa negociación, de la totalidad de los países miembros.

- Deberán contener cláusulas que propicien la convergencia, a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros.

- Contendrán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países que se reconocen en el nuevo tratado.²

1. En el caso de los "acuerdos de comercio", las concesiones que se otorguen se harán extensivas, sin reciprocidad, a los países de menor desarrollo relativo.

2. Una característica del esquema es el reconocimiento de tres categorías de países: de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay), de desarrollo intermedio (Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela) y los restantes (Argentina, Brasil y México).

- Las concesiones comerciales se harán con base en una rebaja porcentual respecto de los gravámenes aplicados a la importación procedente de países no participantes.

- Deberán tener un plazo mínimo de un año de duración.

6) El nuevo esquema establece diversos instrumentos en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, consistentes en una apertura multilateral de mercados respecto de nóminas de productos, preferentemente industriales, para los cuales se acordará "sin reciprocidad, la eliminación total de gravámenes aduaneros y demás restricciones por parte de todos los demás países de la Asociación". Además, se establecen los "Programas Especiales de Cooperación", con alcance parcial, en los cuales se podrán establecer acciones en materia de preinversión, financiamiento y tecnología.

En el nuevo instrumento se introduce, asimismo, el reconocimiento de la situación especial de los países mediterráneos, Bolivia y Paraguay.

Adicionalmente, se crea la "Unidad de Cooperación Económica" dentro de la Secretaría Técnica de la ALADI, que tendrá a su cargo la asesoría que asegure la efectiva participación y beneficio del proceso de integración de los países de menor desarrollo económico relativo. Esta Unidad podrá contar con la asesoría permanente de organismos regionales, como la CEPAL.

7) Una característica importante del nuevo esquema es la autorización que se otorga a los países miembros para celebrar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de integración económica de América Latina, prácticamente sin ninguna limitación, sin perjuicio de poder establecer regímenes multilaterales de asociación, como una preferencia arancelaria latinoamericana.

Los países miembros también podrán realizar acciones de este tipo con países en desarrollo de otras regiones del mundo, en cuyo caso se establecen ciertas limitantes, como el requisito de la declaración de compatibilidad de esas acciones y la obligación de hacer extensiva a los países miembros, en forma automática, cualquier concesión que se hubiere negociado con ellos cuando la otorgada a un tercer país fuera mayor.

8) Por lo que toca a los aspectos institucionales, los órganos de la ALADI serán el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la Conferencia de Evaluación y Convergencia, el Comité de Representantes y la Secretaría General.

A diferencia de la ALALC, la Conferencia de Evaluación y Convergencia de la ALADI se reunirá cada tres años, y su objeto básico será promover la convergencia de los compromisos adquiridos en forma parcial hacia el ámbito multila-

teral. Además la Secretaría —que pasa a serlo de la institución y no del Comité Ejecutivo Permanente, como hasta ahora— se fortalece en forma importante.

g) El nuevo convenio internacional no podrá ser firmado con reservas y deberá ser ratificado por los países miembros en el más breve plazo posible. Entrará en vigor 30 días después de haberse depositado el tercer instrumento de ratificación. Para los demás signatarios, entrará en vigor 30 días después del depósito de su respectiva ratificación. El Tratado tendrá duración indefinida y aún está pendiente la adopción de su nombre, ya que se desea distinguirlo del Tratado de Montevideo. Los representantes del Gobierno uruguayo señalaron la posibilidad de que el nuevo instrumento jurídico se firme en una ciudad de provincia de Uruguay, tal vez Punta del Este, en cuyo caso el nuevo tratado adoptaría el nombre del lugar en donde sea suscrito.

10) Por último, en las disposiciones transitorias del nuevo tratado se señala la forma en que se dará continuidad jurídica al proceso de integración y se regula la situación entre los países signatarios ratificantes con los signatarios que aún no lo hayan ratificado, así como la participación de estos últimos en los órganos de la ALADI.

DESTINO DE LOS COMPROMISOS ORIGINALES DE LA ALALC

Por lo que hace a las negociaciones que ocuparon gran parte del tiempo de la Conferencia de Acapulco, tendientes a lograr un arreglo sobre la forma y el plazo para renegociar el “patrimonio histórico”, la solución convenida por los once países miembros se resume así:

1) El Grupo Andino sostuvo la tesis anteriormente expuesta de que el 31 de diciembre del presente año deben caducar todos los compromisos derivados del Tratado de Montevideo, en especial las concesiones arancelarias otorgadas bajo su amparo.

2) Ante esa posición, los países miembros decidieron iniciar la renegociación de los compromisos —a partir de la fecha de firma, por parte del Consejo de Ministros, del Proyecto de Tratado que les fue remitido por esta Conferencia (es decir, a partir de agosto)—, tarea que debe concluir en la primera quincena de diciembre de 1980.

3) En la segunda quincena de diciembre próximo se celebrará una Conferencia Extraordinaria, que procurará la extensión multilateral de los acuerdos parciales. De común acuerdo, los países miembros que no hubieran concluido la renegociación “podrán suscribir un acuerdo de alcance parcial, a los efectos de proseguir la negociación respectiva, por el plazo que estimen conveniente”.

4) México había sostenido que no era posible iniciar la renegociación sin establecer previamente las normas o crite-

rios generales que la regirían, sobre todo en lo que atañe a origen, salvaguardias, restricciones no arancelarias, etc. Sobre el particular, el Artículo 14 de la Resolución 389 establece que “antes del inicio de la renegociación a que se refiere la presente Resolución, el Comité Ejecutivo Permanente determinará las normas aplicables a las concesiones resultantes de la renegociación. Sin perjuicio de lo anterior, las Partes Contratantes podrán establecer normas sobre estas materias en los acuerdos parciales que celebren, las cuales prevalecerán sobre las de carácter general”.

CONSIDERACIONES FINALES

1) La reunión de Acapulco logró establecer un acuerdo que se refleja en el Proyecto de Tratado que instituye la ALADI. Este documento recoge las preocupaciones e intereses que desde hace varios años han manifestado algunos países miembros de la ALALC.

2) El documento aprobado establece una modalidad de integración económica totalmente distinta a la que preveía el Tratado de Montevideo, básicamente por reconocer la negociación parcial como eje del sistema, en contraste con la multilateralidad que postulaba la ALALC. Además, no establece compromisos cuantitativos o temporales compulsivos, a fin de que sea la propia decisión de los países la que determine los avances y la profundidad de los compromisos.

3) Lo anterior dota a los países miembros de una gran libertad de acción y de las ventajas propias de una negociación bilateral o parcial donde es más factible identificar los compromisos que se adquieren y los efectos que producen. Sin embargo, la eficacia del nuevo esquema como mecanismo integrador de la región latinoamericana todavía está pendiente de su puesta en práctica. Es aquí donde la seriedad, la honestidad y la buena fe de los gobiernos, vinculadas a una dirección y orientación eficaces de la Secretaría General de la ALADI, serán factores fundamentales.

4) El compromiso realmente adquirido por los países miembros podrá apreciarse mejor en virtud del éxito que se obtenga en el reconocimiento efectivo de distintos niveles de desarrollo existentes, en la eliminación de compromisos que no eran viables ni convenientes, en aceptar que la integración económica no debe basarse exclusivamente en la desgravación arancelaria y, en general, en aplicar una flexibilidad que se oponga a la rigidez de que adolecía la ALALC.

5) Por último, cabe decir que, por las características operativas y funcionales que se establecen en la ALADI, es necesario promover una coordinación efectiva con los distintos organismos regionales —concretamente el SELA y la OLADE— tanto para evitar duplicaciones injustificadas como para propiciar una estrategia regional para el desarrollo que abarque la totalidad de los campos de la cooperación económica internacional, labor que la CEPAL está empeñada en llevar a cabo. □