

Apreciación Preliminar del PROYECTO de MONTEVIDEO

POR VÍCTOR L. URQUIDI

EL 30 de septiembre pasado concluyó en Montevideo, Uruguay, una conferencia de importancia trascendental para la integración económica latinoamericana. Representantes de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay acordaron y aprobaron el texto de un proyecto de Tratado de Zona de Libre Comercio entre esos países.¹ La firma definitiva fue dejada para una conferencia posterior, pero puede considerarse que el proyecto contiene los elementos esenciales de la voluntad de los gobiernos participantes. Parece constituir, en todo caso, la base más realista que se conozca hasta ahora para la formación del mercado común latinoamericano, puesto que entre los gobiernos que lo suscriben figuran los que llevan a cabo la mayor parte del actual comercio interlatinoamericano y los que más interés tienen en la materia; además, se incorporaron tres países de menor grado de desarrollo —Bolivia, Paraguay y Perú— que no habían participado en las propuestas originales, y quedó claramente abierta la puerta para que adhieran al proyecto, en condiciones equitativas, otros países latinoamericanos. A la reunión de Montevideo asistieron observadores de México y Venezuela.

Antecedentes

Los antecedentes inmediatos del proyecto son las propuestas formuladas por expertos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una reunión de consultas sobre política comercial celebrada bajo los auspicios de la CEPAL en Santiago de Chile en abril de 1959 y el proyecto modificado redactado en Lima, Perú, en julio de 1959, por delegados de los mismos países y de los tres restantes citados. Existen, desde luego, antecedentes más generales, entre ellos las bases sugeridas por un grupo de expertos de la CEPAL reunidos, primero, en Santiago de Chile en febrero de 1958 y, por segunda vez, un año más tarde, en México. Estas bases tuvieron por objeto dar pautas generales para la constitución de un mercado común latinoamericano y fijar lineamientos de su posible estructura y de las normas que podrían seguirse en aspectos fundamentales del funcionamiento del mercado. Antes de esto, se había venido estudiando y discutiendo en el seno de la CEPAL, desde 1953, la necesidad y posibles formas de ampliar el comercio entre los países latinoamericanos y de reducir o

suprimir los gravámenes y obstáculos a ese intercambio. En Centroamérica, por otra parte, se firmó en junio de 1958 un tratado de libre comercio entre los países de esa zona, como parte de un programa de integración económica más general del Istmo, y en septiembre de 1959 un convenio de equiparación arancelaria.²

Para los fines del actual análisis del más reciente proyecto (de Montevideo), se hará referencia comparativa principalmente a los proyectos de Santiago y de Lima y a las llamadas bases de México, y sólo respecto a puntos de importancia. Debe recordarse, sin embargo, que en el octavo Período de Sesiones de la CEPAL llevado a cabo en Panamá en mayo de 1959, la atención se centró en las bases de México y que la resolución respectiva aprobada hizo suyas las principales de ellas; no obstante, los acontecimientos, inspirados en las razones que indujeron a elaborar en abril de 1959 el proyecto de Santiago, se han adelantado, a tal grado que parece cobrar más viabilidad la creación del mercado común latinoamericano con arreglo al proyecto de Montevideo que como resultado de alguna otra propuesta que pudiera llegar a elaborarse en la reunión de expertos gubernamentales prevista para 1960, bajo los auspicios de la CEPAL, según lo pide la resolución aprobada en Panamá. Interesa de modo especial, por lo tanto, señalar hasta qué punto el proyecto de Montevideo incorpora el cuerpo de las bases de México o discrepa de éste, u omite algún punto esencial que pudiera impedir o retrasar la adhesión de otros países al tratado que entrevén los siete países meridionales.³

Propósito del Tratado

El preámbulo del proyecto de Montevideo expresa con claridad que los motivos que animan a los gobiernos participantes son la creación gradual y progresiva del mercado

² En *Comercio Exterior* se han publicado los siguientes textos: proyecto de Santiago (número de mayo de 1959), bases de México (febrero de 1959), tratado centroamericano de libre comercio (junio de 1958). Los dos primeros aparecen también en la reciente publicación de la CEPAL, *El mercado común latinoamericano* (México, 1959), Doc. E/CN.12/531, junto con otros documentos e informes básicos. El proyecto de Lima podrá encontrarse en el *Suplemento del Boletín Quincenal del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, septiembre de 1959, núm. 9.

³ Las bases de México no se expresaron en forma de proyecto de tratado, pero con ellas se podía haber redactado uno.

¹ Véase el texto completo en este número de *Comercio Exterior*.

común como medio de acelerar y facilitar el desarrollo económico de América Latina y un mayor aprovechamiento de los recursos en beneficio de todos. Prevé la consideración de las condiciones especiales en que puedan encontrarse los países menos desarrollados de América Latina, la necesidad de salvaguardar y aún estimular las actividades productivas existentes y la conveniencia de coordinar los planes de desarrollo de diferentes sectores de la producción. Adopta el principio de la reciprocidad de beneficios como base de una complementación e integración económica progresivas. No presupone, por lo demás, el aislamiento de América Latina, sino, antes bien, el aumento de su comercio con el resto del mundo, y toma en cuenta los compromisos contraídos en relación con ese comercio.

Este enunciado contiene, en esencia, las ideas fundamentales que, en las diversas discusiones, se han aducido en pro del mercado común y refleja el hincapié que, en las bases de México, habían hecho sus autores en el principio de reciprocidad y en el problema de la participación de los países de menor desarrollo industrial y más baja productividad.

En cambio, ya no se hace mención de algunas razones circunstanciales que habían servido de justificación principal al proyecto de Santiago —y todavía al de Lima— según las cuales sería apenas un acuerdo provisional para resolver problemas apremiantes surgidos de la próxima caducidad de los convenios bilaterales de pagos vigentes entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, reemplazando a éstos por uno multilateral. El proyecto de Santiago preveía una renegociación posterior para avanzar hacia el mercado común; por otra parte, en diversas declaraciones de los delegados de esos países y de funcionarios de la CEPAL se había subrayado el criterio de provisionalidad y urgencia. Por razones análogas, el proyecto de Santiago apenas si preveía la "posibilidad" de adoptar medidas especiales para países de menor desarrollo que se incorporaran al acuerdo. El de Lima dio alcance más positivo a este aspecto, y en el de Montevideo esta idea queda consagrada, a la vez que el tratado adquiere un carácter de permanencia y de vehículo fundamental. Se recordará, en fin, que el proyecto de Santiago contó con el beneplácito oficioso del GATT y que el punto de vista de éste ha sido tenido en cuenta en las modificaciones posteriores. Las bases de México, por el contrario, fueron objeto de algunas críticas de fondo por parte de funcionarios del GATT y de países no latinoamericanos integrantes de éste.

Régimen de Comercio Libre

El proyecto prevé el establecimiento de una zona de libre comercio "que se perfeccionará" en un plazo no superior a doce años. Se acepta en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que una zona de libre comercio es un régimen de excepción a las reglas fundamentales del GATT por medio del cual un grupo de países puede otorgarse concesiones arancelarias entre sí no extensivas a terceros países, siempre que el objetivo sea alcanzar el libre comercio respecto al grueso del intercambio entre esos países sin elevar el nivel general de protección respecto a los países ajenos a esas concesiones. A diferencia de una unión aduanera, la zona de libre comercio no exige que sus países integrantes adopten un nivel arancelario común hacia el exterior. El Benelux es una unión aduanera y económica. El mercado común europeo tiende a ser una unión aduanera. El mercado común centroamericano principia como zona de libre comercio que se transformará en unión aduanera.

Las bases de México proponían más bien un "régimen preferencial", con reducciones sucesivas "sustanciales" de gravámenes; al cabo de diez años se transformaría, en una segunda etapa, en una unión aduanera. Como el proyecto de Montevideo establece reducciones anuales definidas del nivel

medio de los gravámenes y estipula plazos trienales para comprender en la liberación de gravámenes y restricciones proporciones crecientes del valor total del comercio entre las partes hasta alcanzar "lo esencial" del intercambio, en realidad no difiere de la propuesta contenida en las bases de México sino en evitar el término "preferencial" —adoptando el de "zona de libre comercio"— y en señalar etapas más definidas y compromisos más firmes. El proyecto de Montevideo no se pronuncia sobre el régimen ulterior, es decir, no compromete a llegar a una unión aduanera, o sea que cada país mantiene el nivel arancelario exterior que le convenga; el artículo 51 sólo prevé que al cabo de doce años se negociará la adaptación del tratado a "una nueva etapa" en el programa de integración económica de las partes contratantes.

En suma, el proyecto de zona de libre comercio parece ser, dentro de la gradualidad que establece, más preciso respecto a sus objetivos; por añadidura, parece ser más compatible con las disposiciones del GATT cuyo cumplimiento interesa a algunos de los países firmantes del proyecto. La estipulación de negociar una segunda etapa al cabo de doce años —que no existía en los proyectos de Santiago y de Lima— recoge la idea de permanencia del mercado común que se advierte en las bases de México y disipa toda duda que pudiera haber sobre la supuesta provisionalidad del proyecto, según ya se indicó antes.

Aplicación del Régimen de Libre Comercio

Cada país negociará con los demás una lista de productos sobre los que otorgará concesiones arancelarias, o reducción equivalente de otras restricciones, inclusive las cambiarias, cuyo resultado sea reducir cada año en 8%, en beneficio exclusivo de esos países, el nivel medio arancelario vigente el 31 de diciembre anterior. Cada país parte del nivel arancelario general con que ingresa al tratado y negocia los productos que le convengan, con tal de que, en promedio ponderado, otorgue una reducción del 8% anual, a cambio de recibir concesiones equivalentes en términos de la corriente de comercio entre ese país y el conjunto de los demás. Además, las partes se comprometen a integrar una lista básica de productos sobre los cuales quedarán eliminados los gravámenes y restricciones, la cual al cabo de 3 años deberá comprender artículos que representen el 25% del valor del intercambio, a los 6 años el 50%, a los nueve el 75%, y al cabo de doce años "lo esencial" del intercambio (es decir, el 75% o más).

El sistema propuesto, como puede advertirse, deja flexibilidad a cada país en las negociaciones y en las concesiones sobre determinados productos, pero no permite eludir el compromiso de llegar a la meta final del libre comercio respecto al grueso del intercambio, cualquiera que éste sea.

El proyecto de Santiago, esencialmente igual, preveía un plazo total de sólo diez años en lugar de doce, y era menos preciso en cuanto al concepto de reciprocidad de concesiones. En cambio, las bases de México sugieren un sistema distinto: una reducción general uniforme (de monto no especificado) el primer año, y reducciones sucesivas en los nueve restantes (tampoco especificadas). A la vez, dichas bases prevén que se establecerían tres categorías de productos: I) bienes primarios; II) bienes de capital, artículos duraderos y productos intermedios cuya demanda crezca con intensidad, y III) bienes de consumo cuya demanda crezca con lentitud y correspondan a industrias ya existentes que cubran aproximadamente las necesidades de cada país. Respecto a los bienes primarios, al cabo de diez años se eliminarían totalmente los gravámenes (salvo ciertas excepciones); respecto al segundo grupo se pretendería alcanzar "el promedio más bajo posible", y en cuanto a los de consumo, la meta "sería más moderada". El proyecto de Montevideo no establece categorías de productos, aunque sí

permitirá arreglos especiales sobre productos determinados o grupos de productos.

La clasificación general propuesta en las bases de México parece responder al deseo de favorecer el intercambio de materias primas y productos alimenticios no elaborados —que son ya objeto de comercio libre en gran parte—; pero, especialmente, busca abrir un ancho horizonte de desarrollo en América Latina a las industrias productoras de bienes de capital, automotores y otros productos duraderos, artículos semielaborados de hierro y acero, químicos, etc., y, sin discriminación, productos cuya demanda sea muy dinámica y ofrezca, en consecuencia, posibilidades de libre comercio con menor dificultad. Por lo mismo, las bases de México se muestran muy cautas respecto al intercambio libre de bienes de consumo, como los textiles y otros similares, en cuya producción intervienen industrias ya establecidas, a veces antiguas y de baja productividad, que resistirían con menos facilidad la competencia externa, aun la interlatinoamericana. Tienen estas categorías sugeridas una motivación lógica y realista, pero es posible que a la postre ambos sistemas, el de las bases de México y el del proyecto de Montevideo, desemboquen en el mismo resultado. No se ve por qué en la práctica de las negociaciones y dentro de la flexibilidad que permite la aplicación del proyecto de Montevideo, no se efectúen las mismas distinciones por cuanto a la clase de productos, con la ventaja de conducir a metas más definidas de libre comercio que las previstas en las bases de México.

Excepciones y Salvedades

Como en toda adopción de principios generales, el proyecto prevé diversas salvedades generales y admite casos de excepción particular.

Desde luego que las partes contratantes adquieren entre sí el compromiso general de tratarse con igualdad, o sea que toda ventaja o beneficio que un país signatario conceda a otro, incluso a cualquiera no signatario, deberá ser extendida de inmediato a las demás partes contratantes. Por ejemplo, la reducción de un gravamen arancelario o la eliminación de una restricción cambiaría o administrativa que en las negociaciones sea concedida a una parte contratante deberá favorecer por igual a todas las otras partes contratantes; y la reducción que pudiera hacer un país de su arancel exterior de manera unilateral o en negociaciones con países ajenos a la zona de libre comercio será aplicable también automáticamente a todos los miembros de la zona. Por regla general, no podrá haber discriminación en el trato entre las partes contratantes; la única discriminación general que puede existir por virtud del tratado es la que el régimen establece a favor de los países miembros de la zona como un todo, frente al mundo exterior.⁴

Las salvedades generales se refieren, en primer lugar, al comercio fronterizo, que ha constituido tradicionalmente una excepción al trato de nación más favorecida. Se requiere, por supuesto, que sea estrictamente un comercio fronterizo y nada más. En segundo lugar, quedan a salvo en el proyecto, como en la mayoría de los tratados, las medidas que puedan adoptarse por razones sanitarias, movimiento de metales preciosos, seguridad pública, protección del patrimonio artístico, etc.; como novedad se agrega a esta lista el comercio de materiales utilizables en la producción de energía nuclear.

Pero se admiten también excepciones particulares, especificadas en las cláusulas de salvaguardia del proyecto. Según

⁴ Aunque las rebajas de liberalización que el tratado estipula son promedios de 8% al año y por lo tanto no tiene caso pensar en márgenes de preferencia por productos, pudiera darse el caso de que una parte negociara con un país ajeno a la zona rebajas tan sustanciales, en general o en particular, que ellas afectaran el "margen promedio de preferencia" de que gozan las demás partes contratantes en el mercado del primero. Esta eventualidad no parece estar prevista en el proyecto, aunque es de suponer que en tal caso habría negociaciones para restablecer el margen de 8% anual.

el artículo 23, una parte contratante, previo acuerdo de todas las partes, podrá imponer en forma transitoria restricciones cuantitativas u otras equivalentes a la importación de productos que complementen las producciones internas básicas que tengan gravitación importante en la economía nacional o sean objeto de programas especiales de estímulo gubernamental, siempre que no se reduzca con ello el consumo habitual.⁵ El artículo 24 prevé cierta coordinación para asegurar un intercambio básico de esos productos mientras duren las restricciones. Es de suponer que esta disposición se aplicará a los casos de artículos de primera necesidad, en su mayor parte agrícolas, en que normalmente existe regulación por el Estado. En tanto se refiera a los productos agropecuarios, el artículo 25 —que no figuraba en los proyectos de Lima y de Santiago— va más allá al disponer que se "procurará" la coordinación de las políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de dichos productos y que cada parte podrá aplicar, en forma no discriminatoria, medidas para limitar las importaciones a los déficit de producción interna. Este artículo, cuyo alcance puede ser muy grande y deberá ser precisado en un convenio posterior, puede llegar a ser de mucha trascendencia para la creación de una verdadera integración económica.

También es lícito, conforme al artículo 26, adoptar medidas de emergencia que puedan justificarse por la situación de balanza de pagos o por perturbaciones graves de algún sector importante de la economía. Dichas medidas serán transitorias.

En todos estos casos de excepción particular, el proyecto procede con realismo, puesto que el propósito es contribuir a acelerar el desarrollo económico y a hacerlo más racional, y no el de causar daño permanente a una economía nacional; y en el caso de algunos productos agropecuarios, sobre todo los alimenticios, es bien sabido que en ninguna parte del mundo hay libre comercio irrestricto. El problema consistirá en hallar los términos medios de regulación nacional y de cooperación entre las partes que eviten caer en el extremo de restringir a casos esporádicos esa clase de comercio. Por ello la idea de la coordinación a largo plazo contenida en el artículo 25 parece ser muy importante.

Régimenes Especiales: Complementación Industrial y Menor Desarrollo Relativo

Aparte del caso de los productos agropecuarios básicos acabados de mencionar, el proyecto considera otras formas de ligar el libre comercio a determinadas modalidades, con objeto de propiciar un crecimiento ordenado de algunas actividades o de buscar equilibrio en las ventajas recíprocas que las partes se otorguen.

Por un lado, se podrán negociar acuerdos de complementación por sectores industriales, con régimen de liberación *ad hoc*. Esta idea ha estado presente desde el principio en las discusiones sobre el mercado común. Las razones pueden ser muchas, pero entre ellas pesa la de que la disparidad de disposiciones fiscales, arancelarias, cambiarias y otras —y la política especial que diferentes gobiernos puedan seguir a ese respecto— puede influir anormalmente en la localización de ramas industriales de gran volumen de inversión y hasta originar una competencia excesiva en el empeño de "ser los primeros" en aprovechar el mercado común, a expensas de algún interés nacional importante. Para evitar esos casos, el proyec-

⁵ Es de suponer que se refiere a casos especiales en que la restricción tiene por objeto evitar que la producción nacional de, digamos, determinada calidad o clase de acero, llantas, motores eléctricos, maquinaria, etc., no tuviera salida en el propio mercado nacional por causa de importaciones intempestivas o de *dumping*. Sin duda que tendrán que ser objeto de estudio cuidadoso los casos en que se deba aplicar esta reglamentación del mercado.

to se refiere en el artículo 13 al estudio de medidas para armonizar los regímenes y tratamientos aplicables al comercio y las inversiones del exterior, y los artículos 14 y 15 permiten condicionar el libre comercio de determinados productos a acuerdos especiales de complementación industrial, abiertos a todas las partes contratantes y destinados, se entiende, a ampliar y no a cerrar las posibilidades de intercambio interlatinoamericano. En estos aspectos el proyecto de Montevideo es más preciso que los de Santiago y Lima y aún más amplio que las bases de México.

Otro tipo de régimen especial es el que tiene que ver con la aplicación del tratado a los países participantes cuyo nivel de desarrollo y productividad sea relativamente más bajo. Las bases de México se ocupan explícitamente de este problema de desigualdad —la que se estima no conviene ni debe perpetuarse o acentuarse— y llega incluso a proponer una clasificación de los países participantes en tres grupos: a) los que más han avanzado en el desarrollo de la producción de bienes de capital, artículos duraderos y productos intermedios, además de los bienes de consumo en general; b) los que hayan adelantado bastante en la manufactura de estos últimos pero apenas inicien la de bienes de capital e intermedios; y c) los que todavía no logran desarrollar las industrias ordinarias de bienes de consumo. Aun cuando esta clasificación pueda juzgarse como una simplificación excesiva, la idea que encierra —o sea la de que para beneficiarse del mercado común, los países menos desarrollados de América Latina no están en pie de igualdad con los que en buena medida ya se han industrializado— es fundamental si ha de cumplirse el propósito de que el mercado común sea un instrumento adicional de desarrollo para todos los países latinoamericanos y para el conjunto de la región. Según las bases de México, los países de la categoría b) y c) no tendrían que hacer iguales concesiones que los más adelantados, u obtendrían ventajas exclusivas.

El proyecto de Santiago casi no consideró este problema, pero el de Lima, en vista de las opiniones expresadas en la reunión de la CEPAL en Panamá, se hizo eco de la cuestión, aun cuando no en forma muy completa. El proyecto de Montevideo concede al problema la categoría de un capítulo especial y, aun cuando no recoge la idea de la clasificación general de los países, establece el compromiso de favorecer el crecimiento de las economías de los países relativamente menos desarrollados de la zona, cualesquiera que ellos sean. Los medios de que se valdrían las partes contratantes para aplicar esta norma serían: concesión transitoria de ventajas exclusivas sobre determinados productos, aplicación menos rigurosa del compromiso de liberación de gravámenes y restricciones, apoyo colectivo de carácter financiero o técnico para estimular la industrialización de recursos de esos países y ayuda técnica para elevar la productividad. Sin duda que la aplicación efectiva de estas disposiciones del artículo 17 requerirá difíciles negociaciones, pero sin ellas el mercado común latinoamericano se reduciría a muy pocos países y no cumpliría sus finalidades más generales. Dato importante es que, en lugar de los cuatro originales, el proyecto de Montevideo fue aceptado ya por siete países, entre ellos dos de nivel de desarrollo aun escaso.

Régimen de Pagos

El proyecto de Montevideo no da solución al controvertido problema del régimen de pagos que algunos han considerado, en forma análoga al caso europeo, como inseparable del régimen de zona de libre comercio. Es evidente que en tanto existan en un país disposiciones cambiarias que limiten o impidan las importaciones —mientras no haya libre convertibilidad monetaria respecto de bienes y servicios— no tendrían efecto las

disposiciones arancelarias y otras de liberalización del comercio. Previendo el caso de que el mercado común se cree sin haberse logrado la convertibilidad de todas las monedas latinoamericanas, se ha discutido en varias reuniones la conveniencia de adoptar un sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales, acompañado de la adopción de una sola moneda de cuenta y otros rasgos ya uniformes en los convenios de pagos entre las partes. La convertibilidad aparente de algunos países del sur sólo ha sido posible a base de medidas altamente restrictivas en lo tocante a depósitos previos y recargos a la importación que, en el caso de un mercado común, tendrían, lógicamente, que llegar a eliminarse respecto a la proveniente de sus miembros. Como esas disposiciones restrictivas de los pagos responden a situaciones generales de balanza de pagos cuyas causas son ajenas al comercio interlatinoamericano, su supresión o reducción solamente para éste requeriría por lo menos una vigilancia del objeto de los pagos restrictivos.

En un sistema que se establezca por muchos años hay que prever, además, la eventualidad de que no todos los países participantes logren mantener sus monedas en estado de cuasi convertibilidad. En Río de Janeiro, en 1958, los bancos centrales de los principales países interesados suscribieron un proyecto de protocolo que crearía un sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales. El proyecto de Santiago recogió estas ideas y comprendía disposiciones sobre pagos que se complementarían con el protocolo a que se ha hecho alusión. En el proyecto de Lima se omitieron del todo las referencias al régimen de pagos, o bien se consideró conveniente aplazar el estudio de este problema en virtud de las diferencias de criterio surgidas con el Fondo Monetario Internacional en la reunión de Panamá. Y en el proyecto de Montevideo se mantuvo la posición de Lima a excepción de reconocer en el artículo 39 la existencia de problemas comunes de pagos y la eventualidad de que sobre ellos se llegue a acuerdo. El anexo 3 al proyecto también prevé que un país pueda tomar medidas especiales de restricción mientras los pagos no se realicen en moneda convertible. Por otra parte, la Conferencia de Montevideo acordó convocar en diciembre de 1959 a una reunión de delegados de los bancos centrales de los países suscriptores del proyecto de zona libre.

El problema de los pagos, como es obvio, queda aún en pie. Se recordará que en las bases de México se expresó que “el funcionamiento y desarrollo adecuado del mercado común requerirá la organización de un régimen de pagos y créditos que facilite la liquidación multilateral de las transacciones entre los países miembros” y que se requeriría, además, “la apertura de créditos suficientemente amplios para estimular un crecimiento sustancial del comercio dentro del mercado común”. Si bien un país de moneda libremente convertible podría encontrar ilógico y acaso repugnante entrar a un sistema vigilado de compensación de pagos, hay que tener en cuenta que los que han estado obligados a vivir fuera de la virtud de la convertibilidad no pueden prescindir por ahora de algunas restricciones. Un sistema que asegurara la compensación multilateral de los saldos cuando éstos, dentro de ciertos límites, fueran inevitables como instrumento para aumentar el volumen de comercio, sería de gran ventaja y no afectaría la convertibilidad general de las monedas de los países participantes que siempre hayan mantenido la libertad monetaria; lo esencial es elevar el volumen de comercio y ésta debe ser la vara para medir la magnitud del “pecado” contra las reglas del Fondo Monetario.

La necesidad de algún convenio o arreglo monetario se hace también evidente para prever los casos en que una devaluación general de la moneda de un país participante afecte la posición competitiva de las distintas partes contratantes entre

si dentro de la zona de libre comercio; este problema no está previsto en el proyecto de Montevideo.

Organización de la Zona de Libre Comercio

Un plan de integración económica entre dos o más países no se podría llevar a cabo sin crear comisiones u organismos coordinadores en que estén representados los gobiernos participantes. En muchos aspectos se requerirá incluso una labor similar por parte de representaciones de la iniciativa privada. En Europa, en los últimos años, se ha previsto la constitución de dos géneros de organismo intergubernamental: uno de categoría política y diplomática, encargado de promover los fines generales del mercado común, y otro, de tipo técnico, al que corresponde más bien la administración del tratado o convenio respectivo.

El proyecto de Montevideo funcionará mediante una Conferencia de las Altas Partes Contratantes como organismo superior y un Comité Permanente como organismo de trabajo. Este tendrá, además, un Secretario Ejecutivo y el personal técnico que se requiera. Mientras a las reuniones de la Conferencia asistirán delegados especiales de los gobiernos contratantes, el Comité se integrará con representantes permanentes. El Comité podrá crear comisiones consultivas formadas por representantes de las actividades económicas públicas y privadas.

La labor del Comité, cuyas atribuciones son extensas y se enumeran en el artículo 36 del proyecto, consistirá, en síntesis, en estudiar todos los problemas que surjan de la aplicación del tratado y velar por el cumplimiento de las disposiciones de éste; en vista de ello, deberá proponer o recomendar a la Conferencia de Altas Partes Contratantes las resoluciones que pudieran ser convenientes o, cuando no pudieren determinarse, plantearle en todos sus términos el problema. A su vez, a través del Comité se dará cumplimiento a las resoluciones que tome la Conferencia, cuyos integrantes, es de suponer, tendrán para ello plenos poderes. Se ha previsto que tales decisiones deberán ser unánimes durante los primeros dos años de vigencia del tratado y que el sistema de votación a seguir de allí en adelante será determinado de manera unánime. El elemento de delegación de soberanía que supone el funcionamiento de la Conferencia debe considerarse como necesario e ineludible si la creación de una zona de libre comercio no ha de ser letra muerta, pues aparte de los aspectos internos de la evolución del mercado común, se requerirá un alto grado de entendimiento entre las partes en cuanto a su política arancelaria y comercial frente a los países no miembros de la zona.

Las negociaciones para establecer las listas anuales de productos sobre los que se concedan reducciones arancelarias o de restricciones, así como para integrar la lista básica serán efectuadas por la Conferencia de Altas Partes, entendido que el trabajo preparatorio de intercambio de información, comprobación de los porcentajes de reducción y de las proporciones del comercio abarcado, y determinación de las equivalencias o beneficios recíprocos se hará en el seno del Comité. Este último está llamado, por su naturaleza, a ser un organismo de cooperación intergubernamental de primera importancia. Está previsto en el proyecto que podrá contar con el asesoramiento técnico de la CEPAL, así como de otros organismos nacionales e internacionales.

Los proyectos anteriores de zona de libre comercio no establecían sino un Comité de Comercio y Pagos con todas las atribuciones que ahora se dividen entre la Conferencia y el Comité Permanente. Las bases de México tampoco habían dado el paso más audaz y más adecuado que encierra el proyecto de Montevideo.

Ampliación de la Zona de Libre Comercio

El tratado entrará en vigor a partir de la tercera ratificación respecto a los tres países que hasta ese momento lo hayan ratificado, y, con relación a los estados restantes, tendrá vigencia a contar de la ratificación respectiva. Esta forma de poner en vigor la zona de libre comercio demuestra, de manera análoga al caso centroamericano, la voluntad de los firmantes de establecer, en el peor de los casos, un mercado común de por lo menos tres países, pero de dar la mayor oportunidad a los restantes —puesto que no se establece límite de fecha para la ratificación— de asociarse a él. Sin embargo, se requerirá alguna disposición o decisión de las altas partes acerca de la conveniencia o no de iniciar negociaciones para las listas de productos antes de que ratifique el tratado un número suficiente de los firmantes iniciales.

Cualquier estado latinoamericano que no figure entre los signatarios iniciales podrá adherir al tratado una vez entre en vigor. De hecho, a partir de la tercera ratificación, tanto los signatarios como los no signatarios estarán en pie de igualdad para adherir y para empezar a cumplir sus obligaciones respecto a las reducciones de gravámenes. Por supuesto que cuanto más tiempo transcurra, mayores serán las concesiones que un adherente tenga que hacer en la primera negociación para “ponerse al corriente”, en cuanto a los porcentajes anuales de reducción de gravámenes (aunque podrá haber, excepcionalmente, facilidades según lo prevé el artículo 49). En el caso de los países de Centroamérica, que según declaraciones de sus representantes en la reunión de la CEPAL en Panamá, entrarían a un mercado común latinoamericano como unidad, dejando a salvo las concesiones inherentes a su propio mercado común centroamericano, es de prever que se requerirá un protocolo especial entre las partes contratantes cuando surja esa eventualidad.

* * *

En lo que precede se examinan las características esenciales del proyecto de zona de libre comercio entre países de América Latina que fue redactado por los delegados reunidos en Montevideo. No se duda que muchos aspectos de detalle que por razones de brevedad no se han mencionado son de gran interés y merecen mayor atención. No se ha pretendido, por otra parte, enjuiciar en estos párrafos de un modo completo la significación del proyecto en el conjunto de las discusiones sobre diversas formas de llegar al mercado común latinoamericano, en especial en lo que concierne al peligro tantas veces señalado de crear agrupamientos subregionales que más tarde no sea fácil refundir en uno mayor. Con estas salvedades y teniendo en cuenta que el proyecto de Montevideo permite que cualquier otro estado latinoamericano se incorpore al grupo inicial aún antes de la firma del tratado y que los aspectos más distintivos de las bases de México forman parte del proyecto o han sido previstos en sus disposiciones, puede concluirse que América Latina tiene ya a su alcance, mucho antes de lo que se esperaba hace seis meses, dar el paso trascendental de formar el núcleo principal de su mercado común y de iniciar su integración económica. Conviene insistir, en todo caso, en que la falta de madurez política e integración cultural y la carencia de visión que por desgracia caracterizan a gran parte de América Latina, tanto en los sectores oficiales como en los privados, serán en todo momento un factor de lastre, y que la lucha porque el primer paso no sea tímido, ni aprehensiva la puesta en práctica del mercado común, tendrá que ser tenaz y que requerir una actitud mental nueva y positiva hacia el latinoamericanismo.

⁶ En vigor, 30 días después del depósito del instrumento de ratificación respectivo.