

Informe Mensual de la ALALC

Las relaciones ALALC-Mercado Común Centroamericano y la Comisión Coordinadora

El Acta Final de la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALALC quedaba pendiente la aprobación conjunta es decir, tanto de la ALALC como del Mercado Común Centroamericano— del proyecto de acuerdo para el establecimiento de la Comisión Coordinadora de ambos organismos. Efectivamente, tal paso correspondía a una reunión que habrían de celebrar los Ministros de Relaciones Exteriores de ambas partes. A tuvo lugar en Asunción, el día 2 de septiembre, inmediatamente después de terminada la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALALC. De la Conferencia Conjunta ha quedado un “Acta de Canje” de los instrumentos de aprobación del acuerdo para el establecimiento de la Comisión Coordinadora; el Acta contiene el texto anexo a la Resolución 190 M-II/VI-E) del Consejo de Ministros de la ALALC que establece dicha Comisión.¹

En la referida Acta Final del Consejo de Ministros de la ALALC aparece, al final, un párrafo en el que se menciona una invitación del Gobierno de Estados Unidos para obtener calidad de observador en las reuniones de la Comisión Coordinadora. En el mismo párrafo, los Ministros de Relaciones de la ALALC decidieron sugerir a sus colegas centroamericanos “la posibilidad de que en el Acuerdo respectivo o por cualquier otro medio que se considerase pertinente, se facultase a la Comisión Coordinadora a invitar a sus reuniones, en carácter de observadores, a representantes de otros países”. Nada dice el Acta de Canje” de lo resuelto sobre esta sugerencia de los Ministros de Relaciones de la ALALC, pero del articulado del acuerdo que establece la Comisión Coordinadora parece desprenderse que el asunto queda a discreción de la propia Comisión. El artículo 10 dice en su parte final: “La Comisión Coordinadora estará facultada para invitar a los organismos asociados, así como a otras entidades, a fin de que se hagan presentes con sus reuniones como observadores, de acuerdo con lo que al respecto disponga el reglamento.” Este último —aclarado en el artículo 11— será elaborado por la propia Comisión.

Es evidente que el “Acta de Canje”, único documento oficial de la Conferencia Conjunta que se ha dado a conocer hasta ahora, no contiene todo lo tratado y resuelto entre los Ministros

de Relaciones de los dos organismos de integración. En lo que atañe a la participación de observadores norteamericanos, las informaciones que se publicaron al término de las reuniones de Asunción indicaban precisamente que “a insistencia de Estados Unidos, un observador norteamericano será acreditado en las Reuniones de la Comisión”. Incluso una noticia fechada en Washington anunció, 1 de septiembre, que Estados Unidos había sido invitado “a participar en los esfuerzos para establecer un mercado común iberoamericano, por medio de un observador oficial en las deliberaciones que realizan los cancilleres de los países de la ALALC y el Mercado Común Centroamericano, en Asunción, Paraguay”. La misma noticia agregaba: “Un portavoz del Departamento de Estado dijo que el embajador norteamericano en Argentina Edwin Martin, asumirá el puesto de observador en las negociaciones que en alto nivel se realizan en Asunción.”

En espera de que se llegue a aclarar este extremo y se sepa realmente la situación que existió al respecto en las reuniones de Asunción, es obligado relacionar esas informaciones periódicas con otras anteriores, de fines de agosto, que revelaban el hecho de que en las sesiones del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC dedicadas a preparar las reuniones de Asunción, Colombia había propuesto que se invitara a Estados Unidos a participar, como observador, en tales reuniones. Las informaciones de entonces puntualizaban que la propuesta colombiana no había sido tomada en cuenta por las otras delegaciones.

Aparte de este asunto de la participación estadounidense, el “Acta de Canje” tampoco da noticia de otros asuntos que al parecer fueron examinados en la Conferencia Conjunta ALALC-MCC. De las informaciones publicadas por la prensa de la época y de las difundidas por la SIECA se desprende lo siguiente:

Los Cancilleres centroamericanos sintieron cierta decepción al encontrarse con que el temario de su Conferencia Conjunta con los Ministros de Relaciones de la ALALC se limitaba al intercambio de los instrumentos de aprobación de la Comisión Coordinadora. No estaban de acuerdo en que se desaprovechase una oportunidad como la que se ofrecía para examinar una serie de temas muy importantes para el proceso de convergencia que deben seguir la ALALC y el Mercado Común Centroamericano.

En consecuencia, el Canciller guatemalteco, que en esta ocasión actuaba como portavoz del grupo centroamericano, anunció en la Conferencia Conjunta que iba a presentar tres propuestas concretas, a fin de despejar en parte —dijo— “la sensación de

¹ Véase el texto de esta resolución en el “Suplemento” de *Comercio Exterior* de septiembre de 1967 (pp. 7-8).

futilidad”, de la presencia en Asunción de los cinco cancilleres centroamericanos. La primera propuesta, que según estas informaciones fue aprobada, consiste en

recomendar a los Gobiernos de los países miembros de la ALALC y del MCCA que consideren la posibilidad de celebrar reuniones anuales de Ministros de Relaciones Exteriores, invitando a los Ministros de países latinoamericanos no miembros, con el objeto de considerar los progresos alcanzados en la ejecución de la Declaración de los Presidentes de América y formular las recomendaciones que estimen pertinentes para asegurar y dinamizar su programación y realización. Esta resolución viene a completar lo que dispone el artículo 8 del Acuerdo que establece la Comisión Coordinadora, según el cual esta última “propiciará reuniones a nivel ministerial a fin de asegurar la máxima rapidez en el proceso de integración latinoamericana y oportunamente entrar en la negociación de un tratado general o los protocolos necesarios para crear el mercado común latinoamericano.

Por otro lado, el canciller guatemalteco propuso una escala de prioridades para los trabajos de la Comisión Coordinadora, escala que también fue aprobada y que comprende los siguientes puntos:

- A. Esclarecimiento de la naturaleza, alcance y oportunidad del proceso de convergencia entre la ALALC y el MCCA para la formación de un mercado común latinoamericano.
- B. Posibilidad de concertar acuerdos subregionales de integración entre países miembros de la ALALC y el MCCA.
- C. Posibilidades de que los acuerdos de complementación industrial queden abiertos a la participación de todos los países latinoamericanos.
- D. Establecimiento de la preferencia arancelaria latinoamericana, atendiendo al grado de desarrollo relativo de los distintos países latinoamericanos.
- E. Congelación del *statu quo* en materia de restricciones a las importaciones, o sea un régimen de ‘stand still’ latinoamericano.

La tercera propuesta se refería a que en la Conferencia Conjunta se discutiese sobre el tratamiento a los países de menor desarrollo y las franquicias o preferencias que se les concedería, naturalmente con referencia a los países centroamericanos. Esta fue la propuesta que no obtuvo la necesaria aprobación y que, al parecer, queda pendiente para que la Comisión Coordinadora la examine una vez que la ALALC misma haya definido su posición al respecto. Según informaciones de prensa, el Canciller guatemalteco tuvo este comentario al ver lo que ocurría: “Inesperadamente la oposición a esta parte no proviene de los países más desarrollados de la ALALC, como México, Argentina y Brasil, sino de los de menor desarrollo.” La información añade que el Canciller guatemalteco atribuyó tal actitud a falta de comprensión del problema, ya que todas las franquicias que se acuerden a Centroamérica serán extensivas, automáticamente, a las naciones de menor desarrollo de la ALALC.

Como es sabido, la concesión de preferencias arancelarias, sin reciprocidad, a los países centroamericanos y Panamá fue

uno de los temas sobre los que recayó un acuerdo en la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALALC; aunque el acuerdo es de sentido dilatorio y producto de una transacción entre criterios claramente divergentes de los países de la ALALC. Hay que recordar que México sometió inicialmente en la Primera Reunión del Consejo de Ministros de la ALALC (diciembre de 1966) un planteamiento a favor de que la Asociación adoptase protocolo por el que fuera factible otorgar dichas preferencias, extensivas a Paraguay y Ecuador, así como extendidas a Centroamérica y Panamá, sin reciprocidad, las desgravaciones ya acordadas a Paraguay y a Ecuador dentro de la ALALC. Fueron justamente Paraguay y Ecuador, países de menor desarrollo económico relativo dentro de la ALALC, los que entonces manifestaron ya, serias reticencias. Como resultado se aprobó la Resolución 168 (CM-I/III-E), por la que se encomendó al Comité Ejecutivo Permanente el estudio del documento que había presentado el Gobierno de México, a fin de someter los resultados a la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC.

En las deliberaciones del Comité Ejecutivo Permanente para preparar esa Segunda Reunión de Cancilleres, la de Asunción, se examinó ampliamente este tema de las preferencias arancelarias a Centroamérica y Panamá. Un documento de la Secretaría de la ALALC (CEP/dt50) resume como sigue los diversos puntos de vista que se confrontaron en el curso de dichas deliberaciones:

“En el transcurso de las deliberaciones celebradas en el seno del Comité Ejecutivo Permanente reunido en grupo de trabajo, distintas Representaciones señalaron que este tema plantea problemas legales que no pueden dejar de ser examinados. Así, la Delegación de México enunciaba como problemas que debían ser estudiados, la posibilidad de que dentro de la estructura actual del Tratado de Montevideo y en vista de lo dispuesto por su Artículo 18, se pudiera otorgar, por parte de México o cualquier otro país de la ALALC, franquicias arancelarias y recíprocas a países centroamericanos, que no se hicieran automáticamente extensivas a todos los países de la ALALC. Y a la vez, planteaba el problema de en qué medida, al extender a México ventajas a los países centroamericanos abriendo su mercado, se verían afectados los derechos preferentes que tienen los países de menor desarrollo económico relativo en el marco de la ALALC.

”Estas dos cuestiones planteaban, a juicio de la Representación de México, otra que eventualmente podría conducir a la decisión del problema legal y que se enunciaría de la siguiente forma: ¿son o no renunciables por las Partes Contratantes los derechos que para ellos derivan de los Artículos 18 y 22 del Tratado de Montevideo?

”El señor Representante de México manifestaba asimismo que del documento emanado de su Cancillería, presentado al Consejo de Ministros, surgía una respuesta negativa a dicho planteamiento ya que en el referido documento se sugería la conveniencia de hacer una enmienda al Tratado de Montevideo, procedimiento que permitiría crear regímenes especiales en beneficio de los países centroamericanos.

”Por su parte, la Representación del Paraguay señaló en el curso de las deliberaciones que existen un cúmulo de problemas sumamente complejos y delicados en torno de este tema que tocan muy de cerca las disposiciones especiales dictadas en favor de los países calificados como de menor desarrollo económico relativo en el marco del Tratado de Montevideo.

mismo disposiciones expresas de dicho Tratado. Así, por ejemplo, mencionaba el señor Representante del Paraguay las dificultades que se plantearían a un país miembro de la Asociación para concertar acuerdos no extensivos a las demás Partes Contratantes usando el tratamiento que el Tratado otorga para los países calificados como de menor desarrollo económico relativo, sin llenar las exigencias establecidas en el propio Tratado y en las disposiciones de la Conferencia de las Partes Contratantes, que definen los requisitos o modalidades que corresponden para beneficiarse del régimen previsto por el Artículo 32 de dicho Tratado.

"También hacía referencia a que la posibilidad de extender las concesiones ya otorgadas al Ecuador y Paraguay a los países latinoamericanos planteaba serias dudas con respecto a una serie de resoluciones que otorgan cierta estabilidad a las concesiones no extensivas acordadas a los países de menor desarrollo y con relación a los márgenes de preferencia, sobre todo cuando dichas ventajas han sido objeto de negociaciones en virtud de las cuales se ha dado compensación en contrapartida a su otorgamiento.

"También fue analizado el tema considerado, no sólo desde el punto de vista de los países miembros de la ALALC, sino de otros países que tuvieran pactada la cláusula de la nación más favorecida con algunos de dichos miembros en cuyo caso el problema de la renuncia a los derechos que otorga el Artículo 18 del Tratado de Montevideo tiene una dimensión mayor.

"La Representación de Chile señaló asimismo, en el seno del grupo de trabajo, que existía un mecanismo para perfeccionar el instrumento jurídico que permitiera materializar la iniciativa formulada por la Cancillería mexicana en el seno del Consejo de Ministros y que dicho mecanismo había sido establecido en la Declaración de Presidentes, concretamente en el numeral 4 'Medidas comunes a los países latinoamericanos', letra G), en el que se prevé el establecimiento de una Comisión compuesta por los órganos ejecutivos de la 'ALALC y del Mercado Común Centroamericano' para coordinar la ejecución de los puntos anteriores."

"De las manifestaciones vertidas por las distintas Representaciones surgió a manera de conclusión que el planteamiento analizado en diciembre pasado por la Cancillería de México estaba prácticamente superado por importantes acontecimientos posteriores, concretamente la Reunión de Presidentes de Punta del Este, que han dado al problema de las relaciones de los países de la ALALC con los países centroamericanos un enfoque mucho más amplio. Ello es así, particularmente tres puntos que están mencionados con mucha precisión en la Declaración de Presidentes que se refieren a la necesidad de no crear nuevas restricciones al comercio entre 'los países latinoamericanos', salvo en el caso de situaciones excepcionales; la posibilidad de establecer un margen de preferencia dentro de la región para todos los productos originarios de 'los países latinoamericanos'; y la posibilidad de concertar acuerdos de complementación industrial abiertos a la participación de todos 'los países latinoamericanos'."

"Estas y otras consideraciones de distinta naturaleza (políticas, técnicas y económicas) fueron creando en el seno del grupo de trabajo la opinión generalizada de que conforme a los instrumentos legales que existen en la actualidad derivados del Tratado de Montevideo, de las Resoluciones de la Conferencia de las Partes Contratantes y del propio Comité Ejecutivo Permanente, no se encuentra la posibilidad de llegar a una decisión definitiva respecto al establecimiento de preferencias

arancelarias otorgadas a favor de Centroamérica y Panamá, sugiriéndose la conveniencia de recomendar a los señores Ministros de Relaciones Exteriores en su próxima reunión del Consejo de Ministros de la ALALC, encomendar a la Comisión Mixta prevista en la Declaración de Presidentes, que continúe los estudios necesarios para buscar un acercamiento con Centroamérica y otros países latinoamericanos no miembros de ninguna organización regional, sobre este punto concreto (CEP/Sesión de Trabajo 4).

"Este criterio fue ratificado en la Sesión de Trabajo del Comité de fecha 22 de mayo de 1967 (CEP/Sesión de Trabajo 6), en oportunidad en que el señor Representante de Colombia planteó la necesidad de elevar un informe del Comité al Consejo de Ministros en el que se señalaran los distintos puntos de vista expresados sobre el tema y las opiniones manifestadas por los asesores de los organismos internacionales que han intervenido en su consideración. Se acordó en definitiva informar al Consejo de Ministros que el Comité Ejecutivo Permanente considera conveniente que una vez que entre en funcionamiento la Comisión Coordinadora ALALC-MCCA, cuya creación han decidido los Presidentes (Numeral 4, inciso g), sea esa Comisión la que realice el estudio del tema y presente las proposiciones o recomendaciones que estime más adecuadas para su adopción."

Como se ve, el criterio del Comité Ejecutivo Permanente a fines de mayo último era recomendar al Consejo de Ministros que se encargase a la prevista Comisión Coordinadora ALALC-MCCA el estudio del tema y la presentación de propuestas apropiadas. Sin embargo, comparando la recomendación anterior con la Resolución 196 (CM-II/VI-E) adoptada en Asunción es apreciable que la ALALC efectuó un repliegue entre fines de mayo y principios de septiembre, puesto que la mencionada Resolución no traspasa el asunto a la Comisión Coordinadora sino que reserva al Comité Ejecutivo Permanente y al Consejo de Ministros de la ALALC cualquier nueva iniciativa en el asunto. Efectivamente, la Resolución 196 adoptada en Asunción dice en su parte resolutive:

Primero. Requerir al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC que, previos los estudios complementarios que se necesiten, proponga al Consejo de Ministros en su tercera reunión, la política de la Asociación sobre el otorgamiento de preferencias arancelarias sin reciprocidad que los países de la ALALC podrían otorgar a Centroamérica y Panamá, extensivas únicamente a los países de menor desarrollo económico relativo.

Segundo. Cuando lo estime del caso, el Consejo someterá esta materia a la Comisión Coordinadora ALALC-MCCA.

Esta situación explica claramente el tropiezo sufrido por la tercera propuesta del Canciller guatemalteco en la Conferencia Conjunta de Asunción. La circunstancia de que el grupo centroamericano se encontrara ante una abierta renuencia a hacer algo más que el simple intercambio de los instrumentos de ratificación tiene un precedente; cuando en los días 24 y 25 de julio último se reunieron en San José, Costa Rica la llamada Comisión *Ad Hoc* de la ALALC y el Consejo Ejecutivo del Mercado Común Centroamericano, tampoco fue posible examinar más asuntos que el de la formación de la Comisión Coordinadora, por haber decidido que así fuera el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC. Concretamente no hubo posibilidad de discutir tampoco en dicha oportunidad el asunto de las preferencias arancelarias sin reciprocidad a favor de Centroamérica y Panamá.