

# ***La asociación latinoamericana de integración***

**Felipe Salazar-Santos**

---

**Felipe Salazar Santos.** Colombiano. Doctor en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Colombia. Ex-funcionario y profesor de la CEPAL. Miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena (1969-1976). Ha sido consultor de INTAL, UNCTAD, SELA y Naciones Unidas. Actualmente es asesor especial de la Secretaría Permanente del SELA. Autor de numerosos ensayos sobre temas relacionados con la integración económica en América Latina.

---

## ***Introducción***

A partir del año pasado, cuando se haga referencia al Tratado de Montevideo será necesario especificar si se trata del de 1960 o el de 1980. Por medio del primero un grupo de países latinoamericanos estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y puso en marcha un proceso cuyo objetivo era crear una zona de libre comercio entre los países miembros y cuya finalidad más lejana era el mercado común latinoamericano. No se logró lo uno ni lo otro. La zona de libre comercio - entendida en los términos de la definición del GATT - no se pudo formar dentro del plazo establecido porque los mecanismos ideados para tal efecto resultaron inadecuados y, según las críticas más generalizadas excesivamente rígidos e inflexibles. Cuando estaba para vencerse la última prórroga y ya hacía años que la ALALC languidecía sin que las cláusulas de aquel Tratado fueran respetadas ni cumplidas por nadie, se decidió buscar un sucedáneo que mantuviera los vínculos jurídicos entre los miembros de la antigua ALALC y dejara viva la idea de la integración, así fuera sólo en la apariencia.

Lo anterior se hizo por medio del Tratado de Montevideo 1980 que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, con el propósito declarado de "proseguir el proceso de integración regional" y con el objetivo "a largo plazo" de establecer "en forma gradual y progresiva, un mercado común latinoamericano". Si el de 1960 mereció el calificativo de excesivamente rígido, tanto por los plazos perentorios que establecía para la formación de la zona de libre comercio, como por el volumen de bienes que debían ser desgravados anualmente y el porcentaje del comercio recíproco que debía quedar liberado al término del período de transición, el de 1980 es paradigma de flexibilidad y elasticidad. No señala plazo alguno para alcanzar ninguno de los objetivos fijados explícitamente; no crea mecanismos específicos para la liberación del intercambio; tampoco indica la proporción del comercio que deberá circular libre de gravámenes y otras restricciones a las importaciones para considerar que se ha creado el mercado común latinoamericano; no contiene disposiciones sobre zona de libre comercio, unión

aduanera, mercado común o unión económica, figuras clásicas de la integración; el mercado común latinoamericano se anuncia de un modo vago, sin referencia a las normas del GATT; no aparece fórmula para la armonización de los tratamientos a los capitales, bienes o servicios procedentes de fuera de la Asociación y, por lo tanto, no hay norma sobre una posible tarifa aduanera externa común; la cláusula de la nación más favorecida se aplica únicamente a las ventajas que los países miembros aplican a productos originarios de otros países miembros o no miembros por decisiones o acuerdos que no están previstos en este Tratado; se declara abolido el principio de la multilateralidad pues admite acuerdos bilaterales cuyas ventajas o favores no se extienden a todos los participantes. Es, en suma, un amplio marco dentro del cual los Estados miembros pueden hacer o no hacer lo que deseen en materia de cooperación económica y, en particular, de liberación del intercambio.

Esta flexibilidad que, según algún comentarista, convierte el Tratado de Montevideo de 1980 en un típico "no Tratado", puede ser una ventaja importante pero puede también llegar a convertirse en la causa de un nuevo fracaso y, lo que es peor, en origen de la dispersión y fragmentación de América Latina. A continuación se hará un análisis del Tratado de Montevideo 1980 y la ALADI desde el doble punto de vista de su identidad jurídica aparente y sus motivaciones y significación reales.

### ***El Tratado de Montevideo 1980. Análisis jurídico***

Desde un punto de vista puramente formal, el Tratado de Montevideo 1980 no es un tratado de integración económica pues no tiende a establecer, dentro de un plazo determinado y mediante mecanismos idóneos, la integración de los mercados de las partes contratantes en ninguna de las formas clásicas de dicha integración.

En efecto, si bien se señala el establecimiento de un mercado común latinoamericano "como objetivo a largo plazo", los mecanismos contemplados en el Capítulo II del Tratado no conducen, por sí solos, a esa integración de los mercados. Solamente se habla de la creación de "un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial". Un área de preferencias económicas no es lo mismo que un mercado común ni equivale a la integración de los mercados. Se limita al establecimiento de un tratamiento preferencial entre los países miembros en diversos aspectos de la actividad económica: acuerdos comerciales, de complementación económica, agropecuarios, cooperación científica y tecnológica, turismo, preservación del medio ambiente, inversiones regionales, aspectos tributarios y otros. Además propicia el otorgamiento recíproco de una "preferencia arancelaria regional, que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente".

El Tratado no es más explícito el lo que se refiere a la preferencia arancelaria regional y será preciso esperar anunciada reglamentación con el fin de identificar la voluntad de los países miembros en esta materia. Muchas y muy serias serán las dificultades con que se ha de tropezar para el establecimiento de esta preferencia arancelaria regional. No debe olvidarse que hay una gran disparidad entre los niveles de protección efectiva de los distintos países miembro! pues mientras algunos persisten en una política de sustitución de importaciones al amparo de una protección que se refleja en altos gravámenes a las importaciones, otros han adoptado una modalidad de desarrollo abierto con niveles de protección muy bajos o inexistentes, fundados en la teoría de la eficiencia conforme a patrones mundiales y el efecto saludable de la competencia externa, sin limitación alguna. En estas condiciones, cualquier margen de preferencia que se establezca tendrá efectos muy asimétricos según el nivel de protección externa que se tome como referencia y que no podrá ser otro que el de la respectiva tarifa aduanera nacional, ya que no se habla en ninguna parte de una tarifa externa común.

De otro lado, subsisten numerosas y muy variadas formas de restricción a las importaciones distintas de los derechos de aduana y otros gravámenes de efecto equivalente: prohibiciones de importar, licencias o permisos previos, cuotas y contingentes arancelarios, restricciones cambiarias, incluso controles más o menos estrictos, normas de calidad, que frecuentemente se utilizan para restringir las importaciones, normas sobre sanidad animal y vegetal que también equivalen muchas veces a verdaderas prohibiciones de importar determinados bienes, licencias que otorgan los Ministerios de Salud para el comercio de productos farmacéuticos y sin las cuales no es posible su importación, precios oficiales, cuotas de fomento para determinados productos nacionales, etc. La lista, como se sabe, es interminable. Y la aplicación de estas restricciones anula o limita considerablemente el efecto de la preferencia aduanera. La experiencia mundial así lo demuestra y la de América Latina lo corrobora ampliamente. Y por lo tanto, no podría pensarse en una preferencia arancelaria con algún grado de eficacia para inducir el intercambio de mercaderías sin el desmantelamiento de esta poderosa muralla que estorba el comercio recíproco y a veces lo impide por completo.

Por otra parte, el artículo 33 del Tratado dice que los países miembros "podrán establecer normas complementarias" sobre materias tales como el régimen de origen, las cláusulas de salvaguardia, las restricciones "no arancelarias", etc. Nótese que esta disposición no es imperativa sino facultativa pues dice que **podrán** establecer tales normas. Pero es evidente que, al menos durante una primera etapa, la preferencia arancelaria no podrá aplicarse sino a productos originarios de los países miembros pues se trata de estimular la producción y crear incentivos para un desarrollo económico acelerado por este procedimiento. En consecuencia, si la preferencia arancelaria llegara a establecerse, debería estar acompañada de normas de origen, disposiciones sobre la eliminación de las restricciones "no arancelarias" - entendiendo por tales las distintas de gravámenes - y cláusulas de salvaguardia.

También habla esta disposición de regímenes de fomento a las exportaciones entre las normas complementarias de política comercial que los países miembros podrán establecer. Dado que la norma no es más explícita, es forzoso acudir a la interpretación para indagar a qué se refiere. A este respecto es bien sabido que los sistemas de integración económica son incompatibles con los subsidios a las exportaciones. Por ejemplo, el Tratado de Montevideo de 1960 disponía en su artículo 42 que ninguna parte contratante podría "favorecer sus exportaciones mediante subsidios u otras medidas que puedan perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la zona" con la excepción del "draw back". Esta regla se funda en la elemental consideración lógica de que un bien no puede disfrutar de una doble ventaja: la derivada de la preferencia arancelaria y la resultante del subsidio. Esta es una regla general que se aplica en todos los procesos de integración, trátase de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes y también en las zonas preferenciales multilaterales, así como en los acuerdos bilaterales de comercio. Lo anterior adquiere especial significación cuando se predicen las virtudes de la competencia fundada en la eficiencia y no en subsidios y otros estímulos artificiales. En consecuencia, las normas complementarias sobre los regímenes de fomento a las exportaciones no podían ser otras que las tendientes a eliminar los subsidios una vez que se establezca la preferencia arancelaria regional.

Los comentarios sirven para poner de relieve las dificultades muy considerables, tanto de orden técnico como político, que habrán de ser superadas si ha de establecerse la preferencia arancelaria regional que se menciona como primer mecanismo del Tratado de Montevideo 1980. No sobra reiterar que, una vez establecida, dicha preferencia estaría muy lejos de constituir un mecanismo idóneo de integración de los mercados.

Hay dos mecanismos adicionales: los acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial. A la primera categoría pertenecen "aquellos en que participan todos los países miembros" y a la segunda "aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros". Unos y otros pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, y de otra naturaleza. Pero todo el énfasis del Tratado de Montevideo 1980 está puesto en los acuerdos de carácter parcial que son objeto de reglamentación más o menos detallada y se admiten incluso por pares de países, es decir, en la forma de convenios bilaterales.

Esta última es la característica del Tratado de Montevideo 1980 que debe destacarse con mayor fuerza pues es la que marca una diferencia sustancial entre los dos Tratados, el de 1960 y el de 1980. El primero, en efecto, era esencialmente multilateral y fue concebido, precisamente, como una medida para dar solución a los complejos problemas que había creado la maraña inextricable de acuerdos bilaterales de comercio y de pagos que se habían celebrado después de la guerra entre los países del Cono Sur. Su primer objetivo era convertir en multilaterales las ventajas bilaterales otorgadas en dichos convenios y los mecanismos de formación de la zona de libre comercio - listas nacionales y lista común - eran multi-

laterales sin excepción. Las llamadas "ventajas no extensivas" en favor de los países de menor desarrollo relativo no privaban al país que las concedía del derecho de extenderlas a los demás. Y los acuerdos de complementación eran un mecanismo auxiliar del programa de liberación y, en la primera etapa de la ALALC, las concesiones en ellas reconocidas debían incorporarse en las listas nacionales y volverse, por lo tanto, multilaterales.

En el Tratado de Montevideo 1980 la multilateralidad es la excepción y los acuerdos parciales son la regla. Se trata, precisamente, de facilitar y estimular los acuerdos parciales, incluso los bilaterales, con el fin de propiciar toda suerte de proyectos comunes que puedan conducir a la creación de vínculos económicos entre los países miembros.

Los acuerdos de alcance parcial deben reunir dos condiciones, entre otras: en primer lugar, deben estar abiertos a la adhesión de los demás países miembros, **previa negociación** y en segundo lugar, deben "contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros". Dada la reglamentación de estos acuerdos que contiene el artículo 9 del Tratado, parece claro que, en lo esencial, serán convenios comerciales destinados a facilitar el intercambio entre los países participantes. En efecto, se habla de que "la desgravación" debe hacerse en determinada forma, lo cual indica que habrá siempre alguna manera de liberar el intercambio recíproco. Además las normas específicas a que se refiere la última parte de este artículo son todas propias de un acuerdo de carácter comercial: origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro y renegociación de concesiones. Además, los acuerdos de complementación de que trata el artículo 11, si bien están descritos como mecanismos destinados al máximo aprovechamiento de los factores de la producción, instrumento fundamental de ellos tendrá que ser la liberación del intercambio. Otro tanto cabe decir con respecto a los acuerdos agropecuarios que según el artículo 12, "tienen por objeto fomentar y regular el comercio agropecuario intrarregional".

Como puede verse, el Tratado de 1980 conserva la tendencia comercialista del anterior y se funda en el instrumento de la desgravación como mecanismo básico para los acuerdos de alcance regional y los de alcance parcial, para no hablar de la preferencia arancelaria regional del nuevo Tratado. Sin embargo hay algunos rasgos, además de la ausencia de normas obligatorias sobre plazos y proporción del comercio que deberá liberarse, que dan al nuevo Tratado una fisonomía propia. En primer lugar se introduce una norma que no existía en el Tratado 1960: la posibilidad de celebrar acuerdos con países latinoamericanos que no sean miembros del Tratado de Montevideo mediante concesiones que no se harán extensivas a los demás países miembros, salvo los de menor desarrollo relativo. En el Tratado de Montevideo 1960, cualquier concesión que se otorgara a un país que no fuera miembro de la ALALC, latinoamericano o no, se extendía automáticamente a todos los demás en virtud de la cláusula de la nación más favorecida. Ahora es posible hacer esas concesiones sin aplicación de dicha cláusula. Esta norma tiene la virtud de hacer posible la conexión económica, por la vía de las concesiones co-

merciales, con otros países latinoamericanos que no sean partes del Tratado de Montevideo. De este modo se abre el camino hacia una mayor vinculación entre todas las subregiones y entre éstas y los países que no forman parte de ningún esquema de integración subregional.

Por último, hay una disposición que autoriza la concertación de acuerdos parciales con países en desarrollo o áreas de integración de fuera de América Latina. También en este caso se establece la excepción a la cláusula de la nación más favorecida.

El autor hizo un detenido análisis de esta norma en un trabajo preparado para el INTAL<sup>1</sup>. En dicho estudio se llama la atención sobre el cuidado con que es necesario interpretar el artículo 27 a la luz de los objetivos fundamentales del Tratado y de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida cuando se trata de países ajenos a la región respectiva. Es inconcebible, como lo sostienen los autores, "conceder a una nación o grupo extrazonal beneficios de que no gozarían los socios del mecanismo regional". Y en este orden de ideas, los órganos de la ALADI y, especialmente, el Consejo, deberían incluir los siguientes elementos en la reglamentación de los acuerdos que se celebren con base en el artículo 27:

a) Un plazo de duración de las concesiones comerciales que el país miembro de la ALADI otorgue en el convenio respectivo. Este plazo debería ser breve, no mayor de un año y no podría renovarse sin autorización del Comité, que es el órgano encargado de declarar la compatibilidad de estos acuerdos con el Tratado, según el artículo 43, letra ñ)

b) Las concesiones no podrán referirse a productos que formen parte de otros acuerdos de alcance parcial celebrados con otros países miembros, a menos que se cumpla estrictamente lo dispuesto en la letra b) del artículo 27. Por acuerdos de alcance parcial se entenderán todas las modalidades que aparecen enunciadas en la sección tercera del Capítulo II del Tratado, incluyendo los acuerdos subregionales y los acuerdos sectoriales:

c) Las concesiones no podrán referirse a productos cuya elaboración haya sido asignada a un país miembro de la ALADI en cualquier acuerdo de carácter general o parcial

d) Las concesiones no podrán significar la deterioración de la preferencia regional a que se refiere el artículo 5 del Tratado de Montevideo 1980

e) Cualquier país miembro que se considere perjudicado por las concesiones comerciales otorgadas en estos acuerdos podrá solicitar la intervención del Comité. Y éste adoptará o recomendará las medidas correctivas que sean necesarias.

---

<sup>1</sup> Felipe Salazar Santos, "El Problema de la Convergencia de las Acciones Parciales en el Marco de la Integración Latinoamericana". Revista "Integración Latinoamericana" N° 52 Buenos Aires, noviembre 1980, pp. 30 y sgtes.

### ***Motivaciones y significación reales del Tratado de Montevideo 1980***

La ALADI se ha puesto en marcha no solamente con el objeto de colmar el vacío que dejaba la ALALC al vencerse el último de sus plazos, sino por otras razones de carácter político no confesadas explícitamente pero no por ello menos reales. En primer lugar, algunos países del Cono Sur estaban ansiosos por reemplazar el multilateralismo de la ALALC por acuerdos bilaterales más acordes con sus tradiciones, menos engorrosos y menos limitativos de la libertad de acción de los gobiernos que las normas para el establecimiento de una zona de libre comercio. De hecho se habían celebrado ya, antes de la firma del nuevo Tratado, acuerdos bilaterales entre el Uruguay y la Argentina y entre Brasil y el Uruguay. En tales acuerdos se otorgan ventajas comerciales que no se extienden a los demás países de la ALALC con violación expresa del Tratado de Montevideo 1960. Los países respectivos habían dejado la salvedad de que se requería la aprobación del Consejo de Ministros de la ALALC para la plena vigencia de dichos convenios bilaterales. Sin embargo, los convenios se estaban cumpliendo sin que el Consejo de Ministros se hubiera reunido. La firma del nuevo Tratado al consagrar la figura de los acuerdos parciales, legitimó aquellos convenios y puso a los países participantes en paz con la legalidad.

Para varios países de la ALALC habían comenzado a adquirir mucho interés sus relaciones con el Caribe y Centro América y no podían celebrar convenios bilaterales o multilaterales con esos países, por la limitación que les imponía la cláusula de la nación más favorecida del Tratado de Montevideo 1960. Ahora, cualquier país miembro de la ALADI podrá negociar concesiones comerciales y ventajas de otra índole con cualquier país de la región latinoamericana, incluso los del Caribe y Centro América y todos los que no forman parte de ningún proceso subregional de integración - Panamá, Haití, República Dominicana, Cuba y algunas de las islas independientes del Caribe Oriental - sin que las preferencias resultantes deban extenderse automáticamente a los demás países de la ALADI. Es evidente que la inclusión de los artículos 24 y 25 en el Tratado de Montevideo 1980 es una respuesta a los intereses económicos y a razones de geo-política muy importantes para algunos países, en particular México, Colombia y Venezuela.

En cuanto al artículo 27, ya analizado en el Capítulo anterior, ha sido bautizado con el nombre "cláusula africana". No es ningún misterio que algunos países de América Latina han estado tratando de diversificar sus relaciones comerciales y sus esferas de interés y han establecido vinculaciones con países africanos y asiáticos en desarrollo. Estas relaciones no son solamente comerciales sino que, por ejemplo, las empresas brasileñas de consultoría e ingeniería han estado participando en proyectos de mucha envergadura en países africanos y hay tecnología brasileña que se exporta a los mercados mundiales. Dichos países necesitaban manos libres para regularizar sus convenios con países de fuera de la ALALC y de América Latina sin que las concesiones que otorgara hubieran de aplicarse for-

zosamente a sus socios latinoamericanos. Esta política de manos libres ha quedado sacramentada en el artículo 27 del Tratado de Montevideo 1980, cuyas consecuencias es necesario analizar muy de cerca, tal como quedó dicho en el capítulo anterior.

En todo caso, además de las declaraciones de solidaridad y unidad latinoamericana y de la reiteración del objetivo del mercado común y la integración, había otros motivos más reales y más inmediatos para adoptar un esquema como el de la ALADI.

### **Conclusiones**

La ALADI puede ser el comienzo de una etapa interesante y fructífera de las relaciones económicas latinoamericanas. Establece un marco muy amplio, dentro del cual se pueden intentar y llevar a cabo las más diversas formas de cooperación económica entre los países miembros y entre éstos y otros países en desarrollo, latinoamericanos o no.

Para asegurar buenos frutos de este nuevo esquema se necesita una actitud vigilante por parte de los organismos de la nueva asociación. El Consejo y la Conferencia deben expedir reglamentos muy cuidados sobre las cláusulas de convergencia que deben contener **ab initio** los acuerdos de alcance parcial. No se debería tratar de simples fórmulas para aparentar el cumplimiento del Tratado sino de normas que aseguren razonablemente la apertura de los acuerdos parciales y su convergencia hacia la creación del mercado común. Si no se cumple estrictamente este requisito y si no hay vigilancia permanente del comportamiento de los distintos acuerdos parciales, se corre el riesgo de la fragmentación y la dispersión al amparo de un bilateralismo que puede tener consecuencias funestas, especialmente para los países más débiles.

Por último, no sobra insistir en los peligros que puede representar la llamada "cláusula africana" al hacer posible el establecimiento de preferencias negativas para América Latina. Sería sumamente grave que este nuevo intento tuviera como consecuencia poner la producción latinoamericana a competir en condiciones de inferioridad con las de Corea, Hong-Kong, Singapur, la India o cualquiera de los países africanos nuevamente industrializados.

En octubre de 1975 se suscribió en Panamá el Convenio constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano, SELA. Por primera vez la región cuenta con un foro propio y legítimo donde debatir sus problemas y con un organismo para la coordinación de sus políticas frente al resto del mundo. Y para el fomento de la cooperación regional.

El SELA está formado por todos los países de la región, incluso los de habla inglesa recién llegados a la independencia del Caribe y con la sola excepción de tres de



estos últimos - Dominica, St Lucia y St Vincent - que ya están considerando la posibilidad de adherir al Convenio de Panamá. El SELA es exclusivamente latinoamericano pues de él no forman parte los Estados Unidos ni el Canadá, como ocurre en la Organización de los Estados Americanos. Tanto en su Preámbulo, donde se pone de manifiesto la conveniencia de "fortalecer y complementar los diversos procesos latinoamericanos de integración", como en su artículo 5º sobre los objetivos del problema, el SELA está llamado a "apoyar los procesos de integración de la región y propiciar acciones coordinadas de éstos; o de éstos con Estados miembros del SELA y **en especial aquellas acciones que tiendan a su armonización y convergencia**, respetando los compromisos asumidos en el marco de tales procesos".

Las acciones del SELA en el campo de la cooperación regional pueden catalogarse como típicas acciones parciales de las que preconiza el Tratado de Montevideo 1980 y en la práctica, los Comités de Acción que se han constituido hasta ahora en el marco del SELA para promover la cooperación regional, han estado integrados siempre por países pertenecientes a distintas subregiones latinoamericanas. Así, por obra de los Comités de Acción se va formando una madeja de vínculos entre distintos países de la región alrededor de proyectos de interés común que constituyen otras tantas conexiones entre esos países y entre las diferentes subregiones y contribuyen, por lo tanto, a la convergencia que se promueve en el Convenio de Panamá y en el Tratado de Montevideo 1980.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que sólo once países - diez suramericanos y México - constituyen la ALADI mientras que en el SELA están todos los de la región latinoamericana. Esta última circunstancia hace que el SELA constituya una herramienta ideal para los efectos de la convergencia de estas acciones parciales, por lo cual es imperativo que haya un alto grado de coordinación entre la ALADI y el SELA en esta materia.

#### **Referencias**

Salazar-Santos, Felipe, REVISTA INTEGRACION LATINOAMERICANA. 32. p30 - Buenos Aires. 1980; El Problema de la Convergencia de las Acciones Parciales en el Marco de la Integración Latinoamericana.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N°53 Marzo-Abril de 1981, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.