

# EN TORNO A LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA Y AL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La integración económica como economía espacial. 3. La integración económica como economía de equilibrio. a) Equivalencia de tamaño económico. b) Homogeneidad de niveles de desarrollo. c) Identidad de sistemas socio-económicos. 4. Relación entre el esquema de integración y el derecho internacional. a) El Tratado de Montevideo. b) El Tratado de Managua. c) El Acuerdo de Cartagena. 5. El orden jurídico de la integración. 6. Consideraciones finales.

1. *Introducción.* Indudablemente los próximos quince años, cuando menos, verán la proliferación de ensayos, estudios, proyecciones y consideraciones en torno a la problemática de la integración económica de nuestros países latinoamericanos. No porque ella constituya en sí la panacea a nuestros graves problemas, sino porque —entre otras razones— es la única política económica inequívocamente legitimada a nivel continental, desde el punto de vista de los intereses del país más poderoso de la zona.<sup>1</sup>

Esta afirmación tiene que ser inmediatamente matizada expresando que la relativa conveniencia de una integración regional para todos y cada uno de los países latinoamericanos es igualmente una razón bastante para que los gobiernos de los mismos se hayan abocado a la empresa mencionada. En el curso del presente ensayo, haremos referencia al grado de conveniencia que representa para algunos de los países de América Latina, incluyendo México,<sup>2</sup> un proceso de integración, y desde qué ángulo.

La integración económica —debe quedar bien claro— tiene que tomarse, en un primer acercamiento metodológico, simple y sencillamente como *un* instrumento del desarrollo económico, no como *el* instrumento

<sup>1</sup> Nos referimos, naturalmente, a los Estados Unidos. Si alguna duda cabe al respecto, cfr. *La Declaración de los Presidentes de América*, de abril de 1967, en Punta del Este, Uruguay, en donde formalmente el entonces presidente de los Estados Unidos, L. B. Johnson, se compromete a dar su "firme apoyo" al fortalecimiento de la integración latinoamericana a través de la creación de un Mercado Común Latinoamericano, fruto del perfeccionamiento y convergencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común Centroamericano, sin olvidar a los demás países latinoamericanos.

<sup>2</sup> Ver *infra*, números 2 y 3 del sumario.

del mismo. Partiendo de la premisa de que la integración económica que, como veremos después, debe más propiamente llamarse "integración regional"<sup>3</sup> es una de varias técnicas propiciatorias de un mayor o menos defectuoso desarrollo económico para un determinado número de países,<sup>4</sup> será más fácil la enumeración de las ventajas y de los inconvenientes de dicha política. Ha habido, desde siempre, una tendencia a considerar demasiado optimistamente los efectos de la integración económica, la bondad de dicho instrumento del desarrollo, precisamente por no recordar al mismo tiempo una serie de limitaciones que la misma contiene en sí y otras más que derivan de la estructura misma de los países en donde se aplica.

Decíamos que la integración económica estaba ya entronizada en América Latina, en términos generales, como política económica de nivel continental.<sup>5</sup> Sin embargo, como creemos que toda política debe medirse y juzgarse sobre todo en términos de eficacia, no haremos un juicio *a priori* del valor de la integración económica latinoamericana como instrumento del desarrollo económico, sino que procederemos, en el curso del presente estudio, a plantear una serie de consideraciones de orden general, y otras más de orden particular, que nos servirán para medir, hasta el presente, y prever, para el futuro, en términos de eficacia, las consecuencias producidas por la política de integración llevada a cabo en América Latina y de esa manera presentarlas a guisa de conclusiones, sin mayor comentario a nuestros lectores.

Una última observación. Este ensayo —por sus propias características—, fruto de una serie de inquietudes surgidas del estudio y de la enseñanza de estos problemas, es un pensamiento en voz alta sobre cuestiones de orden metodológico, sistemático y didáctico que presuponen una cierta familiaridad con la materia y que lo dispensan de entrar en consideraciones elementales.

2. *La integración económica como economía espacial.* Efectivamente, dijimos, una primera manera de concebir a la integración económica era como un instrumento del desarrollo. Porque eso es. Pero, intentando un

<sup>3</sup> Puesto que este término no se circunscribe a los aspectos económicos, sino que implica —lo que es el caso— una integración social, educativa, cultural, consecuencia inevitable de la mera integración económica, y si pone el énfasis en el aspecto internacional que la caracteriza. Lo que sí ya es otra cosa es la integración política, teóricamente la última fase de la integración regional.

<sup>4</sup> Al respecto, tenemos que tomar en consideración que podría darse el caso del empleo de la técnica de la integración para lograr la incorporación de ciertas zonas económicas desarticuladas entre sí al interior de una nación y lograr un desarrollo interno homogéneo con el fin de evitar el fenómeno que los sociólogos denominan del "colonialismo interno".

<sup>5</sup> Cfr. principalmente, el Tratado de Montevideo, de 18 de febrero de 1960; el Tratado de Managua, de 13 de diciembre de 1960; la Declaración de Presidentes de América, de 14 de abril de 1967; el Acuerdo de Cartagena (Pacto Andino), de 26 de mayo de 1969.

acercamiento mayor, debemos entenderla como aquella técnica o procedimiento que pretende unir o reunir los territorios de dos o más países para, al fusionar sus economías, crear un nuevo espacio económico más amplio, fruto precisamente de la integración de dichos Estados. En otras palabras, pretende lograr por la reunión de varias entidades nacionales, económicamente diferenciadas en un principio, un nuevo ámbito amplificado de intercambios y actividades económicas bajo directrices comunes, similares o uniformes que constituyen un nuevo espacio físico. En ese sentido, entendemos a la integración como una economía fundamentalmente espacial. Es decir, como la unión de partes dentro de un todo.

De aquí se deriva, por otro lado, una de las condiciones que consideramos primordiales para el buen éxito de la integración entendida como instrumento de desarrollo: <sup>6</sup> la *contigüidad geográfica*.

Antes de hacer defensa alguna de este punto, controvertible para algunos especialistas, nos vamos a permitir recordar algunos de los esquemas de integración económica existentes actualmente en el mundo, y en donde se da precisamente esta condición de *contigüidad geográfica* que hace, en buena medida, de la integración una economía espacial.

La Comunidad Económica Europea, llamada comúnmente Mercado Común Europeo, está compuesta de seis países: Italia, Francia, Alemania Federal, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

El Mercado Común del África Oriental, que agrupa a Tanzania, Kenya y Uganda.

La Unión Aduanera y Económica del África Central, que reúne a Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo (Brazzaville) y Gabón.

Al Mercado Común Centroamericano, que reúne a los cinco Estados del istmo centroamericano: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. <sup>7</sup>

Voluntariamente hemos hecho la selección de estos cuatro ejemplos de esquemas de integración, en primer lugar, porque son los de relativo mayor éxito en las respectivas zonas y, en segundo lugar, porque coincide precisamente lo anterior con el hecho de que en los mismos esquemas se da con todo rigor la condición de la *contigüidad geográfica*.

Pero nunca se dan en el ámbito de las realidades socio-económicas criterios tan rigurosos. Por ello, cuando hablamos de la contigüidad como condición importante del mayor o menor éxito de un esquema de inte-

<sup>6</sup> Ver igualmente, más adelante, dentro del mismo número, el concepto de distancia geográfica y distancia económica.

<sup>7</sup> El Mercado Común Centroamericano, como es bien sabido, ha sufrido graves daños y retraso en su programa como consecuencia del conflicto entre El Salvador y Honduras, a mediados de 1969, habiéndose querido separar Honduras del esquema de integración centroamericana.

gración, tenemos que pensar —porque así se ha dado— en una contigüidad “continua” —valga la aparente redundancia— y una contigüidad “discontinua”.

¿Qué queremos decir con ello? Que la contigüidad de los países que forman un esquema de integración, si bien se refiere principalmente a un aspecto físico, puede existir también por su situación geográfica particular, por la naturaleza especial de sus relaciones, por su grado de interdependencia, por su estructura económica peculiar, por la calidad de la infraestructura de las comunicaciones entre los países, etcétera, pudiéndose denominar en este caso contigüidad “discontinua”. Si tomamos como ejemplo los países de la Asociación Europea de Libre Comercio,<sup>8</sup> observamos inmediatamente que para sus Estados miembros: El Reino Unido (Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Suiza, Austria y Portugal, por su calidad insular —algunos— y por su posición geográfica, otros, es imposible reunir la condición de contigüidad “continua”. Pero, en vista de esas mismas circunstancias, algunos países miembros de la EFTA, por encontrarse colocados en la misma cuenca marítima y ser, por ende, países mercantes —nos referimos a Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia—, han desarrollado una extraordinaria red de comunicaciones portuarias y marítimas que los aproximan y los interrelacionan perfectamente. Estos mismos países, por consiguiente, están en situación de vecindad. En lo que respecta a Portugal, por su tradicional y secular dependencia orgánica de la economía británica y por constituir, al mismo tiempo, una escala técnica del comercio naviero de dichos países hacia rutas internacionales: Mediterráneo, África, Asia, está vinculada, integrada, a los mismos, pudiendo aplicarse en éste como en los casos anteriores, el concepto de contigüidad “discontinua”.

El caso de Suiza es muy otro. Su peculiar estructura económica, como capital internacional del dinero, su situación de mediterraneidad, la estructura de sus exportaciones, aun su calidad de país neutral, no permiten considerarla como ejemplo de contigüidad “discontinua”, en el contexto de la Asociación Europea de Libre Comercio.

Algunas de las mismas razones, la mediterraneidad, su condición de país neutral, su experiencia histórica del *Anschluss*,<sup>9</sup> podrían justificar la participación de este país en un esquema de integración en donde, decididamente, no se da el hecho de la contigüidad geográfica. Pero creemos que, en gran medida, en ambos casos se trata, aunque con mayor urgencia para Austria, de participar en algún esquema de integración de los países de Europa Occidental para no verse marginados, al no haber

<sup>8</sup> Cuyas siglas en francés son AELE, pero más conocida por sus siglas inglesas de EFTA, *European Free Trade Association*.

<sup>9</sup> Después de diversas convulsiones internas, Austria, absorbida por Alemania después de la maniobra de fuerza nazi del 11 de marzo de 1938 (*Anschluss*), formó parte del *Reich* hasta la derrota alemana de 1945.

formado parte del que lógicamente hubiese sido natural ingresar; nos referimos al Mercado Común Europeo, que —estamos seguros— hubiera reportado infinitamente más beneficios a ambos países pero, sobre todo, a Austria. Tan es así que, ante la realidad de los bloques económicos, Grecia y Turquía han optado por el régimen de asociación a la Comunidad Económica Europea, para no verse aislados de las agrupaciones de países del ámbito capitalista, de los cuales España, aunque sea formalmente, es el único desvinculado, y no por voluntad propia, sino debido a sus peculiaridades políticas y a su régimen.

Otro ejemplo, en el mismo sentido, podría ser la Asociación de Libre Comercio del Caribe,<sup>10</sup> organización aún muy incipiente y de discutible eficacia por las razones que aduciremos más adelante, pero que nos proporciona un ejemplo más de contigüidad discontinua. Dicha Asociación está formada —salvo Guyana— exclusivamente por islas, algunas de dimensiones pequeñísimas: Antigua, Barbados, Jamaica, Trinidad-Tobago, St. Kitts-Nevis-Anguila, Dominica, Granada, Montserrat, St. Lucía y St. Vincent. Todas ellas vecinas, pero separadas entre sí por su calidad insular; por lo tanto, con contigüidad discontinua.

Es en el caso de México, respecto a los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, todos ellos localizados en el hemisferio sudamericano, donde mayores dudas caben de que se trate de una contigüidad discontinua o simplemente de la ausencia de esa condición de contigüidad que, en buena medida, levanta obstáculos a la mayor eficacia de un esquema de integración regional,<sup>11</sup> pero que, desde luego, no impide la calificación a este esquema de una economía esencialmente espacial, puesto que, repetimos, integración implica la unión de partes (los países miembros) dentro de un todo (el esquema de integración internacional).

Es lógico que al introducir el elemento espacial en la teoría de la integración económica se tenga que considerar en qué forma la proximidad de los países integrantes del esquema se refleja en los efectos económicos de integración. Y una enorme ventaja de la contigüidad de ambos

<sup>10</sup> Conocida como CARIFTA, *Caribbean Free Trade Association*, dicha Asociación fue constituida a partir del 1º de mayo de 1968. Aunque su creación data de diciembre de 1965, por medio del tratado firmado en Dickenson Bay por los jefes de gobierno de Antigua, Barbados y Guyana. Dicho tratado ha sido desde entonces parcialmente modificado, y se han incorporado a CARIFTA los nuevos miembros mencionados en nuestro texto.

<sup>11</sup> Según datos de las Naciones Unidas, en razón del deficiente desarrollo de los transportes terrestres y fluviales, alrededor del 80 por ciento, cuando menos, del comercio entre los países latinoamericanos, principalmente del hemisferio sur, se efectúa por mar. Sin embargo, el uso de transporte marítimo como medio de expansión futuro del comercio se verá entorpecido por la insuficiencia actual de barcos y de puertos y por las comunicaciones inadecuadas e insuficientes entre los puertos y el interior. Cfr. United Nations, *Study of Inter-Latin American Trade*. New York, 1957. Estos datos, años después, casi no han variado.

tipos (que podríamos designar simplemente proximidad): el bajo costo del transporte, se puede evaluar, sin temor, en términos objetivos.

Los estudios empíricos indican que la distancia geográfica tiene un efecto considerable en las relaciones económicas. Pero, además, las dificultades topográficas, la escasez de carreteras y de ferrocarriles pueden entorpecer la transferencia internacional de mercancías. Luego, si se desea evaluar las ventajas relativas derivadas de un esquema de integración compuesto por diversas combinaciones de países, como lo hemos visto, MCE, EFTA, UDEAC, MCCA, ALALC, se tiene que considerar el costo que representa atravesar dichas distancias, en vez de tomar en cuenta el kilometraje real. De ahí que en esta materia haya que distinguir entre *distancia geográfica* y *distancia económica*. Esta última, determinable por el costo del transporte (ferrocarril, camión o barco) y por las dificultades terrestres y portuarias.<sup>12</sup>

Es muy cierto que en América Latina la pobreza de facilidades de comunicación y la distancia existente entre las áreas habitadas redundan generalmente en mayores distancias económicas entre puntos cercanos que entre puertos lejanos. Pero, en términos generales, se puede afirmar que, dada una situación de igualdad, cuanto menor sea la distancia entre dos países, mayores serán las posibilidades de mantener relaciones económicas entre ellos y mayores beneficios se obtendrán con dicha integración. Un bajo costo de transporte y una distancia económica pequeña aumentarán los efectos positivos de los intercambios económicos dentro de cualquier esquema de integración.

En América Latina, pues, la falta de medios adecuados de transporte y la ausencia de actividad económica continua —a través de las fronteras nacionales— indican la existencia de grandes disparidades entre las distancias económicas y las geográficas. En lo que respecta concretamente a los países miembros de la ALALC, todas estas consideraciones ensombrecen el panorama; el cual se aclara, sin embargo, al considerar las ventajas y desventajas de uniones sub-regionales dentro del área,<sup>13</sup> en donde el factor distancia favorecería la integración de ciertos grupos de países, como ha sido el caso de los países del Mercado Común Centroamericano.

Todo lo cual nos lleva a la conclusión de que la inclusión de México en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que —salvo este país— agrupa exclusivamente a los países de América del Sur, en vista de todas las consideraciones hechas, sobre todo la de las distancias económicas, no deja de ser un fenómeno —para no excedernos— extraordinario.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Cfr. M. E. Kreinin, *European Integration and American Trade*, "American Economic Review", Vol. XLIX, núm. 4, September 1959, pp. 615 y ss.

<sup>13</sup> Nos referimos al Acuerdo de Integración Subregional, conocido como Pacto Andino, y que agrupa a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

<sup>14</sup> Sobre todo si tomamos en cuenta las intensas relaciones económicas de México

De paso, aprovechamos para hacer la distinción entre integración económica y cooperación económica que, según algunos autores,<sup>15</sup> presenta diferencias tanto cualitativas como cuantitativas. Pues en tanto que la cooperación económica involucra acciones encaminadas a disminuir la discriminación en los intercambios entre Estados, es decir, asume una actitud pasiva, el proceso de integración económica implica medidas encaminadas a suprimir algunas o todas las formas de discriminación económica y, por tanto, es activa. Los acuerdos internacionales sobre política comercial son materia de la cooperación internacional; la supresión de las barreras al comercio son materia de la integración económica. Pero será aún más clara esta diferencia cuando hagamos referencia a los rasgos característicos del derecho de la integración que lo separan claramente del derecho de la cooperación internacional.<sup>16</sup>

3. *La integración económica como economía de equilibrio.* Es nuestra opinión, compartida con otros especialistas, que para el buen éxito de la integración, entendida siempre como un instrumento del desarrollo, ésta debe ser instrumentada de tal manera que logre llegar a ser, para los países empeñados en un proceso de integración determinado, una auténtica economía de equilibrio. Para la cabal comprensión de tal concepto, vamos a dividir nuestra exposición en tres momentos, a efectos de una mejor sistematización.

a) *Equivalencia de tamaño económico.* En primer lugar —y nos vamos a servir de un ejemplo para ello— esta economía de equilibrio debe referirse a tratar de englobar, a hacer partes de ese todo que es el esquema de integración regional con el fin de lograr mejores resultados, a países que representen un espacio económico equivalente, o quizá para emplear un término más gráfico, a países o unidades de tamaño económico, de peso económico, equivalente.

El ejemplo que daremos es el de la Comunidad Económica Europea, que —por cierto— es conocida generalmente como la “Europa de los Seis”, por el número de países miembros que la componen, nombre que falsea la realidad. Nosotros afirmamos que precisamente por ser el Mercado Común Europeo un esquema de integración muy afortunado constituye un esquema económico de equilibrio, porque está realmente constituido por sólo cuatro unidades más o menos equivalentes: Francia, Alemania, Italia y el Benelux, luego debería ser la “Europa de los cuatro”.<sup>17</sup>

con el país vecino del norte, la integración fronteriza que se ha ido dando entre ambos países, el fenómeno del turismo fronterizo y al interior. Además de otros problemas como el de la exportación de artículos perecederos y las distancias geográficas y otros muchos; la vinculación México-Centroamérica, etcétera.

<sup>15</sup> Cfr. Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*. México, 1964, capítulo 1.

<sup>16</sup> Ver *infra*, número 5 del sumario.

<sup>17</sup> El sistema de votación ponderada y de representación proporcional para sus

## Benelux

Francia	Alemania	Italia	Bélgica
			Holanda
			Luxemburgo

## Mercado Común Europeo

Es obvio que en el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en su origen y desenvolvimiento, los mismos países miembros se dieron cuenta que el tamaño económico entre ellos era muy diverso y que esto acarrearía, como fue el caso, distorsiones indeseables en las relaciones económicas entre los mismos. Hemos de ver más adelante<sup>18</sup> las medidas tomadas en el Tratado mismo de Montevideo para atemperar las consecuencias de este hecho y las que debieron ser encaradas por los órganos de la Asociación para completarlas.

Sin embargo, ateniéndonos por el momento exclusivamente al tamaño económico, del que los índices más importantes para medirlo serían: la superficie en kilómetros cuadrados en consideración de la población, para obtener su densidad; la población en cifras absolutas para poder calcular la dimensión del mercado interno en función, claro está, de otros índices; el producto interno bruto (PIB); la composición de la población económicamente activa por sectores de actividad; el coeficiente de urbanización; el grado de industrialización, los recursos naturales propios, etcétera,<sup>19</sup> era ingenuo considerar que frente a países como Brasil, Argentina o México, coexistiesen individualmente en un esquema de integración otros como Paraguay, como Ecuador, como Bolivia.

Por variadas razones, pero por una muy principalmente: la falta de equivalencia de tamaño económico entre las unidades que formaban la ALALC, surge el Grupo Andino<sup>20</sup> para equilibrar tal situación de efectos

diferentes miembros que establece el Tratado de Roma abunda en este sentido. Cabe recordar que el Benelux constituye a su vez un esquema muy avanzado de integración subregional. El Tratado que establece la Unión Económica del Benelux se firmó el 3 de febrero de 1958, incorporando a un texto orgánico una serie de acuerdos anteriores, pues la experiencia de la integración de estos países se remonta a los años veinte.

<sup>18</sup> Número 3, inciso B) Homogeneidad de niveles de desarrollo.

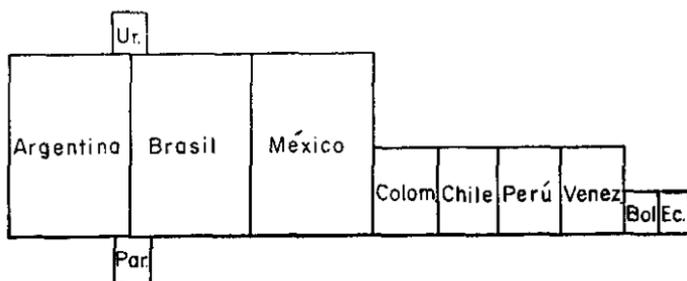
<sup>19</sup> Como se explica, el tamaño económico no se refiere a la superficie territorial del país en sí. Aunque haya a veces coincidencia entre una gran dimensión geográfica, una población muy densa y grandes riquezas naturales, como en el caso de Brasil.

<sup>20</sup> El punto de partida es la "Declaración de Bogotá", del 16 de agosto de 1966, para culminar en el Tratado de Cartagena, firmado el 26 de mayo de 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, que constituye un acuerdo de integración subregional de los países andinos.

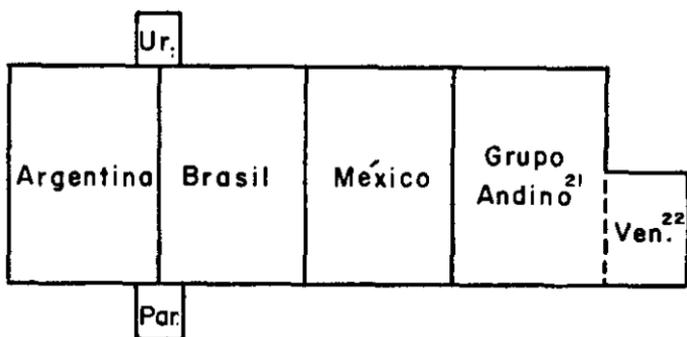
deformantes. Y podemos ver que frente a los países de mayor tamaño mencionados se levanta una unión subregional con una superficie de 4.5 millones de Km<sup>2</sup> y una población cercana a los 56 millones, es decir, el 22.8 y el 21 por ciento, respectivamente, de los totales de América Latina.

Vamos a tratar gráficamente de explicar lo anterior.

La ALALC, en realidad, antes del Pacto Andino:



La ALALC, después del Pacto Andino:



El Pacto Andino jugaría el papel que el Benelux juega dentro del Mercado Común Europeo, es decir, un acuerdo subregional que integra una cuarta unidad económica similar a las tres grandes economías de la zona. Es muy probable que a más corto o largo plazo, una vez reconsideradas las muy particulares e intensas relaciones económicas de Venezuela con los Estados Unidos, a partir del petróleo, ese país reconsidere

<sup>21</sup> Colombia, Chile, Perú, Bolivia y Ecuador.

<sup>22</sup> A Venezuela, que no aceptó suscribir el Acuerdo Subregional, se le dio un plazo que vence el 31 de diciembre de 1970 para hacerlo, sin sujeción a los procedimientos de adhesión previstos en el Tratado de Cartagena. Pero un representante puede asistir a las sesiones de la Comisión del Acuerdo, con el carácter de observador, durante el plazo señalado anteriormente.

su ingreso al acuerdo subregional andino, perfeccionándolo y fortaleciéndolo. Ante la crisis manifiesta de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y de todo el proceso de integración en sí de América Latina, incluyendo las últimas dificultades surgidas en el Mercado Común Centroamericano por el conflicto entre El Salvador y Honduras de 1969, las perspectivas de éxito del Pacto Andino son la única esperanza de salvar estos últimos diez años del proceso de integración, realizado a través de los dos esquemas mencionados, en nuestros países. Toda la atención está fija, pues, en los países andinos, y con mayor razón desde el advenimiento del gobierno revolucionario del Perú, la evolución política de Bolivia y el triunfo electoral de la izquierda chilena, por lo que puede significar de aceleración o de desaceleración de este esquema subregional.

¿Tendríamos necesidad de explicar el porqué colocamos gráficamente a Uruguay y Paraguay dentro de la esfera de influencia de las economías brasileña y argentina? La geografía política y económica apoyarían nuestro punto de vista. Pero sobre todo, los hechos aducidos en el epígrafe explican las razones.

b) *Homogeneidad de niveles de desarrollo*. La segunda manera como debe entenderse el término de economía de equilibrio dado a la integración económica es la de un esquema regional de integración que trata de reunir a países del mismo nivel de desarrollo, más o menos, de tal manera que la distribución equitativa de los beneficios que la integración produce no se vea obstaculizada por la disparidad manifiesta de niveles.

Si volvemos a tomar el ejemplo de la Comunidad Económica Europea, constatamos que los niveles de desarrollo de las cuatro unidades económicas que la conforman son similares sin que, desde luego, exista una uniformidad total, pues simplemente el *mezzogiorno* italiano constituye una zona de depresión económica dentro del Mercado Común Europeo que ha causado algunos fenómenos, especialmente el de migración de mano de obra.<sup>23</sup>

En el caso del Mercado Común del Africa Oriental, entre Kenya, Tanzania y Uganda, ha sido el país mencionado en primer término el que, por su mayor nivel de desarrollo relativo, se ha beneficiado en mayor medida creciente del esquema regional de integración, habiéndose tomado ciertas medidas para contrarrestar esta tendencia.<sup>24</sup>

Es pues, precisamente por lo antes dicho, por lo que no es deseable la convivencia en un mismo esquema de integración regional de países de diversos niveles de desarrollo, pues a pesar de ciertos mecanismos correctivos<sup>25</sup> ideados para contrarrestar esta situación, la naturaleza misma de

<sup>23</sup> Cfr. I. Loussouarn, *El derecho de establecimiento en la C.E.E.*, "Derecho de la Integración", núm. 3, Buenos Aires, octubre de 1968, pp. 81-82.

<sup>24</sup> Cfr. P. Robson, *Economic Integration in Africa*. London, 1968, pp. 97 y ss.

<sup>25</sup> Generalmente mecanismos jurídicos inscritos en los instrumentos internacionales que han creado los diversos esquemas de integración regional. Por ejemplo, el Tratado de Montevideo, contempla en su capítulo VIII, medidas en favor de países de

los fenómenos económicos hace que los países “grandes”, es decir, los países de mayor desarrollo relativo, canalicen hacia sí mismo los mayores frutos o beneficios de la integración. Contrariando de tal manera la idea de hacer de la integración económica un factor de equilibrio entre los países del esquema, y no lo contrario.

A nuestro parecer, buena parte de las dificultades que se han presentado a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se han debido a que en su seno existen, como es sabido, tres diferentes categorías de países miembros: a) los grandes países, los de mayor desarrollo: Argentina, Brasil y México; b) los países de menor desarrollo económico relativo: <sup>26</sup> Bolivia, Ecuador, Paraguay y temporalmente Uruguay, debido a su aguda crisis económica y social, por añadidura, y c) una categoría intermedia, los países de “mercado insuficiente”: <sup>27</sup> Colombia, Chile, Perú y Venezuela. <sup>28</sup>

Originalmente, pues, sólo se había considerado en el Tratado mismo de Montevideo, de febrero de 1960, una categoría *especial* de países miembros, los de menor desarrollo económico relativo, precisamente para paliar los inconvenientes de una asociación de países con disparidad de niveles de desarrollo. El artículo 32 de dicho Tratado que instituía la ALALC reconocía que las medidas que se tomasen en favor de dichos países de menor desarrollo económico relativo estarían encaminadas a facilitar el crecimiento de sus economías.

Para tal efecto, se podía autorizar a un Estado miembro a conceder a otro, de menor desarrollo económico relativo dentro de la zona de libre comercio, cierto número de ventajas, con carácter transitorio, no susceptibles de extenderse a los demás Estados miembros de la Asociación, con varios fines.

Uno de ellos, el estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas en dicho país. Otro, el otorgamiento de condiciones más favorables para cumplir con el programa de reducción de gravámenes y otras restricciones al comercio. Otro más, la adopción de ciertas medidas para corregir desequilibrios en su balanza de pagos. Igualmente, la adopción de medidas para proteger —transitoriamente— la producción nacio-

menor desarrollo económico relativo. Por decisión de los órganos de la ALALC, se creó un régimen especial para los países de mercado insuficiente; existen las llamadas “cláusulas de salvaguardia”, regidas por el capítulo vi del mismo tratado; etcétera. Igual acontece en otros instrumentos de integración.

<sup>26</sup> Cfr. el capítulo viii del Tratado de Montevideo.

<sup>27</sup> Cfr. Resolución 71 (iii) de la Conferencia de las Partes Contratantes.

<sup>28</sup> Cfr. la Resolución 178 (vi) de la Conferencia de las Partes Contratantes, de 16 de diciembre de 1966, que decidió incluir a Venezuela en la nómina de países llamados de “mercado insuficiente” y que, según la Resolución citada en la nota inmediata anterior, sólo incluía originalmente a Colombia, Chile, Perú y Uruguay. Este último país se acogió posteriormente a las medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo reguladas por el artículo 32 del Tratado de Montevideo, en virtud de la Resolución 204 (CM-II/vi-E) del Consejo de Ministros, de 2 de septiembre de 1967.

nal de productos incorporados al programa de liberación y de importancia básica para su desarrollo económico. Así como la promoción y apoyo de programas especiales de asistencia técnica para elevar los niveles de productividad de determinados sectores de producción en dichos países de menor desarrollo.

Obviamente, tuvo que dictarse posteriormente una resolución expresa<sup>29</sup> por parte de la Conferencia de las Partes Contratantes para fijar normas que permitiesen determinar la condición de menor desarrollo económico relativo de un Estado y para establecer además ciertos criterios para la adopción de las decisiones referentes al reconocimiento o término de aquella condición, al otorgamiento o suspensión de ventajas específicas y a la cesación, en caso dado, del carácter no extensivo de las mismas.

Para todo lo cual, se estableció una lista de indicadores económicos<sup>30</sup> para tomarse en cuenta en el momento de resolver una solicitud de reconocimiento de la condición de país de menor desarrollo económico relativo dentro de la zona de libre comercio.

Dichos indicadores son de dos categorías. Aquellos para la calificación del menor desarrollo económico relativo y aquellos indicadores específicos para la aplicación de las medidas derivadas de esa calificación. En cuanto a los primeros, se subdividen en *fundamentales*, como: el producto nacional neto por habitante; el producto nacional neto por sectores o actividades; la relación capital-producto y mano de obra-producto; la inversión por habitante activo y proporción del ingreso que se destina a inversión; la distribución de la población económicamente activa por sectores o actividades; el consumo por habitante de acero, hierro, vidrio, cemento, papel, ácido sulfúrico y otros productos que se estimen igualmente representativos; el consumo de energía, etcétera. Y en *auxiliares* como: la estructura del comercio exterior, importaciones y exportaciones; la relación de precios de intercambio con terceros países y con países de la zona; las redes de transporte (kilómetros por habitante); el grado de alfabetización; el número de camas de hospital por cada mil habitantes; las tasas de morbilidad y mortalidad; los servicios de utilidad pública.

En cuanto a los indicadores específicos, deben considerarse la balanza de pagos y el consumo, producción e importación de artículos cuya producción nacional es de importancia básica para el desarrollo económico.

En el quinto protocolo adicional al Tratado de Montevideo, firmado en la misma fecha que éste, es decir, el 18 de febrero de 1960, se estableció que tanto Bolivia como Paraguay se encontraban en situación de invocar a su favor los tratamientos especiales previstos en el Tratado para países de menor desarrollo relativo de la zona. Por lo que se refiere al Ecuador, la Conferencia de las Partes Contratantes, por medio de su resolución 3 (1) de 31 de julio de 1961, decidió igualmente declarar al Ecuador en

<sup>29</sup> Cfr. Resolución 18 (1) de la Conferencia de las Partes Contratantes, de 11 de octubre de 1961. Cfr., igualmente, la Resolución 17 (1), de misma fecha.

<sup>30</sup> Cfr. Anexo a la Resolución 18 (1) de la Conferencia citada, *supra*, nota 29.

situación de invocar el tratamiento especial de país de menor desarrollo relativo. Cabe aclarar que ni Bolivia ni Ecuador en esas fechas eran aún países miembros de la ALALC, pues no habían suscrito el Tratado. La adhesión al mismo se produjo más tarde.

En lo que a la categoría de países de mercado insuficiente se refiere, la Conferencia de las Partes Contratantes tuvo que considerar una serie de medidas adicionales para paliar los inconvenientes de la disparidad de los niveles de desarrollo que presentaban otro grupo más de países de la ALALC.<sup>31</sup> Para ello, se tomó una resolución especial<sup>32</sup> reconociendo que para obtener el desarrollo económico equilibrado y armónico deseable de la zona era menester adoptar medidas conjuntas en favor de los países ahí considerados para estimular la implantación o expansión de determinadas actividades productivas con relación a las cuales el mercado nacional respectivo de esos países fuese de dimensión insuficiente o cuyo desarrollo fuese de interés zonal.

Tales medidas, como vimos, también fueron tomadas en beneficio de los países de menor desarrollo económico relativo.

En vista de las disparidades de desarrollo, que deforman los resultados globales del proceso de integración en favor o en detrimento de ciertos países, y siendo uno de los objetivos del mismo proceso una relativamente justa distribución de beneficios —factible solamente cuando las disparidades son de orden menor— la resolución referida insiste en el deber de asegurar una participación *efectiva*, en los acuerdos de complementación y en otros arreglos multinacionales destinados a iniciar o a expandir actividades productivas zonales de los países de mercado insuficiente. Para lo cual se debe tomar en consideración que el ritmo de liberación respecto a la eliminación de los gravámenes y restricciones con respecto a los acuerdos de complementación puede ser diferente según los países, en función, precisamente, de su nivel de desarrollo,<sup>33</sup> y la posibilidad de diferir en su cumplimiento integral los requisitos de origen de los productos objeto de un acuerdo de complementación, por un periodo determinado, con el objeto de permitir la adaptación gradual de los productores de esos países incapaces de satisfacer de inmediato dichos requisitos.<sup>34</sup>

El Comité Ejecutivo Permanente, otro de los órganos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio,<sup>35</sup> es el encargado de presentar las informaciones y los anteproyectos cuya viabilidad permita la ejecución

<sup>31</sup> Originalmente: Colombia, Chile, Perú y Uruguay. Ver *supra*, notas 27 y 28.

<sup>32</sup> La Resolución 71 (III) de la Conferencia de las Partes Contratantes.

<sup>33</sup> Cfr. la Resolución 48 (II), artículo 3º, inciso B, de la Conferencia de las Partes Contratantes, de 19 de noviembre de 1962.

<sup>34</sup> Cfr. la Resolución 49 (II), artículo 8, inciso C, de la Conferencia de las Partes Contratantes, de 19 de noviembre de 1962.

<sup>35</sup> Ver *infra*, anexo I, organigrama de la ALALC, p. 621.

de un programa específico de instalación o expansión de actividades productivas en estos países de mercado insuficiente.

El mismo Comité, en su programa de reuniones sectoriales y de actividades de la comisión asesora de desarrollo industrial,<sup>36</sup> debe acordar prioridad al análisis de las iniciativas conducentes a los objetivos mismos de la resolución que comentamos, es decir, al logro —por una serie de privilegios y concesiones particulares— de la ayuda que los países de mercado insuficiente requieren para estar en aptitud de obtener esa pretendida justa distribución de los beneficios de la integración, sólo posible si los niveles de desarrollo entre los países miembros de un esquema de integración no ofrecen una gran disparidad.

Antes de pasar a la tercera de las formas como se puede considerar el concepto de economía de equilibrio que hemos dado como calificativo a la integración económica, cabe hacer una serie de consideraciones que aclararán este concepto.

Cuando calificamos a la integración económica como economía de equilibrio, no queremos fundamentalmente decir o significar que el proceso de integración como tal en sus consecuencias sea un factor equilibrador de ciertas disparidades, sino precisamente lo contrario. Es decir, que para la integración económica dé sus mejores frutos, sea eficaz —que es lo que la va a calificar como un instrumento idóneo del desarrollo económico o no— necesita, desde un principio, tratar de incorporar en el esquema países con un relativo mismo nivel de desarrollo. Los ejemplos concretos son: en un extremo de la escala, las cuatro unidades económicas, constituidas todas por países industriales, del Mercado Común Europeo; en otro nivel, el relativo desarrollo igual de los países del África Oriental, Tanzania, Kenya y Uganda; el de los países que constituyen el Mercado Común Centroamericano y, al otro extremo de la escala, las islas y territorios que forman la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), islas y territorios y todos con una cierta homogeneidad, para la dimensión de sus economías, de sus niveles de desarrollo.

Esto, como queda aclarado, no existe en el caso de la ALALC, puesto que sus diferencias son tales entre los países miembros que ha sido necesario crear tres categorías diferentes de países, según vimos. La integración económica regional no crea equilibrio, requiere de él para el mejor logro de sus fines: el desarrollo económico de una zona.

Ahora bien, todo lo dicho anteriormente no quiere significar que entre algunos de los fines mismos de la integración como política económica no esté considerado el de una distribución equitativa de los beneficios de la integración, queriendo significar el término de equitativo, una distribución desigual de los beneficios del proceso, cuando esto implique que un país miembro de un determinado esquema con una cierta disparidad de desarrollo obtiene, en la distribución de los beneficios, una

<sup>36</sup> Ver *idem*, p. 621.

proporción mayor que la que le debiese corresponder en consideración de su aportación real a la obra conjunta de la integración regional.

Pero nunca puede decirse que graves y marcadas disparidades pueden ser equilibradas por las medidas ya analizadas, en el caso de la ALALC, o por otras medidas similares, pues éstas son insuficientes por sí para crear lo que en un origen no fue factible: iniciar el proceso de integración con más o menos similar nivel de desarrollo. La integración económica no hace milagros.

c) *Identidad de sistemas socio-económicos.* La tercera manera como debe o puede entenderse el concepto de economía de equilibrio, y a la que vamos a referirnos con grandes reservas por no compartir totalmente la opinión respecto a este aspecto, es en el sentido de pensar que, así como los tamaños económicos de las unidades nacionales o subregionales que se integran y los niveles de desarrollo de las mismas deben ser similares, homogéneos, de la misma manera los países que formen parte de un esquema de integración deben compartir o poseer el mismo régimen económico y similar sistema social.

Para ejemplificar este criterio, que más adelante rebatiremos en ciertos puntos, nos referiremos a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y al Tratado de Montevideo que la constituyó.

Efectivamente, habiéndolo firmado originalmente Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, el artículo 58 del mismo Tratado expresa que después de su entrada en vigor, lo que aconteció en junio de 1961, el Tratado de Montevideo quedaba abierto a la adhesión de los demás Estados latinoamericanos, los que deberían depositar para tal efecto, ante el gobierno de Uruguay, el correspondiente documento de adhesión. El tratado entraría en vigor en dicho caso, para el Estado adherente, treinta días después del depósito del respectivo instrumento. Sabemos que más adelante hicieron uso de dicha prerrogativa otros cinco países latinoamericanos, a saber: Colombia, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Cuba. Los cuatro primeros no encontraron oposición alguna para adherirse formalmente a la ALALC.<sup>37</sup> Sin embargo, la Conferencia de las Partes Contratantes, en su segundo periodo de sesiones, resolvió<sup>38</sup> comunicar al gobierno del Uruguay, país depositario de los instrumentos de adhesión, el criterio de dicho órgano de la ALALC respecto a la imposibilidad que se presentaba para aceptar el depósito de instrumentos de adhesión de países con régimen económico incompatible con el Tratado de Montevideo.

<sup>37</sup> Las fechas de las adhesiones al Tratado de Montevideo de dichos países fueron las siguientes: Colombia, el 30 de septiembre de 1961; Ecuador, el 3 de noviembre de 1961; y mucho más tardíamente, Venezuela, el 31 de agosto de 1966, y Bolivia, el 8 de febrero de 1967.

<sup>38</sup> Por medio de la Resolución 36 (II) de la Conferencia de las Partes Contratantes, de 3 de septiembre de 1962.

Las consideraciones que llevaron a las Partes Contratantes a esta decisión son el resultado, según ellas, de los propósitos mismos que animan el Tratado de Montevideo, puesto que dichos países, al establecer una zona de libre comercio e instituir la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, habían decidido empeñar sus máximos esfuerzos tendientes a la creación de un mercado común latinoamericano, como resultado de la eliminación gradual de las restricciones que inciden sobre el intercambio de productos, servicios y capitales.

Las Partes Contratantes consideraron igualmente que la adhesión al Tratado por parte de los Estados latinoamericanos implica necesariamente la compatibilidad técnica y económica de sus regímenes respectivos con el Tratado de Montevideo. Y fundándose en el artículo 34 del mismo Tratado, relativo a las atribuciones que le correspondían y a las decisiones que podía tomar la Conferencia de las Partes Contratantes como órgano máximo de la ALALC en ese entonces,<sup>39</sup> por tratarse de un asunto de interés común, se tomaba dicha resolución conjunta.

Excede de los propósitos de este ensayo hacer un comentario respecto a los aspectos políticos de este asunto, pero sí es necesario recordar que en 1962, el 14 de febrero, un organismo panamericano como la OEA había decidido la expulsión de Cuba de su seno. Pero que, en el caso de la ALALC, sin embargo, Cuba había solicitado su ingreso —por las vías determinadas por el Tratado de Montevideo— a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Más tarde, por medio de otra resolución,<sup>40</sup> la Conferencia de las Partes Contratantes, en vista de que la República de Cuba había hecho saber al gobierno del Uruguay su propósito de efectuar el depósito del instrumento de adhesión al Tratado de Montevideo, de conformidad con el artículo 58 del mismo y en consideración a la resolución 36 (II) de la misma Conferencia, declaró que existía incompatibilidad absoluta entre el sistema económico de Cuba, país ya declaradamente marxista-leninista, y el Tratado de Montevideo y resolvió, consecuentemente, que no procedía aceptar el depósito del instrumento de adhesión de la República de Cuba al Tratado de Montevideo mientras perdurase su actual régimen económico. Resolución que fue comunicada inmediatamente al gobierno del Uruguay para los efectos de rigor.

Hagamos ahora algunos comentarios al respecto. En primer término, somos de opinión que la resolución de la Conferencia de las Partes Contratantes que prohibió el depósito del instrumento de adhesión de Cuba al Tratado de Montevideo es violatoria del Tratado mismo, al restringir

<sup>39</sup> Cfr. Protocolo que institucionaliza el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, de 12 de diciembre de 1966, según el cual dicho órgano pasa a ser el órgano supremo de la Asociación, encargado de la adopción de decisiones correspondientes a la conducción de la política superior. Igualmente, Resolución núm. 1 (ALALC/RM/1), de noviembre de 1967. Ver *infra*, anexo 1, p. 621.

<sup>40</sup> La Resolución 37 (II) de la Conferencia de las Partes Contratantes, de 20 de septiembre de 1962.

la Conferencia, extralimitándose en sus atribuciones en vista de ser un órgano instituido por el Tratado y, por consiguiente, delegado, el alcance y la interpretación del artículo 58 del mismo, el cual sin taxativa de ninguna índole expresa que el Tratado, después de su entrada en vigor —treinta días después del depósito del tercer instrumento de ratificación, con relación a los tres primeros países que lo ratificaron y, para los demás signatarios, el trigésimo día posterior al depósito del respectivo instrumento de ratificación—<sup>41</sup> quedará abierto a la adhesión de los *demás* Estados latinoamericanos, mediante el depósito del instrumento de adhesión respectivo.<sup>42</sup> De la atenta lectura del capítulo ix del Tratado y específicamente del artículo 34, en su redacción original —antes de ser modificados por el Protocolo que institucionalizó el Consejo de Ministros de la ALALC—, no se infiere en ningún momento que se otorgue a la Conferencia de las Partes Contratantes la potestad de modificar el Tratado, pues a eso se reduce el contenido de las resoluciones 36 (ii) y 37 (ii) de dicho órgano con referencia al ingreso de Cuba. En segundo término, creemos que si tanta gravedad revestía el hecho de la solicitud de Cuba de ingresar a la ALALC, debería haber sido igualmente una conferencia intergubernamental como la que se reunió para la formulación del Tratado de Montevideo y para la institución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, la encargada de discutir y resolver el asunto, y no —como hemos dicho— uno de los órganos creados en el Tratado que, si bien era el de más jerarquía, no podía arrogarse el derecho de modificar el sentido del artículo 58, diáfano, traicionando además el verdadero espíritu de la Asociación, que es el de crear las condiciones adecuadas para que *todos* los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y asegurar así un mejor nivel de vida para sus pueblos.

Por otra parte, no estamos de acuerdo en que la participación en un esquema de integración implique *necesariamente* la “compatibilidad técnica y económica” de los regímenes de los países miembros y menos aún de que exista “incompatibilidad *absoluta*” entre el sistema económico de Cuba y el Tratado de Montevideo, sobre todo en la época en que se hicieron esos pronunciamientos, a fines de 1962.

Saldría de los propósitos de este ensayo demostrar ahora la posibilidad no sólo económica, sino técnica y funcional, de la participación en un mismo esquema de integración de países con régimen económico diverso, más aún cuando se trata de las primeras etapas del proceso, como es el caso de una zona de libre comercio. Esperamos poder desarrollar en otro estudio estos aspectos tan importantes.

<sup>41</sup> Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay lo ratificaron el 2 de mayo de 1961. El séptimo país signatario original, el Paraguay, lo hizo el 21 de junio de 1961.

<sup>42</sup> Cfr. artículo 57 del Tratado de Montevideo. Igualmente, *supra*, nota 37.

Independientemente de que se puedan presentar o no, efectivamente, algunas dificultades de orden técnico y económico en la participación en un esquema de integración de países cuyo régimen económico no es similar —concretamente entre países de economía de libre empresa, de economía mixta, de capitalismo de Estado y países de economía centralizada, planificada—, el único obstáculo real por vencer es de índole política. Pues no hay que olvidar que, por ejemplo, en este caso se podría recurrir al tratamiento sectorial del proceso de integración; es decir, que en lugar de una acción concertada en todo el campo de la actividad económica, aboliendo barreras aduanales y coordinando las políticas fiscales, se actúase despazándose de sector en sector, integrando sucesivamente las diversas industrias en los países de la región.<sup>43</sup> Obviando así, desde un principio, los problemas de falta de identidad de los regímenes económicos, por lo que hace a la comercialización de los productos; etcétera. La aplicación del tratamiento sectorial del proceso de integración, por otra parte, fue hecha ya en el periodo de entreguerras y encontró eco también después de la Segunda Guerra Mundial. Se hicieron proposiciones para integrar sectores como el hierro y el acero, los transportes y la agricultura. Se abogaba por la integración de las economías nacionales eliminando las barreras aduanales, industria por industria. Es verdad que los gobiernos nacionales, en estos casos, tendían a suscribir acuerdos más bien de carácter específico, en vez de proceder a la integración simultánea de todos los sectores. Pero la flexibilidad de este método permite esperar que la integración en un sector aliente una integración cada vez más amplia.

No es válida la objeción respecto al hecho de que en una política de integración sectorial, por rama industrial o por industria, siempre habría por parte de uno de los países, el de economía centralizada, la propiedad estatal de dicho sector o industria, como *partenaire* del sector privado en la rama o industria en vías de integración de los demás países, provocando esto, quizás, un efecto desequilibrante. Puesto que en esquemas conocidos, los sectores nacionalizados, de la misma naturaleza, es decir, propiedad estatal en los países de sistema capitalista están incorporados a los programas de integración industrial y comercial, al igual que aquellos en manos de las empresas privadas. En la ALALC, por ejemplo, el acuerdo de complementación industrial relativo a la industria petrolera entre Bolivia, Colombia, Chile y Perú tendría igualmente algunas de esas características.<sup>44</sup>

Claro está que, desde un punto de vista teórico, se aducen varias objeciones al tratamiento sectorial de la integración. Puesto que, en tanto

<sup>43</sup> Cfr. Bela Balassa, *Teoría de la integración económica*, México, 1964, pp. 17 y ss.

<sup>44</sup> Cfr. La Resolución 154 del Comité Ejecutivo Permanente, declarando la compatibilidad del acuerdo de complementación, suscrito entre los países mencionados, sobre productos de la industria petroquímica, con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo, de 29 de agosto de 1968.

que la integración simultánea de todos los sectores permite —se dice— generar cambios compensatorios, la integración en uno solo o en unos cuantos sectores conduce únicamente a un reajuste en ese o esos sectores precisos: la redistribución de recursos en otros sectores se ve impedida por la persistencia de tarifas y otras barreras al comercio. Es decir, en una integración sectorial, cada paso emprendido da como resultado un nuevo y temporal equilibrio de precios, costos y distribución de recursos, equilibrio que se rompe en cada uno de los pasos subsiguientes.<sup>45</sup> A pesar de todo, insistimos, existe al menos —en caso de divergencia de regímenes económicos— la posibilidad de la integración sectorial.

Pero, indudablemente, si tomamos a la integración económica como una economía de equilibrio, cuanto mayor sea la convergencia del sistema económico de los países que inician un proceso de integración, mayores serán las probabilidades de éxito, es decir, de eficacia para generar desarrollo, que es la pauta fundamental que nos hemos marcado para considerarla. Y volvemos, en este punto, al mismo razonamiento: la integración económica requiere del equilibrio de varios elementos para iniciar su proceso. Más que generar equilibrio, requiere del mismo.

Existe algo más. No queremos dejar pasar por alto un tema en el que se incluye precisamente el problema que nos ocupa en este epígrafe. Nos referimos al tema de la coproducción. Se denomina

*coproducción internacional* a la asociación, en una misma “aventura” productora, de centros de decisión privados y públicos que dependan de varios países. Producir en común es, pues, poner en común proyectos, preferencias, medios de acción, al nivel de la industria y al nivel de las ventas. Es, por tanto, buscar, más allá del equilibrio del mercado y de las compensaciones de desequilibrio, una verdadera “federación de los centros de decisión”.<sup>46</sup>

Del mero enunciado de lo que constituye la coproducción internacional, se puede colegir su importancia para el desarrollo industrial de América Latina y para su activa participación en la creación de conocimientos científicos y tecnológicos en el contexto de un proceso de integración económica.

Los objetivos —para volver al tema— de la coproducción difieren según se trate de un centro de decisión público o privado.

Para un Estado, la coproducción puede tener por objeto acelerar el desarrollo de su economía logrando del exterior factores que le faltan, o realizar con uno o más países una obra colectiva. El Estado puede, igualmente, tener por finalidad implantar en su territorio una nueva

<sup>45</sup> Cfr. Balassa, *Teoría de la integración...*, pp. 17 y ss.

<sup>46</sup> Definición de Maurice Byé, “Le Monde Diplomatique”, 8 de diciembre de 1965, p. 8.

industria gracias al concurso de otro Estado, de una industria o de empresas extranjeras y, por tanto, la de modificar la estructura de su economía, elevar su nivel de tecnología y abrir nuevos horizontes del conocimiento científico y técnico.

Para una empresa, la coproducción es una manera de procurarse las ventajas de una mayor dimensión y acrecentar así su poder, o bien de introducirse en un mercado que, en otras circunstancias, le estaría cerrado; dependiendo esto, desde luego, de su estrategia en la competencia que sostenga contra empresas concurrentes, a nivel nacional o internacional.

Las particularidades estructurales de las economías nacionales, las discrepancias entre sistemas económicos, la desigualdad en la distribución de los medios de poder que constituyen el poderío industrial y financiero, la desigualdad en la distribución de los conocimientos científicos y técnicos, contribuyen a dar a la coproducción aspectos relativamente variados de acuerdo con los países que participan en ella.

En tal virtud, se pueden dar formas de coproducción particulares, según se trate de coproducción entre países capitalistas industrializados, entre países capitalistas industrializados y países subdesarrollados, entre países socialistas, entre países socialistas y países capitalistas, entre países socialistas y países subdesarrollados y entre países subdesarrollados.<sup>47</sup>

La distribución de los frutos de la coproducción puede hacerse de maneras diferentes, pudiendo haber participación de los beneficios, participación del producto o de los productos, participación de los mercados, o una contribución de esas tres formas de participación.

Solamente nos interesa, para los efectos de nuestro estudio, comentar brevemente las formas que ha adoptado hasta el presente la coproducción entre los países capitalistas y los países socialistas. En esta hipótesis, en buena medida, a causa de la diferencia entre los sistemas económicos, la coproducción se presenta principalmente bajo la forma de una vinculación entre realización o factores complementarios. La colaboración, por ejemplo, entre la fábrica Estrella Roja de Budapest y la Schaeffmaschinen Fabrick de Alemania Federal para la construcción de tractores; entre Rheinstahl (Essen) y Nikex (Hungría) para el equipamiento minero; entre Krupp y Cekop (Polonia); etcétera.<sup>48</sup> Otro ejemplo podrían ser los acuerdos entre la Unión Soviética y Montecatini para la cooperación científica.

También se han creado empresas mixtas entre Polonia y Alemania Federal y entre Polonia y Suecia y más adelante se han creado entre otros países.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Cfr. "Boletín de la Integración", núm. 8, julio de 1966, pp. 2 a 16. Igualmente, "Boletín" *cit.*, núm. 16, marzo de 1967, pp. 98 y ss., este último con un estudio sobre la materia de R. Demonts, del Institut de Sciences Economiques Appliquées (ISEA) de París.

<sup>48</sup> Cfr. "Courrier des Pays de l'Est", núm. 53, pp. 25 y ss.

<sup>49</sup> Cfr. *idem*, pp. 30 y ss.

Un Estado socialista puede obtener de un Estado capitalista créditos y bienes de capital para la explotación en común de una fuente natural de recursos cuyo producto es utilizado por los servicios públicos de ambos países. El ejemplo es el acuerdo entre la Unión Soviética y el Japón para la explotación del yacimiento de gas de Sakhaline.

Si se trata de coproducción entre Estados y empresas, se pueden celebrar acuerdos para la explotación de recursos naturales situados en el territorio del país socialista con ayuda en capital y en especialistas de firmas capitalistas, reembolsándose los créditos con productos de la extracción. La implantación en el territorio de un Estado socialista de una industria nueva con la ayuda en capital y la asistencia técnica de una empresa capitalista occidental, como es el caso de los acuerdos entre la Unión Soviética y la Fiat de Italia; etcétera.

Hay, para concluir este punto, en la coproducción entre países socialistas y capitalistas una especie de asimetría que depende de la diferencia de los objetivos y de los niveles de desarrollo, que no se pueden medir con la misma vara, aunque esta asimetría disminuya considerablemente en los casos de coproducción entre iguales, es decir, entre empresas europeas occidentales y empresas europeas orientales, con el propósito de acrecentar recíprocamente sus dimensiones y tener mayor margen de independencia frente a los grandes países industriales con quienes compiten, los Estados Unidos y la Unión Soviética.<sup>50</sup>

Quisimos hacer *ex profeso* esta aparente digresión para poder plantear con mayores elementos de juicio, por último, la cuestión que nos parece puede ser de mayor interés en el porvenir para todo el proceso de integración de América Latina. ¿La conducción hacia el socialismo de la República de Chile va a producir en la ALALC la misma o similar respuesta que en el caso de Cuba? ¿El estado de espíritu de la ALALC es el mismo que en 1962? ¿Generará un nuevo dinamismo dentro del Pacto Andino tal hecho, satisfaciendo las expectativas que el Acuerdo de Cartagena ha creado o, por el contrario, será un obstáculo al mismo? Independientemente del mero aspecto político, que puede considerarse desde el ángulo de las diversas ideologías, este asunto es un desafío a la imaginación, a la capacidad de creación y de adaptación de todos aquellos que están contribuyendo y forjando en nuestros países el proceso de integración latinoamericana.

4. *Relación entre el esquema de integración y el derecho internacional.* En esta segunda parte de nuestro ensayo, vamos a proceder a hacer una serie de consideraciones centradas más especialmente en el derecho comunitario, según se le designa en Europa, o en el derecho de la integración, según nuestros hábitos latinoamericanos.

En primer término, queremos dejar constancia de la estrecha vinculación existente entre tal esquema de integración regional, que puede consi-

<sup>50</sup> Cfr. estudio de R. Demonts, "Boletín" *cit.*, *supra*, nota 47, pp. 102 y ss.

derarse de carácter esencialmente económico, y el derecho internacional. Ya que el marco operativo original para ese esquema de integración lo da un tratado internacional.

Es decir, el acto de origen de un esquema de integración regional es un instrumento jurídico que, a primera vista, posee todas las características del derecho internacional público, pues su creación es, en primer término, un acuerdo de voluntades soberanas entre varios sujetos de derecho internacional, los Estados miembros. De ahí que se hable del origen "internacional" del derecho de la integración porque el fenómeno integracionista es, esencialmente, una expresión moderna de las relaciones internacionales.

Procederemos, pues, a ejemplificar la vinculación existente entre diferentes esquemas de integración —particularmente en América Latina— y el derecho internacional, representado por el instrumento más característico, el tratado internacional.

a) *El Tratado de Montevideo*. Empecemos por el esquema de integración del que México forma parte, el de la ALALC. Los gobiernos representados en la Conferencia Intergubernamental para el establecimiento de una zona de libre comercio entre países de América Latina,

animados del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios, deciden *establecer* una zona de libre comercio y celebrar un Tratado que *instituye* la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.<sup>51</sup>

La zona de libre comercio establecida por el Tratado de Montevideo posee un calendario —originalmente de 12 años— para ir consolidando sus etapas de formación.<sup>52</sup> Durante dicho periodo de 12 años, los Estados partes deberán eliminar gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidiesen sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Estado de la zona.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Preámbulo del tratado que instituye la ALALC, suscrito en Montevideo el 18 de febrero de 1960.

<sup>52</sup> Un protocolo modificadorio del Tratado de Montevideo, conocido como "Protocolo de Caracas", de diciembre de 1969, decidió, entre otras cosas, ampliar el periodo original de doce años para la consolidación de una zona de libre comercio que terminaría en 1973, hasta el 31 de diciembre de 1980, después de una evaluación del proceso de integración de la ALALC efectuada por los órganos de la misma asociación. Cfr. Resolución 261 (ix) de la Conferencia de las Partes Contratantes, de diciembre de 1969.

<sup>53</sup> Para el Tratado de Montevideo, se entiende por gravámenes los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes —sean de carácter fiscal, monetario o cambiario que incidan sobre las importaciones.

Los objetivos anteriormente expresados deben ser alcanzados por medio de negociaciones periódicas entre los Estados partes del Tratado, de las cuales resultan, como sabemos, las *listas nacionales* con las reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones que cada Estado parte conceda a los demás y una *lista común* con la relación de los productos cuyos gravámenes y demás restricciones los Estados partes se comprometen por decisión colectiva a eliminar íntegramente para el comercio intrazonal en el periodo original de 12 años, cumpliendo ciertos porcentajes mínimos<sup>54</sup> y un proceso de reducción gradual también prefijado.<sup>55</sup>

A la par que el tratado enmarca el esquema de integración, estableciendo una zona de libre comercio con la fijación de un espacio geográfico determinado que abarca varios países y una serie de reglas técnicas para el perfeccionamiento de la misma —criterios de índole económica hechos reglas jurídicas— instituye, es decir crea, estructuras institucionales para materializar una serie de acciones que den como resultado el esquema de integración regional negociado entre los países miembros; unas estructuras institucionales, dicho sea de paso, totalmente insuficientes (ver organigrama de la ALALC).

b) *El Tratado de Managua*. La variedad de los instrumentos internacionales constitutivos del Mercado Común Centroamericano hace más complejo su estudio.<sup>56</sup> Con el fin de simplificar, hemos de tomar sola-

<sup>54</sup> El artículo 7 del Tratado al respecto establece que la Lista Común deberá estar constituida por productos cuya participación en el valor global del comercio entre los Estados partes alcance, por lo menos, los siguientes porcentajes: veinticinco por ciento en el curso del primer trienio; cincuenta por ciento en el curso del segundo trienio; setenta y cinco por ciento en el curso del tercer trienio, y lo esencial de ese comercio en el curso del cuarto trienio.

Cabe recordar que en la Reunión del Consejo de Ministros de Asunción, de agosto de 1967, fracasaron las negociaciones del segundo tramo de la Lista Común correspondientes al segundo trienio por encontrar grandes dificultades, entre otras la de la cuestión agrícola, puesto que si se quería alcanzar el 50 por ciento de los intercambios recíprocos, se tenía que encarar la negociación de los productos agrícolas y los países miembros no estaban ni preparados ni dispuestos para ello. Cfr. La Resolución 221 (VII) de la Conferencia de las Partes Contratantes de 17 de diciembre de 1967.

Por otra parte, el artículo quinto del Protocolo de Caracas suspendió la obligación del cumplimiento de los plazos y porcentajes previstos en el artículo 7 del tratado mencionado, cuando menos hasta fines de 1974, es decir, suspendió la aplicación de la lista común de productos no gravados.

<sup>55</sup> Según el artículo 5 del Tratado, para la formación de las Listas Nacionales cada Estado parte debería conceder anualmente a los demás reducciones de gravámenes equivalentes por lo menos al ocho por ciento de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países, hasta alcanzar su eliminación para lo esencial de sus importaciones de la zona.

Sin embargo, el Protocolo de Caracas redujo el ritmo de las negociaciones arancelarias al permitir que cada uno de los países miembros baje sólo un 2.9 por ciento de su promedio ponderado de los aranceles aplicables a todas las importaciones.

<sup>56</sup> Entre los diferentes tratados o convenios celebrados en el área de Centroamérica, además del Tratado general, los de carácter propiamente constitutivo son:

mente en consideración, para el caso que nos ocupa, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua el 13 de diciembre de 1960,<sup>57</sup> aunque tomando en consideración que algunos de los instrumentos internacionales previos a este último siguen en vigor total o parcialmente, y así lo reconoce el Tratado General en su preámbulo.

Los Estados contratantes acuerdan establecer entre ellos un *mercado común* que deberá quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigencia de este Tratado. Se comprometen además a constituir una *unión aduanera* entre sus territorios.<sup>58</sup>

El artículo 2 del Tratado General establece, además, que para posibilitar el cumplimiento de los fines enunciados en su artículo primero, es decir, el establecimiento de un mercado común y la constitución de una unión aduanera, los países centroamericanos se comprometen a perfeccionar una *zona de libre comercio*<sup>59</sup> en el mismo plazo de cinco años y a adoptar un arancel centroamericano uniforme.

- El Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, suscrito en Tegucigalpa, el 10 de junio de 1958 por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.
- El Tratado de Asociación Económica, suscrito en la ciudad de Guatemala, el 6 de febrero de 1960, solamente por Guatemala, Honduras y El Salvador.
- El Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, suscrito en Tegucigalpa, el 10 de junio de 1958, por los cinco países centroamericanos.
- El Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito en San José, el 1º de septiembre de 1959, por los cinco países centroamericanos.
- El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en San José, el 31 de julio de 1962, por los cinco países centroamericanos.
- El Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, suscrito en Managua, el 13 de diciembre de 1960, por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se adhirió al Convenio el 23 de julio de 1962.

<sup>57</sup> Solamente lo suscribieron los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Costa Rica se adhirió al mismo el 23 de julio de 1962.

Cabe hacer aquí referencia a un protocolo muy importante al Tratado General, por medio del cual se adoptó el Código Aduanero Uniforme Centroamericano. Dicho protocolo fue suscrito en la ciudad de Guatemala, el 13 de diciembre de 1963, por los cinco países centroamericanos.

<sup>58</sup> Artículo primero del Tratado General, conocido generalmente como Tratado de Managua.

<sup>59</sup> No hay que olvidar que en el programa de integración de los países centroamericanos, los conceptos de *zona de libre comercio*, *unión aduanera* y *mercado*

El Tratado General, que configura un verdadero tratado-marco, además de ser el instrumento constitutivo básico del Mercado Común Centroamericano y del proceso de integración centroamericana en su totalidad, posee igualmente una característica común a todos estos tratados internacionales que encuadran un proceso de integración, a saber, dotarlos de una estructura institucional *ad hoc*, independientemente de que, por la génesis misma de Centroamérica, hubiese ya instituciones comunes de diversa naturaleza.<sup>60</sup>

Es verdad que los organismos del Mercado Común Centroamericano son una estructura institucional comunitaria muy embrionaria y, por tanto, incompleta. Pues solamente existen: el Consejo Económico Centroamericano, compuesto por los ministros de Economía de los países miembros, encargados de dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política económica de dichos países. Este organismo es el encargado de facilitar la ejecución de las resoluciones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano relativas a la integración<sup>61</sup> y el que debe examinar los trabajos realizados por el Consejo Ejecutivo. Y un Consejo Ejecutivo, integrado por un funcionario propietario y un suplente designados por cada uno de los países miembros, encargado de aplicar y administrar el Tratado General, realizar todas las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la

*común* tienen significado algo diferente de lo admitido generalmente por la doctrina (B. Balassa, R. Tamames, S. B. Linder, J. Tinbergen). Efectivamente, de las dos disposiciones transcritas se infiere que el mercado común en este esquema es algo anterior a la unión aduanera. En el proceso centroamericano de integración, entonces, la primera fase está constituida por una zona de libre comercio, mediante la cual se asegura el libre movimiento de mercaderías originarias de los países miembros; la segunda etapa, el mercado común, que además de una zona de libre comercio comprende la unificación de los aranceles de los países miembros para el resto del mundo, y se uniforma la política comercial para el exterior; la tercera sería la unión aduanera, mediante la cual se establece el libre movimiento de todo tipo de mercancías, cualquiera que sea su origen, una administración aduanal común y la comunidad de los ingresos fiscales provenientes del arancel de importaciones, y la última fase es la de la unión económica, en la que además se asegura el libre movimiento de personas, bienes y capitales y se adoptan políticas comunes en lo económico y social. En resumen, el *mercado común* centroamericano es una zona de libre comercio perfecta, más la adopción de una tarifa arancelaria uniforme. Pero, debido a sus avances en distintos campos —hasta antes del conflicto de julio de 1969 entre El Salvador y Honduras— y al adecuado funcionamiento del *mercado común*, la integración centroamericana estaba paulatinamente entrando en las siguientes fases descritas. El Tratado General, por otra parte, entró en vigor el 4 de junio de 1961.

<sup>60</sup> Al respecto, cfr. H. Fix-Zamudio y Héctor Cuadra, *Problèmes actuels de l'Harmonisation et de l'Unification des Droits Nationaux en Amérique Latine*, Copenhague, 1969, edición mimeografiada, pp. 4-27. Ver anexo II, organigrama del MCCA, 622.

<sup>61</sup> Precisamente como antecedentes del programa de integración económica centroamericana, cabe mencionar la Resolución 9-IV de la CEPAL, de mayo de 1951, que sugirió la constitución del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano el cual tuvo su primera reunión en agosto de 1952, formado por los Ministros de Economía centroamericanos.

práctica la unión económica de Centroamérica. Asimismo, tiene la facultad de dictar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los compromisos establecidos mediante el tratado y de resolver los problemas suscitados con motivo de la aplicación de sus disposiciones, así como proponer a los gobiernos la suscripción de los convenios multilaterales que adicionalmente se requieran para alcanzar los fines de la integración económica de Centroamérica.<sup>62</sup>

A la entrada en vigor del Tratado de Managua, el 4 de junio de 1961, el Consejo Ejecutivo asumió las funciones encomendadas a la Comisión Centroamericana de Comercio en el Tratado Multilateral de Libre Comercio y en el Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación así como las encomendadas a la Comisión Centroamericana de Integración Industrial en el Convenio sobre Regímenes de Industrias de Integración y, por último, las atribuciones y deberes de las comisiones mixtas de los tratados bilaterales vigentes entre los países miembros.<sup>63</sup>

El tercer órgano del Mercado Común Centroamericano es una Secretaría Permanente, con personalidad jurídica propia, que lo es tanto del Consejo Económico Centroamericano como del Consejo Ejecutivo. Las siglas como se le conoce generalmente son las de SIECA. Tiene su asiento y sede principal en la ciudad de Guatemala y está a cargo de un secretario general, nombrado por el Consejo Económico Centroamericano.<sup>64</sup> Las funciones de la Secretaría General son las de velar por la correcta aplicación entre los países miembros del Tratado General, de los diversos tratados y convenios mencionados anteriormente y de todos los demás tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio e integración económica vigentes entre cualesquiera de los países miembros, así como de todos los demás convenios suscritos o por suscribir que tengan por objeto la integración económica centroamericana. Debe igualmente velar por el cumplimiento de las resoluciones del Consejo Económico Centroamericano y del Consejo Ejecutivo y debe ejercer las funciones que le delegue, además, el Consejo Ejecutivo, aparte de la realización de los trabajos y estudios que le encomiende alguno de los Consejos mencionados.<sup>65</sup>

Por carecer de un órgano propio para la solución de controversias, el Tratado General estableció que las diferencias que pudiesen surgir sobre la interpretación o aplicación de cualquiera de las cláusulas del mismo, deberían ser resueltas por medio del Consejo Ejecutivo o del Consejo

<sup>62</sup> Cfr. capítulo ix del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

<sup>63</sup> Ver *supra*, nota 56.

<sup>64</sup> La SIECA ha establecido diversas secciones para el mejor desempeño de sus funciones. Ver organigrama del MCCA, anexo II, p. 622.

<sup>65</sup> Cfr. artículos 23 y 24 del Tratado General.

Económico Centroamericano. Si los Estados partes no pudiesen ponerse de acuerdo, la controversia debe solucionarse por el arbitraje.<sup>66</sup>

Como bien sabemos, las deficiencias institucionales que —apuntábamos— caracterizan al Mercado Común Centroamericano son de igual o mayor gravedad en el caso de la ALALC, por otras razones. Un ejemplo, el que no fuera sino hasta la Resolución 165, de 8 de diciembre de 1966, del Consejo de Ministros reunidos en el tercer periodo de sesiones extraordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes, cuando se estableciese un mecanismo provisional para resolver las controversias entre los países miembros de la ALALC, precisamente porque el Tratado de Montevideo no legisla sobre un sistema especial para la solución de controversias surgidas con motivo de la aplicación del mismo.<sup>67</sup> Ya con base en esa resolución, surge otra que establece el reglamento del mecanismo provisional para resolver las controversias entre las partes contratantes.<sup>68</sup> Y finalmente por la Resolución 172, de 12 de diciembre de 1966, el Consejo de Ministros aprueba el proyecto de protocolo para la solución de controversias, el que es firmado en su forma definitiva el 2 de septiembre de 1967.<sup>69</sup>

c) *El Acuerdo de Cartagena*. Las dificultades que se fueron presentando con el curso del tiempo en el seno de la ALALC, debidas principalmente —además de la deficiencia institucional que las agravaba— a la gran diversidad de situaciones planteadas como consecuencia de la dimensión del espacio por integrar, de la disparidad de tamaño económico y de los distintos niveles de desarrollo alcanzados por las economías de los países latinoamericanos, llevaron a la idea de subregionalizar el proceso de integración, con el fin de ver el resultado de desarrollar esquemas parciales de integración entre grupos de países con grado similar de desarrollo económico, de tamaño económico equivalente, simultáneamente al desarrollo y perfeccionamiento del esquema global de integración.<sup>70</sup>

El Tratado de Montevideo no contempla expresamente esta posibilidad de concertar acuerdos de integración subregional entre diferentes grupos de sus países miembros; por el contrario, su espíritu es el de la

<sup>66</sup> Cfr. artículo 26, *idem*. Igualmente, el anexo a la Resolución 50 del Consejo Económico Centroamericano, de 29 de marzo de 1968 conteniendo el Reglamento sobre procedimientos para resolver conflictos.

<sup>67</sup> Los antecedentes de la Resolución 165 (CM-I/III-E) son, sin embargo, la Resolución 102 (IV) de la Conferencia de las Partes Contratantes, la Resolución 4 (RM-I) de los Ministros de Relaciones Exteriores, de noviembre de 1965, el artículo 3º de la Resolución 121 (V) de la Conferencia y la Resolución 85 del Comité Ejecutivo Permanente, de 15 de marzo de 1966.

<sup>68</sup> Cfr. Resolución 126 del Comité Ejecutivo Permanente, de 11 de julio de 1967.

<sup>69</sup> Cfr. la Resolución 172 (CM-I/III-E) y la Resolución 197 (CM-II/VI-E) de 2 de septiembre de 1967.

<sup>70</sup> Ver *supra*, número 3-A del sumario.

creación de un mercado común latinoamericano que abarcase el mayor número posible de países.

Ante las dificultades de los últimos años de aplicación del Tratado, se concretiza una tendencia latente —a pesar de todo— de buscar nuevas fórmulas de dinamizar el proceso de integración regional, acelerándolo por medio de acuerdos subregionales, en aquello que no sea incompatible con el objetivo mismo de la integración regional.<sup>71</sup>

Pero una vez escogida esta opción, el principal problema que se presenta es el de la compatibilidad de los objetivos perseguidos en los esquemas parciales con los objetivos del esquema global; es decir, cómo se puede evitar que los compromisos asumidos por un grupo de países signatarios de un acuerdo de integración subregional contravengan los compromisos asumidos por esos mismos países con el resto de los países participantes en el proceso de integración regional.<sup>72</sup>

Sin responder por el momento a esas interrogantes, lo que nos interesa ahora es confirmar cómo aun un esquema parcial, como el Pacto Andino, inserto dentro de un esquema global de integración, objeto ya de un tratado, el de la ALALC, tiene también un origen “internacional”, pues nace de un convenio celebrado entre varios países con las mismas características formales que los anteriormente estudiados. La relación entre un esquema de integración —de la índole que sea— y el derecho internacional persiste.

A partir de la Declaración de Bogotá de 1966, se llevaron a cabo arduas negociaciones, en las que Venezuela también intervino, para establecer un esquema de integración subregional. Los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú suscribieron el 26 de mayo de 1969 el acuerdo respectivo (Pacto Andino) que, a pesar de haber sido firmado en Bogotá, se le conoce como el Acuerdo de Cartagena, por haber sido aquí donde se desarrollaron todos los trabajos. El Pacto Andino reviste una gran importancia para todo el proceso de integración latinoamericana. Nos vamos a empeñar en tratar de demostrarlo.

<sup>71</sup> Y lo que constituye una reformulación del plan original de integración que encara sólo un esquema global de integración para América Latina de acuerdo con el pensamiento de la CEPAL, se materializa primero en la “Declaración de Bogotá”, de 16 de agosto de 1966, suscrita por los presidentes de Colombia, Chile, Venezuela y los representantes personales de los presidentes de Ecuador y Perú —habiéndose adherido Bolivia a la misma el 18 de agosto de 1967—, documento que sentó las bases para el Acuerdo Subregional Andino y, finalmente, en la Declaración de los Presidentes de América, de Punta del Este, de abril de 1967. Dichas declaraciones están sustentadas en el llamado “informe de los cuatro economistas”, de abril de 1965, realizado por invitación del expresidente Frei, y en la adopción de la Resolución 100 (iv) de la Conferencia de la ALALC, instrumento programático clave en esta materia.

<sup>72</sup> A este respecto, cfr. E. Cárdenas y F. Peña, *Los acuerdos subregionales y el Tratado de Montevideo*, en: “Derecho de la Integración”, núm. 2, Buenos Aires, abril 1968, pp. 10 y ss.

En primer lugar, porque el Pacto Andino es el paso más importante que se ha dado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en su evolución hacia la unión aduanera y el mercado común. ¿Por qué? Porque el Acuerdo de Cartagena contempla la constitución en sí de un mercado común limitado a los países participantes. Efectivamente, a través de la liberación general de los intercambios, de la eliminación de restricciones para la circulación de capitales y servicios, del arancel externo mínimo común, de la coordinación de las políticas económicas, de la planificación subregional, del establecimiento de instituciones de fomento como la Corporación Andina<sup>73</sup> se pueden crear las condiciones para el establecimiento de un solo espacio económico en el marco de la subregión, acompañado de un tratamiento común y uniforme respecto de terceros países.

En segundo lugar, si a todo esto aunamos la presencia de órganos comunitarios dentro de un sistema institucional equilibrado menos imperfecto que los antes comentados, más la existencia de mecanismos como la inmediata y automática desgravación de los productos de la lista común, la aceptación del compromiso del *stand still*, etcétera, podemos fácilmente concluir que el Pacto Andino puede significar mucho —tanto positiva como negativamente, según veremos más adelante— para todo el proceso de integración latinoamericana.

El Acuerdo de Integración Subregional expresa que sus objetivos son: promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros; acelerar su crecimiento mediante la integración económica; facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo; establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, y procurar, como corolario, un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú.<sup>74</sup>

Conscientes estos países de sus problemas y de sus diferencias estructurales, en el Acuerdo se manifiesta que “el desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración” entre los países miembros para lograr reducir las diferencias existentes entre ellos. Para el control de tal proceso, se establece la necesidad de una evaluación periódica tomando en cuenta, principalmente, los efectos sobre la expansión de las exportaciones globales de cada país, el comportamiento de su balanza comercial con los demás países de la subregión, la evolución de su producto

<sup>73</sup> Cfr. Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, suscrito en Bogotá, el 7 de febrero de 1968. Venezuela forma parte de la Corporación junto a los 5 países miembros del Pacto Andino y su sede es la ciudad de Caracas. La Corporación nacida de un tratado internacional, es una persona jurídica de Derecho Internacional Público, según reza su artículo 1º

<sup>74</sup> Cfr. artículo primero, Acuerdo de Cartagena.

nacional bruto, la generación de nuevos empleos y la formación de capital.<sup>75</sup>

El Pacto Andino determina con toda claridad las medidas y los mecanismos por medio de los cuales pretende el logro de sus metas. Tales medidas y mecanismos son: la armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes;<sup>76</sup> la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial; un programa de liberación del intercambio más acelerado que el que se adopte en general en el marco de la ALALC; un arancel exterior común (TEC) cuya etapa previa será la adopción de un arancel externo mínimo común; programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario; la canalización de recursos de dentro y fuera de la subregión para proveer a la financiación de las inversiones necesarias en el proceso de integración; la integración física; ciertos tratamientos preferenciales en favor de Ecuador y Bolivia, sin olvidar el hecho de la mediterraneidad de esta última.

En cuanto a la estructura institucional del Acuerdo Andino —aspecto esencial que hemos atribuido a los instrumentos internacionales que dan origen a un esquema de integración— hay indudablemente un avance importante respecto de la ALALC y del MCCA.

Los órganos principales del Pacto Andino son la Comisión y la Junta. Pero, si bien la Comisión —que es el órgano máximo— está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los países miembros y es, por consiguiente un órgano típicamente intergubernamental en su formación, tiene una función precisa dentro de la mecánica “comunitaria”, pues a través de las proposiciones de la Junta, se convierte en parte de las actividades de los órganos propiamente comunitarios, según la doctrina y la práctica especialmente europeas.<sup>77</sup>

A diferencia de la ALALC y del MCCA, que se quedan, en este nivel, con órganos exclusivamente intergubernamentales, el acuerdo subregional andino incorpora un órgano como la Junta, que es el órgano técnico (comunitario) de la estructura institucional del Acuerdo, integrada por tres miembros y que actúa “únicamente en función de los intereses de la subregión en su conjunto”.<sup>78</sup> Los miembros de la Junta son designados en base a su calidad estrictamente personal, por sus cualidades profesionales y técnicas relevantes no necesariamente deben ser nacionales de los países miembros, sino que pueden ser de cualquier país

<sup>75</sup> Cfr. artículo segundo, *idem*.

<sup>76</sup> Cfr. H. Fix-Zamudio y Héctor Cuadra, *Les problèmes actuels...*, especialmente pp. 22-25 y 36-43.

<sup>77</sup> Cfr. N. Catalano, *Manual de derecho de las comunidades europeas*, pp. 61 y ss.

<sup>78</sup> Cfr. artículo 13, Acuerdo de Cartagena.

latinoamericano. Son responsables ante la Comisión, que es la que los designa, y en razón de que deben actuar siempre con vistas a "los intereses comunes" no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, entidad nacional o internacional.

Son atribuciones de la Comisión: la formulación de la política general del acuerdo subregional y la adopción de las medidas necesarias para el logro de sus objetivos; la aprobación de las normas indispensables para la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países miembros; la vigilancia respecto al cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo y las del Tratado de Montevideo; la fijación de la contribución de cada uno de los países miembros y la aprobación del presupuesto anual de la Junta; la elaboración de su propio reglamento y el de los Comités Consultivo y Asesor Económico y Social; la aprobación del reglamento de la Junta y sus modificaciones; la proposición de modificaciones al Acuerdo a los países miembros. Además, la designación y remoción de los miembros de la Junta; la impartición de instrucciones a la misma; la delegación en la Junta de sus atribuciones y la aprobación, no aprobación o enmienda, de las *proposiciones* de la Junta. En pocas palabras, el poder de decisión básico está en manos de la Comisión, pero la Junta participa del mismo a través del sistema de proposiciones.<sup>79</sup> La Comisión, por otra parte, expresa su voluntad mediante *decisiones*.

Son atribuciones y deberes de la Junta, órgano técnico, principalmente: la vigilancia de la aplicación del Acuerdo y del cumplimiento de las decisiones de la Comisión; la formulación a la Comisión de proposiciones destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo, con la mira de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible; la participación, en principio, en las reuniones de la Comisión; la evaluación anual del resultado de la aplicación del Acuerdo y el logro de sus objetivos, proponiéndole a la Comisión las medidas correctivas pertinentes de carácter positivo; la realización de los estudios técnicos necesarios; la presentación a la Comisión del proyecto de presupuesto anual y de un informe anual de sus actividades; la promoción de reuniones periódicas de los organismos nacionales encargados de la formulación y ejecución de la política económica y, especialmente, de los que tengan a su cargo la planificación. Por último, el desempeño de las funciones de Secretariado Permanente del Acuerdo y el mantenimiento de contacto directo con los gobiernos de los países miembros a través de los organismos que ellos señalen.<sup>80</sup>

Como primer órgano auxiliar, el Acuerdo establece el Comité Consultivo, a través del cual los países miembros han de mantener una estrecha vinculación con la Junta.<sup>81</sup> Está integrado por representantes

<sup>79</sup> Cfr. artículo 7, *idem*.

<sup>80</sup> Cfr. artículo 15, *idem*.

<sup>81</sup> Ver, anexo III, organigrama del Acuerdo Andino, p. 623.

y sus asesores de todos los países miembros; es, por lo tanto, un órgano intergubernamental. Sus funciones son las de asesorar a la Junta y colaborar con ella en la realización de ciertos trabajos, cuando ésta lo requiera, y analizar las proposiciones de la misma antes de su consideración por la Comisión, a solicitud, igualmente, de la Junta. Las opiniones de los miembros del Comité Consultivo deben constar en informes que son elevados a la consideración de la Comisión y de la Junta.

La última novedad de tipo institucional que nos ofrece el Pacto Andino, desconocida como tal en la ALALC y en el MCCA, es el segundo órgano auxiliar del Acuerdo, a saber, el Comité Asesor Económico Social, integrado por los representantes de los empresarios y de los trabajadores de los países miembros.<sup>82</sup> Es un órgano corporativo, representante de fuerzas económicas considerables ajenas a los gobiernos y que tiene su antecedente en el Comité Económico y Social de la Comunidad Económica Europea y del EURATOM. Dicho Comité Económico y Social, su antecedente inmediato, está compuesto de representantes de las distintas categorías de la vida económica y social, en particular de los productores, agricultores, transportadores, trabajadores, comerciantes y artesanos, además de las profesiones liberales y de interés general<sup>83</sup> y está inserto dentro de la tradición política de la Europa Occidental de este siglo.

La implantación en el Pacto Andino de un órgano corporativo que, por cierto, se debe instalar dentro del primer año de vigencia del Acuerdo, obedece a dos objetivos fundamentales: prestar una asesoría de carácter técnico y, muy particularmente, vincular a los sectores de la vida económica y social de los países andinos a la labor que realizará este esquema de integración subregional. Es de desear que en el futuro se amplíe la participación a otros sectores en dicho Comité Asesor y que sus opiniones sean realmente tomadas en cuenta por los órganos de decisión del Acuerdo.

En lo que al mecanismo de solución de controversias se refiere, es similar al de la ALALC, por cuanto corresponde a la Comisión llevar a cabo los procedimientos de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación, cuando se presenten discrepancias con motivo de la interpretación o ejecución del Acuerdo o de las decisiones de la Comisión. Y de no lograrse avenimiento, se abre la fase arbitral, en la que el tribunal posee, según el caso, jurisdicción obligatoria o facultativa. Es decir, los países miembros del Pacto Andino deberán sujetarse a los procedimientos establecidos en el Protocolo para la solución de controversias suscrito en Asunción, el 2 de septiembre de 1967, por los ministros

<sup>82</sup> Cfr. artículos 19 y 22 del Acuerdo de Cartagena. Igualmente, anexo III, p. 623.

<sup>83</sup> Cfr. artículo 193 del Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957, instituyendo la Comunidad Económica Europea.

de Relaciones Exteriores de las partes contratantes del Tratado de Montevideo.<sup>84</sup>

5. *El orden jurídico de la integración.* Una vez comentados tres esquemas de integración y los tratados que les dieron origen, vamos a detenernos brevemente en los diversos enfoques que se han dado a sus relaciones mutuas. Habíamos destacado, en primer lugar, el origen internacional del esquema de integración y del conjunto de normas que lo enmarcan y que constituye su derecho propio. Desde este punto de vista, el orden jurídico de la integración o comunitario no configura un sistema de derecho totalmente nuevo, ni tampoco es autónomo por completo de otras ramas jurídicas. De ahí que hayan surgido varias maneras de considerar este nuevo cuerpo de normas que regula un proceso de integración determinado y las competencias atribuidas a los órganos de integración.

Desde un primer ángulo, podría concebirse que el orden jurídico comunitario o integracionista no es sino el resultado del desarrollo y del fortalecimiento de determinadas ramas e instituciones del derecho internacional. Bajo esta óptica, el estudio de la soberanía, distintos aspectos de las organizaciones internacionales, la posición del individuo en el derecho internacional, etcétera, se pueden considerar como expresiones del desarrollo del derecho internacional; fenómeno que se estaría produciendo especialmente en las comunidades económicas europeas.

Desde otro ángulo, se quiere afirmar la autonomía total del nuevo orden jurídico derivado de un esquema integracionista en todos sus aspectos y sólo por excepción se admitiría la existencia de algunas relaciones entre éste y el derecho internacional, como, por ejemplo, la que hace al hecho de que el derecho comunitario nazca de un tratado-marco regido por el derecho de los tratados, por cierto recientemente codificado por las Naciones Unidas,<sup>85</sup> o las relaciones del nuevo esquema de integración con terceros países, con organizaciones internacionales o particulares ajenos, por ser relaciones que rebasan el ámbito de aplicación de ese derecho de la integración.

Por último, una posición intermedia considera que el derecho de la integración surge en su inicio como una proyección del derecho internacional, aunque por su rápido desarrollo esté constituyendo ya una disciplina cada día más diferenciada del derecho internacional.

Si el derecho de la integración fuese totalmente ya un derecho autónomo, es decir, completamente nuevo y diferente, trataría situaciones y problemas jurídicos con soluciones totalmente nuevas y diferentes a algunas tomadas en el pasado. Por otra parte, el que un tratado internacional cree ciertos órganos o instituciones no tiene, a primera vista, nada de peculiar, pues el derecho de las organizaciones internacionales, por ejem-

<sup>84</sup> Cfr. artículo 23, Acuerdo de Cartagena.

<sup>85</sup> Cfr. la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas, firmada en mayo de 1969.

plo, eso hace. Lo que sucede es que este cuerpo de normas es todavía, básicamente, esa rama del derecho internacional que se ha calificado de derecho internacional constitucional. Mientras que en el caso de un tratado que instituye un esquema regional de integración y que crea órganos e instituciones, la naturaleza y el alcance de las competencias que les atribuye son de tal índole que las aleja de la definición estricta de organismos intergubernamentales —en mayor grado según sea el perfeccionamiento del esquema—, que las convierte en algo diferente del derecho internacional, con autonomía suficiente, lo que provoca la aparición propiamente del orden jurídico comunitario, en estricto sentido.

Pero si reconocemos que este nuevo derecho supone lógicamente el empleo de nuevas y diferentes soluciones, no podemos dejar de admitir que, en general, dichas soluciones tienen su origen en principios e instituciones del derecho internacional y que el fundamento de su validez coincide en lo esencial con el de éste. Pero existe igualmente —y éste es un aspecto cuya consideración sobrepasa los límites de este ensayo— una afinidad manifiesta entre ciertos problemas que el derecho de la integración incluye dentro de su temática y la teoría del estado federal dentro del derecho constitucional. Si bien, a diferencia de lo que ocurre respecto al derecho internacional, las afinidades del orden jurídico comunitario con el sistema federal radican tan sólo en las analogías y coincidencias que se advierten entre ambos, particularmente si el proceso de integración en un esquema determinado ha alcanzado niveles como los que presenta, por ejemplo, el Mercado Común Centroamericano y más especialmente la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

A lo que queremos llegar precisamente con estas disquisiciones es al esclarecimiento de la naturaleza del orden jurídico comunitario. Tarea ésta, desde luego, que sobrepasa nuestras posibilidades, y que corresponde a la obra conjunta de los juristas a través del estudio e investigación minuciosos y prolongados de materia tan cambiante, tan compleja y tan reciente. Sin embargo, para acercarnos paulatinamente a este objetivo, varios caminos pueden ser emprendidos. Uno de ellos, el de tratar de discernir los diferentes componentes de ese orden jurídico de la integración, para abordar más adelante el problema esencial, el de su naturaleza.

Al respecto, consideramos que hay tres diferentes categorías de normas que constituyen el orden jurídico comunitario o integracionista.

La primera categoría está formada por una serie de normas primarias derivadas del tratado internacional que dio origen al esquema de integración regional. Normas que establecen el marco operativo mismo de todo el sistema normativo secundario y los límites de ejercicio de las atribuciones de los órganos que dicho tratado creó. Constituyen el marco constitucional del esquema. Creemos haber comentado suficientemente esto en el epígrafe anterior. Son, en pocas palabras, la formulación jurí-

dica del compromiso político entre varios Estados para la creación de un esquema regional.

Los tratados que crean un esquema de integración, como habíamos dicho, entran generalmente en la categoría de los tratados-marco o tratados de procedimientos, precisamente porque, al ser un marco constitucional de un proceso económico por esencia cambiante, la estructura normativa que establecen no puede ser sino flexible para dar lugar a su posible adaptación a la realidad socio-económica que contemplan y que no es estática. De tal manera, esas normas primarias sólo establecen objetivos, fijan procedimientos, regulan el ritmo del proceso y definen los principios de base. Dependiendo su eficacia de la estructura institucional que pongan en pie y de los poderes concretos y reales que le atribuyan. Las instituciones integracionistas o comunitarias, en este tipo de tratados, deben gozar de un gran margen de maniobra para el ejercicio de sus poderes de decisión.

Pasemos ahora a la segunda categoría de normas constitutivas del orden jurídico de la integración, las que llamaremos normas secundarias y que son, precisamente, aquellas emanadas en el ejercicio de las potestades de que están investidas las instituciones comunitarias. La generación de normas jurídicas de los órganos e instituciones comunitarios constituye el meollo del orden jurídico propio al esquema. Son la consecuencia inmediata de la existencia a la base de un "tratado-marco" que no agota los detalles de la reglamentación del proceso de integración.<sup>86</sup>

Esa cascada de normas de diversa jerarquía y eficacia producidas por los variados órganos de las instituciones de integración no obedece —y ésa es su novedad— a los esquemas tradicionales conocidos de ley, reglamento, decreto, etcétera, ni son emitidas tampoco siguiendo un criterio tradicional de división de funciones. A veces, por necesidades operativas, y a veces porque las mismas estructuras institucionales de los esquemas son muy embrionarias.

En el caso, por ejemplo, del Mercado Común Europeo, el esquema más avanzado de integración regional, los instrumentos y medios de legislación que prevé el Tratado de Roma para instituir una verdadera legislación comunitaria son: en primerísimo término, el reglamento; en segundo lugar, las directivas y las decisiones; en tercer lugar, los actos *sui generis*, y en último lugar las recomendaciones y las opiniones. Los reglamentos son las leyes de la Comunidad. A pesar de su denominación, que puede ser causa de confusión, nada tienen de común con las decisiones reglamentarias surgidas en el orden nacional.

El reglamento tiene aplicación general, es obligatorio en todas sus par-

<sup>86</sup> La primera en hacer este género de distinciones fue la doctrina francesa, que acuñó las expresiones de *loi-cadre* y de la *loi-règlement*, que del derecho público han pasado ahora también al derecho internacional.

tes y directamente aplicable a cada uno de los Estados miembros.<sup>87</sup> El reglamento tiene dos particularidades no habituales; una de ellas es su carácter comunitario, su carácter específico intangible de ser aplicable completamente y de manera uniforme a toda la Comunidad sin consideraciones de fronteras; la otra, radicalmente nueva, es la de estar dirigido directamente a las personas físicas y morales de los Estados miembros, lo que Hallstein llama "aprehensión directa",<sup>88</sup> que el reglamento permite a las instituciones comunitarias.

Por lo que hace a la división de funciones, el poder legislativo de la Comunidad está confiado, a la vez, al Consejo de Ministros y a la Comisión Técnica. Otras instituciones como el Parlamento europeo y los órganos consultivos como el Comité económico y social participan también —pero no en todos los casos— en el proceso legislativo. La institución deliberante que dicta un reglamento es el Consejo o la Comisión y el procedimiento previsto por el Tratado para la formación de la voluntad garantiza la armonización de los intereses nacionales con los comunitarios, a menudo divergentes.<sup>89</sup>

La directiva, el segundo instrumento de la legislación comunitaria, es dirigida a todos los Estados miembros o a algunos de ellos solamente. Fija de manera obligatoria el objetivo comunitario a alcanzar, dejando a salvo en los Estados miembros la competencia en cuanto a la forma y los medios de legislación que se han de poner en función. La directiva es un instrumento característico de la obra de integración europea. Para los destinatarios, que son los Estados miembros, la directiva es absolutamente obligatoria y su tenor material puede ser el mismo que el de un reglamento.<sup>90</sup>

La decisión es el último de los actos jurídicos comunitarios que vamos a comentar. Por principio, una decisión se aplica a un caso especial, a una situación material o jurídicamente concreta y única. Una decisión es obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios que ella designe.<sup>91</sup> Se distinguen dos categorías diferentes de decisiones, según estén dirigidas a los Estados, o a los particulares, personas físicas o morales.

Si una decisión está dirigida a un Estado, va a actuar —como sucede con las directivas— sobre los sistemas jurídicos nacionales. Como las directivas, las decisiones de esta clase no entran en vigor con respecto a los particulares más que cuando el Estado las transforma en derecho nacional.

En cambio, si se trata de la otra clase de decisiones, aquellas dirigidas a los particulares, éstas son inmediatamente obligatorias para ellos y son

<sup>87</sup> Cfr. artículo 189, segundo párrafo, del Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957.

<sup>88</sup> Cfr. W. Hallstein, *La Communauté Européenne. Nouvel ordre juridique*, en: "Documents de la Communauté Européenne", núm. 27, Bruxelles, 1965.

<sup>89</sup> Cfr. artículos 149 y 155, Tratado de Roma.

<sup>90</sup> Cfr. artículo 189, tercer párrafo, Tratado de Roma.

<sup>91</sup> Cfr. artículo 189, cuarto párrafo, Tratado de Roma.

comparables a un acto administrativo. Cuando las decisiones comportan una obligación pecuniaria, tienen un carácter ejecutorio:

Las decisiones del Consejo o de la Comisión, que creen a cargo de las personas, que no sean los Estados, una obligación pecuniaria, constituirán título ejecutivo. La ejecución forzosa se regulará mediante las normas de procedimiento civil vigente en el Estado en cuyo territorio se deba efectuar.<sup>92</sup>

Es notable, pues, la diversidad de instrumentos de legislación comunitaria europea, de las normas que designamos como secundarias y que han hecho de la Comunidad Económica Europea una fuente de creación de derecho propio.

En el caso de la ALALC, son las resoluciones, las decisiones y los acuerdos, las normas que constituyen el segundo cuerpo de normas jurídicas, las normas secundarias del orden jurídico de la integración latinoamericana.

A partir del Protocolo de diciembre de 1966,<sup>93</sup> existen tres tipos de resoluciones: las del Consejo de Ministros, las de la Conferencia de las Partes Contratantes y las del Comité Ejecutivo Permanente, que poseen diferente jerarquía y eficacia de acuerdo al órgano que las emite.

En cuanto a las decisiones y los acuerdos, son actos jurídicos tomados por el Comité Ejecutivo Permanente.

Lo dicho en otra parte de este trabajo respecto de los aspectos institucionales de la ALALC nos dispensa de hacer mayores comentarios. Respecto al sistema normativo secundario del Mercado Común Europeo, el de la ALALC es muy elemental, pero constituye, sin embargo, la parte medular del ordenamiento legal de la Asociación.

Por lo que hace al Mercado Común Centroamericano, debido a su mayor complejidad que la ALALC —aunque con graves carencias institucionales igualmente—, el esquema de los instrumentos legales en manos de sus órganos presenta mayor desarrollo.

La potestad legislativa conferida por los Estados a los órganos de la integración para desarrollar y reglamentar los preceptos contenidos en los tratados, convenios y protocolos, y para la adopción de otras normas destinadas a completar el orden jurídico de la integración centroamericana, está establecida como competencia de orden general en el Tratado de Managua.<sup>94</sup> Dicha potestad legislativa está materializada en los regla-

<sup>92</sup> Artículo 192. Tratado de Roma.

<sup>93</sup> Protocolo que institucionaliza el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC. Ver. *supra*, nota 39.

<sup>94</sup> Cfr., precisamente sobre el tema, F. Villagrán Kramer, *Los instrumentos legales de la integración económica centroamericana*, y G. Fonseca, *Las fuentes del derecho común centroamericano*, en: "Derecho de la Integración", números 3 (octubre 1968) y 1 (octubre 1967), respectivamente.

mentos que pueden ser emitidos bien sea por el Consejo Ejecutivo, en los casos expresamente previstos, o por el Consejo Económico, en quien se ha venido desplazando la potestad normativa originalmente conferida a los dos Consejos.

Otro de los instrumentos legales, en el Mercado Común Centroamericano, de los órganos comunitarios, son las resoluciones. Tanto el Consejo Económico como el Consejo Ejecutivo toman resoluciones, algunas de las cuales crean una norma de carácter general o bien, otras, una norma individualizada. Existen resoluciones que pueden contener una directiva, mandato u orden dirigido a un Estado en particular, como a una persona física o moral, una empresa. Finalmente, existen las recomendaciones, que por su propia naturaleza no son legalmente obligatorias y, por consiguiente, sus efectos jurídicos son de menor importancia. No entramos en mayores detalles sobre la naturaleza y mecánica de estos actos jurídicos por exceder el enfoque de nuestro actual empeño.

Por último, en este punto haremos referencia a lo que va a constituir, o más precisamente empieza ya a constituir, el cuerpo de normas secundarias del orden jurídico de la integración subregional andina, con la salvedad de que es aún prematuro hacer consideraciones mayores sobre la materia. Los instrumentos legales de que se pueden valer los órganos creados por el Acuerdo de Cartagena y el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento<sup>95</sup> son: las decisiones, las directivas, las resoluciones, las consultas y las recomendaciones.

La Comisión, órgano máximo del Acuerdo, expresa su voluntad mediante decisiones, normas de un amplísimo alcance, según los artículos 7 y 11 del Acuerdo. Igualmente, según el artículo 28, puede aprobar las directivas, actos jurídicos de gran importancia puesto que sirven de base a la armonización de las legislaciones sobre ciertas materias.

La Junta, que es el órgano técnico comunitario del Acuerdo, participa en la formación de la voluntad de los actos comunitarios, es decir las decisiones, a través de las proposiciones. Pero, independientemente, ésta puede tomar igualmente resoluciones. Lo mismo sucede con la Corporación Andina de Fomento, la que —en ejercicio de sus particulares objetivos— realiza una serie de actos, de diversa naturaleza, entre los que se encuentran las resoluciones y las recomendaciones.

Además, en el caso del Pacto Andino, hay que tomar en cuenta que todas las normas secundarias generales del ordenamiento jurídico de la ALALC forman parte igualmente del ordenamiento del Acuerdo Subregional.

<sup>95</sup> El Acuerdo de Cartagena, en su artículo 24, establece institucionalmente la coordinación de los órganos del Acuerdo Subregional con dicha Corporación para "facilitar el logro de los objetivos del... Acuerdo". Pues cabe recordar que la Corporación está planteada como el organismo de financiamiento del proceso de integración subregional.

Para completar el cuadro de normas jurídicas que constituyen el orden jurídico de la integración, vamos a denominar normas terciarias a todas aquellas reglas de derecho que pueden ir desde una ley, pasando por un reglamento, un decreto, una orden, hasta una circular, dictadas por el Estado nacional en cumplimiento de las obligaciones y compromisos derivados de su participación en el esquema regional de integración de los actos que le son impuestos por los órganos comunitarios, y que debe perfeccionar por vías jurídicas para su plena realización en el territorio del mismo. En otras palabras, la actividad del Estado desplegada en una serie de actos jurídicos y otros más, materiales, para llevar a sus últimas consecuencias lo dispuesto por los órganos de la integración que materializan su voluntad de diversa manera, ya sea por reglamentos, directivas, decisiones, resoluciones, acuerdos, recomendaciones, etcétera, constituye el último cuerpo de normas jurídicas que junto con las dos primeras categorías enunciadas forma el orden jurídico de la integración.

Es natural que ante una composición tan compleja, el discernimiento de la naturaleza del derecho de la integración, considerado como una unidad, como una abstracción, generalizando lo que se manifiesta con particularidades en cada esquema de integración concreto, sea más difícil, tomada cuenta de su muy reciente y aún discutible —por ciertos juristas— carta de ciudadanía.

6. *Consideraciones finales.* Llegamos al final de este trabajo, sabedores que la vastedad de la materia le impide el tratamiento aun somero de problemas fascinantes. No era su propósito inicial sino comentar algunos aspectos de ciertos problemas que suscita el estudio de la integración económica. Materia ésta que impone un tratamiento interdisciplinario, un análisis sectorial por disciplinas, para emplear un término suyo, es un análisis por necesidad insuficiente; pero, por otra parte, un análisis global es en extremo ambicioso.

La enorme bibliografía existente sobre la materia da cuenta mejor que nada de su creciente interés e importancia. Existen autores excesivamente optimistas respecto a la eficacia de la integración; los hay en extremo pesimistas. Existen detractores abiertos de la misma y conocemos estudiosos cautelosos del fenómeno. Esto no significa sino una cosa: el error de pronunciarse definitivamente en pro o en contra de la integración a secas. Porque debemos preguntarnos de qué integración se trata, para qué grupo de países, dentro de cuál esquema, para qué propósitos, a qué precio.

Los objetivos inmediatos y mediatos de la integración europea obedecen a condiciones políticas internas y externas, necesidades económicas y estratégicas, imperativos sociales y culturales de muy diversa naturaleza a las condiciones políticas, necesidades económicas e imperativos sociales de nuestros países latinoamericanos. Lógicamente, estas condicionantes van a operar en direcciones diferentes, imponiendo objetivos diversos. Lo que

para los países europeos puede ser una prioridad absoluta, quizá no lo sea para los países latinoamericanos y viceversa.

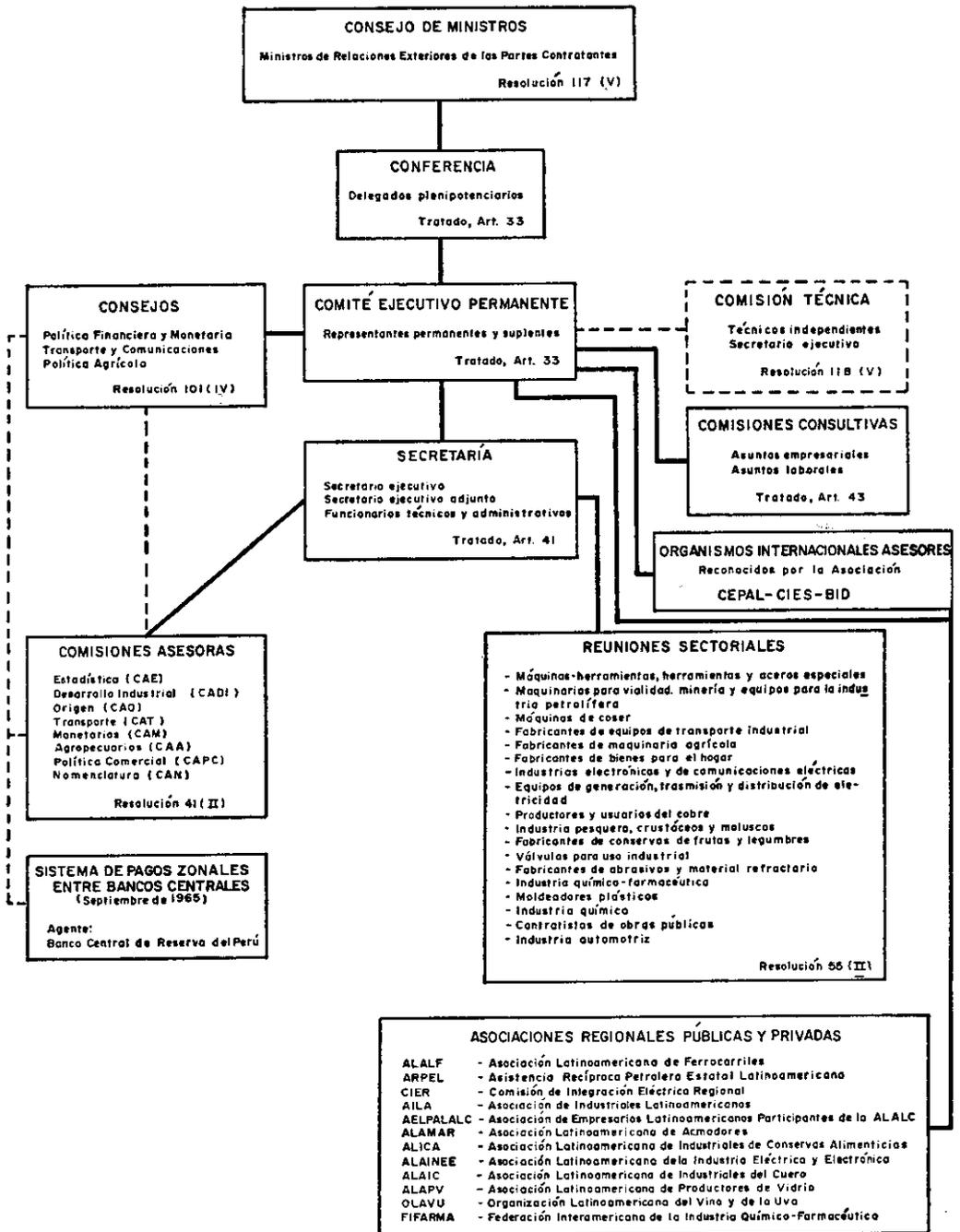
La urgencia para algunos países de una unión económica puede no parecer tan grande a otros, pero lo que puede no ser una necesidad de contenido económico puede ser una urgencia de tipo político. Se ha dicho que, en cierta medida, México no requiere tanto como otros países latinoamericanos, desde un punto de vista económico, de la integración con los otros países de la ALALC, por su posición geográfica y sus muy particulares e intensas relaciones económicas con los Estados Unidos; pero que es precisamente por esa razón el país más interesado en asociarse con los países del resto de América Latina, para disminuir la influencia política que se deriva de su misma situación.

En términos generales, América Latina necesita de la integración para disminuir un tanto el fenómeno de la dependencia externa y fortalecer —como suele decirse— su capacidad de negociación internacionalmente. Efectivamente, la unión hace la fuerza, pero mientras los beneficios de la integración, pocos o muchos, sólo favorezcan a los sectores privilegiados de nuestros países, debido al peculiar régimen social que nos caracteriza, esa mayor fuerza redundará en una consolidación de las estructuras de poder que han generado secularmente la injusticia social en nuestras naciones. Es por ello que, en nuestra América, no sólo basta el fortalecimiento del mecanismo regional y la disminución de nuestra dependencia externa en lo económico y en lo político, sino que se impone perentoriamente la realización de profundas reformas estructurales de nuestras sociedades, para superar las distorsiones de nuestros regímenes económico-sociales, que se han mostrado incapaces de satisfacer las necesidades más elementales de nuestra masa de campesinos, de obreros y de otros marginados. Si la integración regional progresa en América Latina sin que se efectúen dichos cambios, el proceso no va a proyectar nunca sus logros a los sectores postergados de nuestras sociedades y va a demostrar fehacientemente, a pesar de todo, su ineficacia como uno de los instrumentos del desarrollo.

Héctor Cuadra,

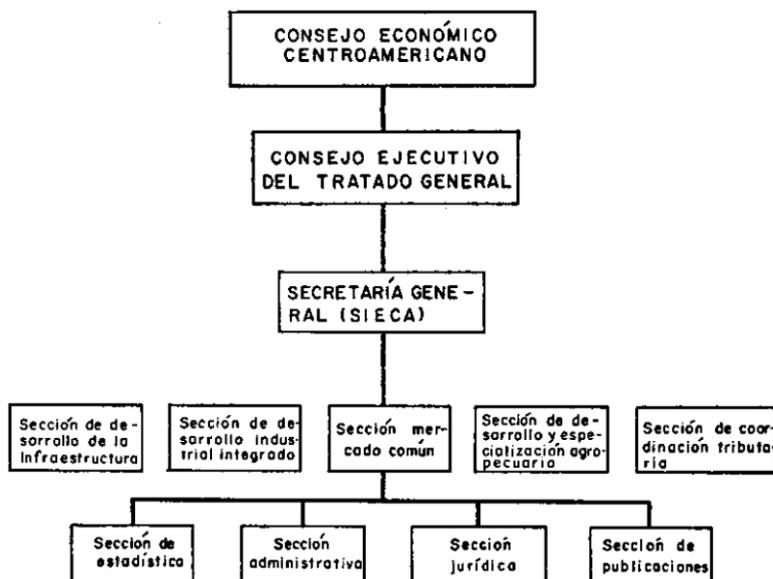
Investigador del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la  
UNAM

# ANEXO I. Organigrama de la ALALC



## ANEXO II

## CENTROAMÉRICA: ORGANISMOS DEL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA



## ANEXO III. Las instituciones del Pacto Andino.

