



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ZONA  
LATINOAMERICANA  
DE LIBRE COMERCIO

RESEÑA JURIDICA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



Zona Latinoamericana de Libre Comercio

# RESEÑA JURIDICA

1

Colección Divulgación

Buenos Aires

Esta publicación es versión corregida y  
actualizada de la editada por el C.F.I.  
en 1962, titulada ESTRUCTURA JURÍDICA  
DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE  
LIBRE COMERCIO

IMPRESO EN ARGENTINA  
PRINTED IN ARGENTINE

Queda hecho el depósito que  
previene la Ley número 11.723

© by Consejo Federal de Inversiones  
Buenos Aires, 1963.

El presente trabajo ha sido elaborado por el  
Esc. *Alberto Ricardo González Arzac*, Asesor  
del Consejo Federal de Inversiones.



## PALABRAS PRELIMINARES

*El CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, al ofrecer las primeras publicaciones de la serie DIVULGACIÓN, se propone entregar a un número de lectores más amplio la versión de algunos de sus estudios.*

*Nuestro trabajo de investigación está dirigido primordialmente a buscar una solución a los problemas económicos de las regiones argentinas; y es obvio que, para que esa tarea sea efectiva, debe existir un suficiente nivel de conciencia colectiva a su respecto.*

*Los estudios que se elaboran sin vinculación directa con los interesados en su objeto, no pueden tener ni realismo ni eco. La planificación económica de laboratorio sólo sirve para empleo y solaz de los laboratoristas; únicamente el contacto con la realidad, la vinculación con los diferentes sectores sociales y el análisis de los problemas a la luz de la política económica global a que deben servir las soluciones propugnadas, transforma en creación útil el esfuerzo del investigador.*

*Muchos de los estudios del C. F. I., por su misma naturaleza, pueden resultar demasiado especializados para el lector común. Pero toda idea*

puede tener una traducción llana. Dar a conocer esa versión y aspirar a una armonización de lo simple y lo profundo es la finalidad de la serie DIVULGACIÓN.

Entre las publicaciones iniciales se han incluido dos trabajos sobre la Zona Latinoamericana de Libre Comercio: en uno se esboza su estructura institucional y en otro se conecta a ese sistema con las economías regionales. Queremos así llevar a la atención pública un tema de la mayor importancia para Argentina y para Latinoamérica.

El mundo asiste en estos momentos a un cambio de dimensiones en sus mercados económicos, puesto que el progreso técnico que ha transformado la sociedad contemporánea requiere mercados no menores de 200 millones de habitantes. Y este cambio de escala operado en el orden técnico, viene creando un correlativo cambio económico y político. En muchos aspectos el concepto de "nación" no es ya una unidad de medida, y tiende a ser reemplazado por un conjunto de naciones. Quien no quiera advertir este hecho, corre el peligro de vivir la misma tragedia de los localistas que hace más de un siglo no advertían el advenimiento de la unidad nacional y se encerraban en sus propias fronteras, desvinculados del progreso.

El tono jurídico de esta primera publicación de la serie DIVULGACIÓN no modifica el criterio de accesibilidad que rige estas ediciones. Se han delimitado en el trabajo los principios básicos

del Tratado Latinoamericano de Libre Comercio y sus ámbitos de validez jurídica, con la claridad necesaria para que se conozca el mecanismo institucional de la ALALC. Se incluyen además capítulos especiales sobre los tres pilares institucionales creados por el Tratado: la Zona de Libre Comercio, que es el sistema económico-jurídico elegido; la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que es el órgano ejecutor de los objetivos acordados, y la cláusula de la Nación más favorecida, que es la llave maestra del programa de liberación del intercambio.

Se ha dicho con certeza que esos instrumentos jurídicos son eficaces, pero necesitan de grandes decisiones políticas para que esa eficacia se traduzca en hechos que resistan posibles factores de estancamiento en un futuro cercano.

Y la decisión política más elemental es tomar conciencia de que la consolidación de la zona de libre comercio —la marcha hacia el mercado común— exige continuos esfuerzos de armonización recíproca para lograr la integración y complementación económica de los países que la integran.

ALFREDO ERIC CALCAGNO  
Secretario General del C. F. I.

## I. INTRODUCCIÓN

### EL TRATADO DE MONTEVIDEO

1. El 18 de febrero de 1960, en la ciudad de Montevideo, la República Argentina suscribió una convención internacional con otros seis países del continente, que denominaron Tratado de Montevideo, por la cual establecieron una **zona de libre comercio** e instituyeron la **Asociación Latinoamericana de Libre Comercio**. Este Tratado ha sido ratificado por la ley nacional nº 15.378.

Al elegirse la estructura jurídico-económica dentro de la cual habría de funcionar esta importante institución latinoamericana, se tuvo en cuenta el compromiso que tenían contraído algunas naciones continentales en el **Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)**, lográndose conciliar los objetivos que se buscaban con el Tratado de Montevideo y las obligaciones asumidas con el GATT.

2. Del **Tratado de Montevideo** puede decirse lo mismo que Cartou afirmó del **Tratado de Roma**<sup>1</sup> (donde se instituyó la Comunidad

<sup>1</sup> La *Comunidad Económica Europea* fue instituída por los gobiernos de Italia, Francia, Alemania Occidental, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, por el mencionado tratado del 25 de marzo de 1957, que creó el Mercado Común Europeo y el Euratom.



Económica Europea), en el sentido de que aún siendo un acontecimiento revolucionario en materia económica y política, está sometido a las técnicas más clásicas, más tradicionales, más experimentadas del Derecho público, respondiendo a la fórmula de Ripert: "**Hagamos derecho antiguo sobre objetos nuevos**"<sup>2</sup>.

En efecto, a nadie escapa la importancia político-económica que puede alcanzar el establecimiento de una **zona de libre comercio** en América Latina<sup>3</sup>, sobre todo en momentos en que estos países vigorizan sus esfuerzos de desarro-

<sup>2</sup> CARTOU: *El mercado común y el derecho público*, Madrid, 1959, p. 4.

<sup>3</sup> Véase: Banco Central de la República Argentina: *El Tratado de Montevideo y la Zona de Libre Comercio*, Buenos Aires, 1961; CAMPOS SALAS: *Comercio interlatinoamericano e integración regional* (Com. Exterior) México, 1959, y *la Zona de Libre Comercio en América latina*, idem 1960; CÁRDENAS: *El mercado común latinoamericano y sus proyecciones en el desarrollo regional y nacional* (Bol. Trim. Inf. Económ.), Quito, 1959; Comisión Económica para América latina: *El mercado común latinoamericano*, México, 1959, y *las inversiones privadas extranjeras en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio*, idem, 1960; Cámara Argentina de Comercio: *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, Buenos Aires, 1962; Comité Provisional de la ALALC: *La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, Buenos Aires, 1961; Consejo Interamericano de Comercio y Producción: *La empresa privada y la Zona Latinoamericana de Libre Comercio* (Sec. Arg.), 1960; DELL: *Problemas de un mercado común en América latina*, México, 1959, y *El Tratado de Montevideo* (Bol. Quincenal), México, 1960; ECHEVERRÍA: *La integración económica regional de América latina* (Panorama Económico),

llo; si alguna duda pudiera existir sobre la trascendencia de tal medida en nuestro continente, bastará —para descartarla— con pensar que si la abolición de las aduanas provinciales fue uno de los pasos más firmes hacia la unidad nacional argentina, una medida semejante en el seno de Latinoamérica ha de significar sin duda uno de los actos fundamentales para edificar la unidad de nuestras naciones. Pero no obstante esa magnitud política, el Tratado —bajo una faz estrictamente jurídica— sigue las normas tradicionales de derecho de gentes.

Sgo. de Chile, 1959; ESTEVES: *Desarrollo del mercado común latinoamericano* (Trim. Económ.), México, 1959; FERRERO: *El mercado común latinoamericano*, Lima, 1959; GARCÍA: *El mercado común, la industrialización y el desarrollo económico de América latina* (Rev. Económ.), Córdoba, 1960; GARCÍA REYNOSO: *Dos conferencias sobre el mercado común latinoamericano* (Trim. Económ.), México, 1959, GARRIDO TORRES: *¿Por qué un mercado regional latinoamericano?* (R. Pol. Internac.), Río de Janeiro, 1958; Honorable Cámara de Diputados de la Nación: *Diario de sesiones*, Buenos Aires, 1960; Honorable Senado de la Nación, ídem; Instituto Interamericano de Unión Económica: *Zonas de libre comercio y mercado común latinoamericano*, Córdoba 1960; MÁRQUEZ: *Posibilidad de bloques económicos en América latina*; México, 1944; MÉNDEZ DELFINO: *La integración económica y el mercado común en Latinoamérica* (Anales Academ. C. Económ.), Buenos Aires, 1959; Organización de Estados Americanos: *El desarrollo de los mercados regionales en América latina*, 1958; PEGURIER: *O mercado común latinoamericano* (Económ. Brasileira), Río de Janeiro, 1958; PÉREZ BOTIJA: *Mercados comunes: europeo y latinoamericano* (Bol. CASA), Buenos Aires, 1962; PREBISCH: *El mercado común latinoamericano* (Com. Exterior), México 1959, y *Pagos y la*

*Zona de Libre Comercio en América latina*, ídem, 1960; SAMPAY: *Implicancias políticas del Tratado de Montevideo* (El Diario), Montevideo, 1962; TEUBAL: *Europa y Latinoamérica ante la integración económica* (Desarrollo Económico), Buenos Aires, 1961; URQUIDI: *Apreciación preliminar del proyecto de Montevideo* (Com. Exterior), México, 1959, y *Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano*, México, 1960; WIONCZEK: *El financiamiento de la integración económica de América latina* (Trimes. Económ.), México, 1960.

## II. CARACTERIZACIÓN DEL TRATADO DE MONTEVIDEO

### NATURALEZA JURÍDICA DEL TRATADO

3. Tomando el número de estados signatarios como criterio caracterizador<sup>4</sup>, se trata de un acuerdo internacional **colectivo, multilateral o pluripartito** que liga a siete estados de América Latina. Esta caracterización tiene importancia jurídica en relación a la fecha en que los tratados deben entrar en vigor, porque —mientras los tratados “bipartitos” entran en vigor desde el día en que se realiza el canje de ratificaciones— hemos de ver cómo los tratados “colectivos” lo hacen tomando como punto de partida el día que un determinado número de signatarios depositan su correspondiente instrumento de ratificación.

### NATURALEZA JURÍDICA DE SUS ESTIPULACIONES

4. La doctrina del Derecho Internacional ha distinguido —en forma no muy convincente— los **traités-lois** (tratados leyes) de los **traités-**

<sup>4</sup> PODESTÁ COSTA: *Derecho internacional público*, Buenos Aires, 1955, t. I, p. 368.

**contrats** (tratados contratos)<sup>5</sup>, fundando esa distinción en la circunstancia de que aquellos crearían normas de derecho objetivo, en tanto éstos constituirían **derechos subjetivos** para las partes.

Soslayando el análisis de las diversas doctrinas que han criticado inteligentemente esa clasificación, más que de "tratados-leyes" y "tratados-contratos", preferimos hablar de cláusulas normativas y cláusulas contractuales, por cuanto dentro de un mismo tratado pueden coexistir estipulaciones que respondan a una y otra caracterización<sup>6</sup>. Es lo que ocurre con el Tratado de Montevideo, donde se determinan estipulaciones de naturaleza normativa y contractual

<sup>5</sup> ANTOKOLETZ: *Tratado de derecho internacional público*, Buenos Aires, 1938, T. I, p. 38; KELSEN: *El contrato y el tratado*, México, 1943, p. 25; PODESTÁ COSTA, op. cit., p. 368; VERDROSS: *Derecho internacional público*, Madrid, 1957, p. 122.

<sup>6</sup> PÉREZ MIER diferencia las *estipulaciones* contenidas en los tratados, de la siguiente manera: a) cuando "imponen prestaciones concretas, particulares, que se extinguen con el cumplimiento de la prestación convenida" (cláusulas contractuales); b) cuando "se proponen crear verdaderas normas o reglas de derecho comunes a las partes las cuales no se agotan ni extinguen en una realización particular, sino que, de naturaleza permanente, son susceptibles de renovación e imponen una conducta determinada... y tienen, por lo tanto, la virtud de modificar la legislación particular de las partes" (cláusulas normativas); (*Concordato y ley concordada*; Rev. Esp. Der. Canónico, Salamanca, 1946).

indistintamente<sup>7</sup>, conformando un "tratado mixto"<sup>8</sup>, aún cuando generalmente esas estipulaciones sean normativas.

## **NATURALEZA JURÍDICA DE LAS PRESTACIONES**

5. En la consideración del contenido de las normas creadas por la voluntad de las partes (*pacta sunt servanda*), se ha diferenciado entre las que obligan a los estados a prestaciones paralelas y las que obligan a prestaciones cruzadas<sup>9</sup>. Aún cuando esta distinción nada tiene que ver con la de los "tratados-leyes" y "tratados-contratos", se ha admitido que los "tratados-leyes" obligan generalmente a los estados a prestaciones paralelas.

El Tratado de Montevideo "obliga" a las partes a **prestaciones paralelas**, desde que no exis-

<sup>7</sup> Refiriéndonos concretamente a las normas del Tratado: cuando las partes se obligan a establecer una nomenclatura uniforme en el más breve plazo posible (artículo 49, inciso c), acuerdan una estipulación contractual donde se comprometen a realizar un hecho determinado, con cuya ejecución queda cumplida la prestación; sin embargo, cuando las partes se obligan a darse mutuamente el tratamiento de la nación más favorecida (artículo 18) acuerdan una estipulación normativa, que regirá permanentemente la conducta de cada uno de los países.

<sup>8</sup> PÉREZ MIER considera que "el mismo tratado puede contener estipulaciones contractuales y estipulaciones normativas, dando así lugar a los llamados tratados mixtos" (op. cit., p. 325).

<sup>9</sup> KELSEN, op. cit., p. 31.

ten contraprestaciones que les den una naturaleza sinalagmática. Todos los estados **deben** realizar actos que en ningún caso dependen, para su concreción, de la efectivización de otros actos por parte de los demás estados contratantes, ni admiten la **exceptio non adimpleti contractus**. Pero esta regla general —aplicable a las relaciones de cada Estado con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio— encuentra su excepción en las negociaciones directamente realizadas entre algunas de las partes contratantes que el Tratado “permite”, donde evidentemente las prestaciones son cruzadas (acuerdos de complementación).

### III. AMBITOS DE VALIDEZ JURÍDICA

#### AMBITO PERSONAL

6. El Tratado de Montevideo es una **convención abierta**<sup>10</sup>, porque estipula que determinados estados pueden adherirse a sus disposiciones<sup>11</sup>; no obstante —mientras ello no se produce— es lógicamente **res inter alios acta** para los estados no adheridos.

Tiene entonces por **ámbito de validez jurídica personal** a cada uno de los estados signatarios y adherentes que lo ratifiquen<sup>12</sup> en su carácter de personas jurídicas de Derecho internacional, y a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que el mismo crea y otorga personería jurídica internacional.

No tiene el Tratado disposiciones que hagan surgir derechos u obligaciones para las personas físicas o las personas jurídicas del Derecho in-

<sup>10</sup> VERDROSS, op. cit., p. 123.

<sup>11</sup> Durante el debate legislativo de la ley 15.378 el senador Weidmann sostuvo que el carácter *abierto* de este Tratado salvaba toda objeción tendiente a considerarlo como incompatible con la liberalización del comercio internacional (D. Sesiones, p. 649).

<sup>12</sup> Queda fuera del ámbito personal del Tratado el Estado que formalice su *denuncia*, comunicando su intención a los demás estados en una sesión ordinaria de la Conferencia y efectuando entrega formal del documento de denuncia en la sesión ordinaria siguiente (artículo 64).



terno de los países contratantes, tal como ocurre en el Tratado de la Comunidad Económica Europea donde existen normas cuyos destinatarios directos son las empresas o los ciudadanos de los estados miembros <sup>13</sup>.

Ello no importa que el Tratado haya dado espaldas a la realidad económica y política de nuestras naciones ignorando la presencia de los poderosos grupos representativos que actúan en su seno, por lo que el artículo 43 dispone la necesidad de que la Asociación estudie los problemas específicos con miembros de los diversos sectores de las actividades económicas. A esta norma se adecúa la formación de una entidad gremial de empresarios industriales de los países que integran la ALALC, a la que podrán sumarse en breve entidades de los demás núcleos de la producción y del trabajo que adviertan la necesidad de acordar iniciativas semejantes a fin de colaborar en objetivos comunes y lograr un equilibrio entre las distintas fuerzas económicas de la zona.

7. La clasificación de los estados miembros en **signatarios** y **adherentes** <sup>14</sup> se ajusta a los tér-

<sup>13</sup> MADIA: *Che cosa e il Mercato comune*, Milano, 1960; HOUSSIAUX: *Concurrence et marché commun*, París, 1960; CARTOU: op. cit., p. 193.

<sup>14</sup> El artículo 58 del Tratado contiene la llamada *cláusula de adhesión o accesión*, común en los tratados colectivos, que consiste en una estipulación "mediante la cual los terceros Estados pueden adherirse o acceder suscribiendo la convención o viniendo a ser parte de la misma" (DÍAZ CISNEROS: *Derecho internacional público*, Buenos Aires, 1955, t. I, p. 77).

minos del Tratado, que así los clasifica en los artículos 55, 56 y concordantes; pero esta diferenciación no implica desigualdad de derechos u obligaciones, sino que se establece al solo efecto de determinar la fecha de entrada en vigor del acuerdo para los respectivos países (artículo 58).

Son estados signatarios los siete países que suscribieron el tratado originariamente: Argentina, Brasil, Chile, Méjico, Paraguay, Perú y Uruguay <sup>15</sup>.

Son estados adherentes los demás países latinoamericanos que se incorporen a la zona de libre comercio depositando, con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado, su correspondiente instrumento de adhesión (artículo 58). Se han incorporado hasta el momento: Colombia y Ecuador <sup>16</sup>.

La adhesión se produce en el sentido estrictamente jurídico del vocablo, pues el artículo 55 establece que el Tratado "no podrá ser fir-

<sup>15</sup> Si bien Bolivia no firmó el Tratado, los representantes de los estados signatarios —por una resolución especial— le concedieron cuatro meses de plazo para suscribirlo como estado signatario. Esa adhesión no se concretó, aún cuando Bolivia recientemente ha manifestado su voluntad de incorporarse a la ALALC.

<sup>16</sup> Son los únicos estados adherentes; en caso de que Bolivia se incorporase a la ALALC lo haría en ese carácter, pues ya venció el término para incorporarse como signataria.

A la Segunda Conferencia concurren como *observadores* representantes de Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

mado con reservas, ni podrán éstas ser recibidas en ocasión de su ratificación o adhesión". Esta norma ha sido extendida por la Conferencia a todas las disposiciones que —al tiempo de producirse da adhesión— conforman la estructura jurídica de la Asociación (resolución 5-I-1961). Al juzgarse la inflexibilidad de estas disposiciones, debe tenerse en cuenta que los estados miembros de la ALALC no tienen derecho a discernir sobre la aceptación del nuevo estado adherente si hay "compatibilidad técnica y económica de sus regímenes" (resolución 36-II), justificándose por ello la amplitud con que esa adhesión debe ser hecha.

8. El artículo 46 acuerda completa **personalidad jurídica** a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, lo que denota reconocerle una personalidad internacional sólo "relativa", pues únicamente existe para los estados contratantes, y "limitada", porque sólo obedece a los fines de su creación.

Además, puntualiza algunos aspectos de la **capacidad iure gestionis** de la ALALC —dentro del ámbito del derecho privado— que consisten en: a) contratar; b) adquirir los bienes muebles e inmuebles indispensables para la realización de sus objetivos y disponer de ellos; c) demandar en juicio; d) conservar fondos en cualquier moneda y hacer las transferencias necesarias.

## AMBITO ESPACIAL

9. El ámbito de validez jurídica espacial coincide con la suma de los territorios de estados contratantes, y se le denomina "zona de libre comercio". Es una **zona mercantil** yuxtapuesta a la **zona política** donde los estados miembros ejercen sus respectivas soberanías<sup>17</sup> a la cual el artículo 1º *in fine* del Tratado, precisa como el "conjunto de territorios de las Partes Contratantes".

Fuera de esa zona espacial el tratado no tiene trascendencia comercial ni política: los terceros países pueden comerciar con los países integrantes de la zona sin que intervenga la ALALC; y los países integrantes de la zona pueden comerciar con esos terceros países con absoluta independencia.

10. Al quedar abierta a las adhesiones de otras naciones, esa zona puede extenderse también al territorio de los estados que se adhieran por medio de un acto unilateral. Pero existe una **condición étnica** que se conjuga con el criterio geográfico continental; solo pueden ingresar al Tratado los estados **latinoamericanos** (artículo 58), con lo que se identifica a naciones de América perfectamente individualizadas tanto en su

<sup>17</sup> Aún cuando, por el momento, no tiene el problema mayor importancia económica, consideramos que deben entrar dentro de la zona las *posesiones extracontinentales* de los países miembros, como en el caso de los "sectores antárticos" de Argentina y Chile.

estructura económica como en razones de orden histórico, racial, religioso o cultural.

La resolución 36-II solucionó el problema planteado por la adhesión de Cuba, al disponer que “no procede aceptar el depósito de instrumentos de adhesión de ningún país que mantenga un régimen económico incompatible con el Tratado de Montevideo”, no pudiendo —por lo tanto— el ámbito espacial dilatarse hacia zonas de estructuras comunistas. En consecuencia, la resolución 37-II estableció la no aceptación de la adhesión cubana “mientras perdure su actual régimen económico”.

#### **AMBITO TEMPORAL**

11. El **ámbito de validez jurídica temporal** tiene una extensión **ilimitada** (artículo 63), lo que no quiere decir que se haya creado un sistema destinado a fosilizarse, sino que —por el contrario— ha sido dotado de una estructura eminentemente dinámica, donde se pueden diferenciar diversos períodos.

La **primera etapa** comenzó con la entrada en vigor del tratado y tuvo una duración improporcionable de dos años. Cuando nos referimos a la naturaleza jurídica del tratado adelantamos la modalidad de su entrada en vigor en virtud de su naturaleza colectiva; el artículo 57 estableció que entraría en vigor treinta días después de efectuado el depósito del tercer instrumento de ratificación, con relación a los tres primeros países que lo ratificaran, y subsiguieren-

tes disposiciones regulan la entrada en vigor para los demás países signatarios y adherentes.

Durante los **dos primeros años** de vigencia del tratado las decisiones de la Conferencia (órgano máximo de la ALALC) fueron tomadas con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los estado miembros y siempre que no hubiera voto negativo (artículo 38); en esa misma forma se estableció el sistema de votación que se adoptó para después del período indicado.

**12. La segunda etapa** comenzó paralelamente con la primera y tiene una duración de doce años; pero bueno es advertir que —mientras la primer etapa se caracterizó por su contenido formal— la segunda etapa tiene un contenido marcadamente material.

Su objetivo es la eliminación gradual de los gravámenes y restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cada uno de los estados contratantes (artículo 3) y el tiempo en que debe concretarse no puede exceder de doce años (artículo 2).

De esta manera queda delineada una norma rectora que caracteriza a este período: el **principio de gradualidad**, consagrado por los artículos 4, 5 y 7 del Tratado, cuya aplicación se lleva a cabo mediante negociaciones periódicas en el curso de los doce primeros años. Estas negociaciones conducen a la formación de dos tipos de listas de mercaderías, las **listas nacionales** y la **lista común**.

En las **listas nacionales** cada país inscribe los productos sobre los que otorga concesiones para su importación desde la zona, y en la **lista común** se inscribe una relación de los productos con respecto a los cuales todas las partes se comprometen a liberar su comercio al cabo del período de los doce años.

13. El **tercer período** aparece desdibujado en el articulado del Tratado, pero ha estado presente como objetivo mediato: consiste en la **adaptación de una nueva etapa de integración económica** (artículo 61).

El artículo 54 determina en ese sentido que “las Partes Contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar su política hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un **mercado común latinoamericano**”.

#### **AMBITO MATERIAL**

14. El ámbito de **validez jurídica material** está integrado por los objetivos económicos que persigue el Tratado. Ya hemos puntualizado que el principal fin inmediato es la gradual **eliminación de gravámenes**, entendiéndose por tales “los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes —sean de carácter fiscal, monetario o cambiario— que incidan sobre las importaciones” (artículo 3).

Es decir que el programa de liberación del intercambio intrazonal previsto para el período de doce años, incluye tanto a los gravámenes aduaneros como a los demás recargos fiscales o

políticas monetarias que tengan efectos similares en la importación de productos; y quedan excluidos de dicho programa las tasas o recargos no fiscales, que respondan al costo de los servicios prestados (artículo 3 *in fine*).

En materia de **impuestos aduaneros**, las reducciones concedidas anualmente por cada Estado en la formación de las **listas nacionales** debe ser equivalente —por lo menos— al 8 % de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países (artículo 5), e ingresan a la **lista común** los productos cuya participación en el valor global del comercio entre los países de la ALALC alcance —por lo menos— un porcentaje del 25 % durante el primer trienio, 50 % en el segundo trienio, 75 % en el tercer trienio, y lo “esencial” de ese comercio durante el cuarto trienio (artículo 7).

En materia de **tributos internos** (impuestos, tasas y otros gravámenes internos) los productos zonales gozan dentro de cada país integrante de la ALALC de un tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales (artículo 21), tratándose de evitar que las cargas fiscales u otras medidas internas que puedan aplicarse (monetarias, cambiarias) deriven en la anulación o reducción de las condiciones de intercambio logradas durante las negociaciones multilaterales para la liberación del intercambio (artículo 22).

15. Dentro del ámbito material del Tratado tiene importancia el tema de la individualiza-



ción de los productos pasibles de ser incorporados al programa de liberación. En líneas generales, puede decirse que **productos originarios** de la zona (artículo 3 y 49 apartado a) son aquellos cuya "elaboración final" ha sido realizada en un país integrante de la misma<sup>18</sup>.

Pero un criterio tan amplio, que no podría dar lugar a equívocos respecto de los productos agropecuarios, produciría confusiones cuando se trate de productos industriales. La importancia del tema puede calcularse si se tiene en cuenta que en el caso de adoptarse demasiada rigidez para determinar el origen de las mercaderías, podría lesionarse sensiblemente el adelanto técnico de nuestras manufacturas, que a menudo necesitan de productos intermedios importados para su perfección tecnológica; y por el contrario, si se llegase a dar demasiada liberalidad, puede llegarse a que sistemas nacionales de "draw back" muy elásticos desvirtúasen los fines del Tratado convirtiendo a algunas industrias en simples plantas de montaje para exportar a la zona, dando una aplicación inaceptable al artículo 52, segundo párrafo, del Tratado.

La resolución 22-I (en vigor durante el año 1962) fijó un mínimo del 50% del valor final como porcentaje de debía ser incorporado al

<sup>18</sup> Un protocolo adicional al Tratado de Montevideo, excluye expresamente de la aplicación del mismo a los compromisos de compra-venta de petróleo y sus derivados, resultantes de convenios celebrados por los países signatarios con anterioridad a la fecha de la firma del Tratado.

producto en el país exportador, dando una solución transitoria que no a todos conformó. En ese momento sostuvimos que para toda solución futura derivada del problema planteado debían tenerse en cuenta los siguientes principios: a) la condición mínima para que un producto sea considerado originario de un país integrante de la zona, es que el **producto final** sea elaborado en dicho país; b) también deben ser considerados originarios de ese país los productos que, en cualquier proporción, tengan **insumos nacionales o zonales**; c) transitoriamente deben ser considerados originarios de ese país los productos que, en una proporción preestablecida según las circunstancias técnicas de elaboración, tengan ciertos **insumos extrazonales**<sup>19</sup>.

La Segunda Conferencia, estableció normas más precisas sobre la determinación del origen de las mercaderías (resolución 49-II), calificación (50-II), declaración, certificación y comprobación del mismo (51-II).

16. Completan el cuadro de validez material del Tratado las finalidades perseguidas por el mismo, que se confían conseguir mediante la ampliación de mercados resultante de la liberación del comercio entre los países latinoamericanos: la aceleración del proceso de desarrollo económico y el logro de un mejor nivel de vida

<sup>19</sup> La transitoriedad de esa consideración debe estar supeditada a las condiciones técnicas de elaboración y a las condiciones económicas del mercado.

para sus pueblos, a las que el **Preámbulo** hace mención.

Dentro del mismo documento queda demarcada la finalidad mediata del Tratado, al declarar que los países contratantes están "decididos a perseverar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano, y por lo tanto, a seguir colaborando, con el conjunto de los Gobiernos de América Latina, en los trabajos ya emprendidos con tal finalidad".

## IV. ZONA DE LIBRE COMERCIO

### ACEPCIONES

17. Nos hemos referido a la **zona de libre comercio** como "ámbito de validez jurídica especial" del Tratado de Montevideo y tangencialmente tocamos la segunda acepción, que la comprende —no ya como territorio donde la ley tiene vigencia— como **sistema económico-jurídico**<sup>20</sup>. Preferentemente hemos de referirnos ahora a esa segunda acepción; pero antes de hablar del continente, hemos de ocuparnos brevemente del contenido de esa "zona" (el **libre comercio**).

### EL PRINCIPIO DE LIBRE COMERCIO

18. El ideal de la **libertad de comercio** debe ser tomado con pinzas por los países latinoamericanos. En el Río de la Plata fue introducido por la diplomacia británica durante los últimos años de dominación española, cuando el Imperio había perdido ya las esperanzas de conquistar-

<sup>20</sup> El sistema de zona de libre comercio no debe confundirse con lo que se ha dado en denominar "zona franca", que consiste en un espacio de territorio delimitado dentro de un punto o región y sustraído de la ley aduanera, de manera tal que dentro de él pueden introducirse mercaderías extranjeras sin afectarlas a derechos arancelarios.

nos, tras el fracaso de sus invasiones armadas. Son conocidas las consecuencias de carácter político y económico que tuvieron esas ideas, pero es indudable que todo esto ha quedado muy atrás en la historia de nuestro pensamiento económico-político.

Dentro de una nueva concepción, puede afirmarse que tanto en el sistema latinoamericano como en los sistemas europeos de comunidad económica, el principio de la "libertad de comercio" tiene un contenido uniforme —aún cuando tome formas y disposiciones diferentes— que implica una revisión profunda del proteccionismo que caracterizaba a la legislación aduanera y monetaria. Ya no se trata de la vetusta libertad de comercio concebida en términos absolutos, sino aplicada a zonas determinadas donde puede colaborar a un eficaz aprovechamiento de la **división internacional del trabajo**: sólo se practica por los estados miembros de los acuerdos internacionales entre sí, y no implica renuncia a la protección necesaria de las producciones nacionales frente a los demás países del globo.

#### **NATURALEZA JURÍDICA DEL SISTEMA ECONÓMICO-JURÍDICO**

19. Los sistemas aduaneros plurilaterales suelen adoptar diversas formas jurídicas, según se quiera dar a ellos una mayor o menor amplitud económica. En su forma más corriente, los **simples acuerdos** entre dos o más naciones sobre aranceles aduaneros y comercio suelen compren-

der un porcentaje limitado de sus transacciones, por lo que el proteccionismo sigue evidenciándose incluso dentro del intercambio recíproco.

En cambio la denominada **zona de libre comercio**<sup>21</sup> regula totalmente el intercambio comercial entre los países contratantes (aún cuando a la totalidad sólo se llegue gradual y progresivamente), y cada uno de ellos mantiene su política comercial independiente frente a países situados fuera de la zona<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> CARTOU, op. cit., p. 26; Revue du Marche Commun: *Le Commonwealth et la zone de libre échange*, 1958; URI: *La zone de libre-échange* (Rev. Econ. Pol.), París, 1958.

<sup>22</sup> El senador García, durante el debate legislativo, hizo una interesante caracterización de los elementos constitutivos de la zona de libre comercio latinoamericana, en los siguientes términos: "a) Frente a terceros países cada parte mantiene sus propios regímenes aduaneros; b) No se forma un solo territorio aduanero sino que se agrupan países autónomos; c) Se asume el compromiso formal de eliminar los derechos y demás reglamentaciones comerciales para lo esencial del intercambio al cabo de diez años; d) Se encuadran, incluso formalmente, mediante la denominación de los capítulos respectivos, los objetivos y medios a la terminología del GATT; e) Se asumen compromisos formales mínimos por etapas; f) No se proyecta elevar, con motivo del establecimiento de la zona de libre comercio, los gravámenes existentes a terceros países; g) La zona de libre comercio no queda circunscripta a un reducido grupo de productos de gran significación individual en el intercambio; se prevén normas para la inclusión progresiva de cada vez más productos".

Un grado más elevado del sistema exclusivamente fiscal es la llamada **unión aduanera**<sup>23</sup>, donde los estados soberanos concurren a formar un solo territorio aduanero (que se denomina **anexión aduanera**<sup>24</sup> en el caso de que alguno de los estados renuncie a toda función directiva en los asuntos aduaneros). Y, como grado más perfeccionado, debe señalarse el **mercado común**<sup>25</sup>, que se extiende a los demás rubros de la política económica, constituyendo una unidad económica integral entre los estados participantes del mismo.

<sup>23</sup> **PODESTÁ COSTA** la define como "asociación entre dos o más Estados vecinos, pactada formalmente, según la cual ellos, no obstante conservar su carácter de Estados soberanos, vienen a formar un solo territorio aduanero del tal manera que suprimen las aduanas en las fronteras comunes y las mercancías circulan sin estar sujetas a derechos" (op. cit., t. I, p. 520). El ejemplo clásico es la unión aduanera del *Zollverein* alemán (1833); en América del Sur han existido varias iniciativas en ese sentido (véase: **AHUMADA**: *Tratado de finanzas públicas*, Córdoba, 1956, t. II, p. 940).

<sup>24</sup> Es el caso del Principado de Lischtenstein con relación a Austria (1852) y a Suiza (1923), y del Principado de Mónaco con respecto a Francia (1865).

<sup>25</sup> **ALLAIS**: *Fondements théoriques, perspectives et conditions d'un marché commun effectif* (Rev. Económ. Pol.), París, 1958; *Comunita Económica Europea: Bolletino*, Bruxelles, y *La Comunidad Europea* (ed. española), Bruselas, 1961; **CARTOU**: *Le marché commun*, París, 1958; **GEORGE**: *Les grands marchés du monde*, París, 1957; **GONZÁLEZ ARZAC, ALBERTO**: *¿Qué es la Comunidad Europea?* (Democracia), Buenos Aires, 1962; **HOUSSIAUX**: *Concurrence et marché commun*,

El Tratado de Montevideo adecuó las aspiraciones de las naciones latinoamericanas a "los compromisos derivados de los instrumentos internacionales que rigen su comercio" (según dice el **Preámbulo**) adoptando el sistema de **zona de libre comercio** compatible con las normas establecidas en el GATT, cuyo artículo XXIV reconoce a los estados su derecho al establecimiento de una zona con el objeto de "facilitar el comercio entre los territorios constitutivos sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios"<sup>26</sup>.

El régimen jurídico elegido mantiene las fronteras económicas de los países, la autodeterminación de los aranceles respecto a terceras naciones y la libertad para fijar el régimen impositivo y comercial.

## **ORIENTACIONES GENERALES PARA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

**20.** En el **Preámbulo** del Tratado se enuncian las orientaciones generales para la integración

cit.; LAPIE: *Les trois communautés*, Paris, 1960; LÓPEZ-CUESTA: *Problemas de la integración económica europea*, Oviedo 1958; MADIA: *Che cosa è il mercato comune*, cit.; PELLEGRINI: *Algunos aspectos del Mercado Común Europeo*, Roma, 1959; Société Royale D'Économie Politique: *Aspects du Marché Commun*, Bruselas, 1958; STENDARDI: *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle comunità europee*, Milano, 1958; VISINE: *L'économie française face au marché commun*, Paris, 1959.

<sup>26</sup> GATT: *Basic instruments and selected documents*, V. III Text of the General Agreement 1958, Ginebra, 1958.



económica latinoamericana: **incrementar el comercio** entre nuestros países y de ellos con el resto del mundo, promover el **desarrollo económico**, ampliar las actuales **dimensiones de los mercados nacionales**, asegurar un **mejor nivel de vida**; y en su parte final recalca el “propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías”. Este propósito reclama una nueva mentalidad de nuestros funcionarios y empresarios, que deberán actuar ahora frente a la realidad de un nuevo mercado continental; en ese sentido, el **Consejo Federal de Inversiones** —órgano autárquico creado por las provincias de la República Argentina<sup>27</sup>— procura determinar la repercusión de la zona de libre comercio en las economías provinciales<sup>28</sup>, y en su relevamiento sobre proyectos del sector gobierno de obras provinciales —destinado a la presentación ante las autoridades de la Alianza para el Progreso— ha buscado el fomento de las actividades que se

<sup>27</sup> GONZÁLEZ ARZAC, FELIPE: *Esquema institucional del Consejo Federal de Inversiones*, Buenos Aires, 1960.

<sup>28</sup> CALCAGNO: Discurso publicado en “*Consejo Federal de Inversiones*, Buenos Aires, 1962; *Consejo Federal de Inversiones: Memoria*, Buenos Aires, 1962; C. F. I. e Instituto de Inv. Económ. de la C. G. E.: *Programa conjunto para el desarrollo agropecuario e industrial*, 2º informe, t. I, Buenos Aires, 1963, y *Summary of joint program for industrial and agricultural development*, Buenos Aires, 1963.

integren adecuadamente dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio<sup>29</sup>.

21. Las normas del Tratado de Montevideo consignan esquemas jurídicos dentro de los cuales debe desarrollarse la política de integración económica en su aspecto comercial. El artículo 14 expresa que, a fin de asegurar una continua expansión y diversificación del comercio recíproco, los países miembros procurarán: "a) otorgar entre sí, respetando el principio de reciprocidad, concesiones que aseguren en la primera negociación, para las importaciones de los productos procedentes de la Zona, un tratamiento no menos favorable que el existente antes de la entrada en vigor del presente Tratado; b) incorporar en las Listas Nacionales el mayor número posible de productos que ya sean objeto de comercio entre las Partes Contratantes, y c) agregar a esas Listas un número creciente de productos que aún no formen parte del comercio recíproco".

En el campo de la **producción industrial**, el artículo 15 dispone —para asegurar condiciones equitativas de competencia— que las partes "procurarán, en la medida de lo posible, armonizar —en el sentido de los objetivos de liberación del Tratado— sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios proceden-

<sup>29</sup> Consejo Federal de Inversiones: *Relevamiento preliminar de proyectos públicos provinciales*, 3 tomos, Buenos Aires, 1962.

tes de fuera de la Zona". Con el objetivo de intensificar la integración en este campo, el artículo 16 dice que las partes coordinarán su política de industrialización y podrán celebrar acuerdos de complementación por sectores industriales.

En el campo de la **producción agropecuaria**, el Capítulo VII del Tratado establece "disposiciones especiales sobre agricultura" (término éste en el que engloba a la producción agrícola, ganadera e ictícola). Es regla general para todas las disposiciones del capítulo que las medidas en materia agropecuaria no deberán ser utilizadas para obtener la incorporación a la producción de recursos que signifiquen una disminución del nivel medio de productividad preexistente (artículo 30).

El artículo 27 dispone que las partes contratantes "procurarán coordinar sus políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios, con el objeto de lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, elevar el nivel de vida de la población rural y garantizar el abastecimiento normal en beneficio de los consumidores, sin desarticular las producciones habituales de cada Parte Contratante". A estos efectos preve también la realización de acuerdos (artículo 29).

Dentro del período de doce años estimado para la liberación del intercambio, cualquier Estado puede aplicar al comercio de productos agropecuarios de considerable importancia para su eco-

nomía, en forma no discriminatoria y que no signifique una disminución del consumo actual ni incremento de producciones antieconómicas, determinadas **medidas de salvaguardia**, con la condición de que las mismas sean llevadas a conocimiento de los demás estados antes de su aplicación (artículo 28).

## **ESTABLECIMIENTO DE UN MERCADO COMÚN LATINOAMERICANO**

22. El artículo 54 establece que las partes contratantes "empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar su política hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano". El programa de liberación del intercambio cuya concreción gradual se ha estimado en doce años de duración, no será el único objetivo a materializarse antes de llegar a un mercado común. Éste significará una nueva estructura jurídica y política de caracteres superestatales, una unidad fiscal y una política comercial común frente a terceros países, un nuevo régimen interno que contemple la liberalización del tráfico de bienes, personas y servicios.

El Tratado ha dejado sin resolver el problema de la compensación multilateral de pagos entre los países Latinoamericanos<sup>30</sup>, no obstante lo cual se suscribió un protocolo para la prosecución de estudios sobre créditos y pagos que fa-

<sup>30</sup> Banco Central, op. cit.; DELL, op. cit.; PREBISCH, op. cit.; URQUIDI, op. cit.

ciliten la financiación de las transacciones en la zona. La solución de las actuales diferencias de los criterios sobre compensaciones multilaterales es necesaria para la consolidación del sistema latinoamericano.

23. Paralelamente al sistema de Derecho Internacional público creado por el Tratado de Libre Comercio, es necesario alcanzar otras instituciones comunes para las naciones integrantes de la A L A L C, dentro del ámbito del Derecho Internacional privado<sup>31</sup>. El Tratado, en su artículo 49 apartado e), evidenció la necesidad de establecer criterios para la caracterización del "dumping" y otras prácticas desleales de comercio, y durante la Primera Asamblea de Empresarios se consideró además la necesidad de llegar a normas comunes en lo relativo a propiedad industrial, patentes, marcas y legislación marítima.

Hasta hace un par de años el status de "armonía legislativa Internacional" dado por los **Tratados de Montevideo** (1889 y 1940) y el **Código Bustamante** no habían resultado inadecuados dadas las características de aislamiento comercial en que vivían nuestras naciones<sup>32</sup>, pero el establecimiento de la zona de libre comercio

<sup>31</sup> Consejo Federal de Inversiones: Exp. D-150, Cooperación Técnica: Posibilidad de la creación de un sistema jurídico intrazonal latinoamericano en el ámbito del Derecho internacional privado, 1962.

<sup>32</sup> Vico: *Curso de Derecho Internacional Privado*, Buenos Aires, 1959, t. I, p. 76.

plantea la urgencia de encontrar normas comunes protectoras del movimiento de personas y de bienes, del transporte, del derecho intelectual e industrial, de las transacciones comerciales, de las empresas, etcétera.

## V. ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

### PRINCIPIO DE IGUALDAD JURÍDICA

24. El de igualdad de las naciones es un principio exclusivamente jurídico, que debe jugar preponderantemente dentro de los órganos colectivos de la comunidad internacional: **los estados son iguales ante el Derecho**. Esto no significa que se fabrique una ficción de igualdad económica, militar, cultural o política, que son circunstancias de hecho que no deben hacerse valer dentro de la estructura formal de los organismos internacionales.

La evolución del Derecho Internacional parecía tener como meta la anulación de las discriminaciones jurídicas entre "grandes potencias" y "pequeñas potencias", pero en 1945 la Carta de las Naciones Unidas confirió virtual **derecho de veto**<sup>33</sup> a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, órgano al cual se le han atri-

<sup>33</sup> El artículo 38 del Tratado también consagra virtualmente el denominado "derecho de veto", pero desconociendo toda discriminación entre los estados contratantes, de manera que puede ser ejercido en igual forma y condiciones por cada uno de los estados.

buido funciones tales que evidencian la posición prominente dada a las grandes potencias<sup>34</sup>.

Como tradicionales defensores del principio de igualdad jurídica —pese a las notables diferencias que existen en su potencial económico y político— los países latinoamericanos han querido que él presida la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, donde se confiere a cada delegación un voto en el seno de sus órganos.

### **ESTRUCTURA JURÍDICA**

25. La conferencia de partes contratantes ha declarado que la estructura jurídica, sustantiva y adjetiva, de la ALALC comprende: "a) el Tratado de Montevideo; b) los Protocolos firmados en la misma fecha del Tratado de Montevideo y sus eventuales modificaciones; c) las actas que registren el resultado de las negociaciones que se realicen en cumplimiento del artículo 4 del Tratado (listas nacionales y lista común); y d) las resoluciones dictadas por la Conferencia o el Comité Permanente en el ejercicio de sus respectivas competencias". La resolución citada establece asimismo que la adhesión al Tratado comporta la aceptación de todas las disposiciones que conforman la estructura jurídica (resolución 5-I).

<sup>34</sup> PERASSI: *L'ordinamento delle Nazioni Unite*, Padova, 1961, p. 40.



## NATURALEZA JURÍDICA DE SUS FUNCIONES



26. La naturaleza jurídica de las funciones que debe desempeñar la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (tema estrechamente vinculado con el ámbito material del Tratado) está dado por el carácter **apolítico** del organismo, no diferenciándose en esto de las numerosas uniones Internacionales dotadas de facultades administrativas<sup>35</sup>; ello visto desde un ángulo estrictamente formal y sin entrar a valorar la importancia política que el cumplimiento de esas funciones puede significar.

### ÓRGANOS

27. En la misma fecha de la firma del Tratado, por medio de un protocolo, se constituyó un **Comité Provisional** formado por un representante de cada estado signatario y un suplente, para "adoptar y coordinar medidas que faciliten la entrada en vigor del Tratado".

El Capítulo IX versa sobre los órganos permanentes de la ALALC; su artículo 33 dice que "son órganos de la Asociación la **Conferencia** de las Partes contratantes denominada en este Tratado "La Conferencia" y el **Comité Ejecutivo Permanente**, denominado en este Tratado "el Comité".

La Conferencia es el órgano máximo de la ALALC (artículo 34) y está constituida por

<sup>35</sup> VERDROSS, op. cit., p. 243.

delegaciones debidamente acreditadas de los estados contratantes, que tienen (cada uno) derecho a un voto (artículo 35).

El Comité es el **órgano ejecutivo**, y está constituido por un representante permanente de cada estado, con derecho a un voto (artículo 40).

#### **AGENTES DIPLOMATICOS Y FUNCIONARIOS**

28. La costumbre internacional reconoce a los representantes y agentes diplomáticos de las naciones determinadas inmunidades (inviolabilidad personal, exención de la jurisdicción local, eximición de cargas fiscales directas, etc.). El Tratado extiende esos privilegios a los funcionarios y asesores<sup>36</sup> de la A L A L C (artículo 47), que no por ser ciudadanos de los estados contratantes (aún cuando pueden no serlo) son agentes diplomáticos de éstos; en este caso la disposición se funda en la personalidad internacional del órgano de que forman parte.

#### **NATURALEZA JURÍDICA DE LOS REPRESENTANTES**

29. Del articulado surge que tanto la Conferencia como el Comité son órganos constituidos por "delegados" de cada uno de los estados con-

<sup>36</sup> El artículo 47 determina la celebración de acuerdos entre los estados contratantes y entre la Asociación y el Gobierno del Uruguay para precisar esos privilegios, los cuales se han aprobado ya por resolución 6 y 7-I de 1961.

tratantes, que son elegidos por éstos en forma individual.

Mignone señala la diferencia existente con los sistemas de la Comunidad Económica Europea, considerando acertadamente que las disposiciones del Tratado dan a los representantes de los estados la naturaleza de **mandatarios**, desde que deben actuar y emitir su voto de acuerdo a las normas fijadas por sus respectivos mandantes<sup>37</sup>. Al respecto sostiene que "son órganos constituidos por delegados de cada uno de los países signatarios, elegidos individual y libremente por cada uno de ellos y con el carácter, en consecuencia, de mandatarios".

#### **CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES**

30. La **Conferencia**, integrada por las delegaciones de los estados, es el organismo máximo de la A L A L C (artículo 34) al que corresponde trazar las directivas económicas de la zona, y sólo puede tomar decisiones con la presencia de, por lo menos, dos tercios de las partes contratantes (artículo 37); pero durante los dos primeros años de vigencia del Tratado las decisiones no podían tomarse si existía un voto negativo (artículo 38).

Este organismo se reúne en **sesiones ordinarias** una vez por año, en la sede y fechas que

<sup>37</sup> MIGNONE: *Naturaleza jurídica de los órganos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, Jurisp. Argentina, t. 1960-III, p. 3.

la misma Conferencia determina, y en **sesiones extraordinarias** cuando se convoca por el Comité (artículo 36).

Existen dos categorías de atribuciones de la Conferencia que están enumeradas en el art. 34. En primer lugar, corresponde al máximo organismo tomar "todas las decisiones sobre los asuntos que exijan resolución conjunta de las Partes Contratantes"; y en segundo lugar, corresponde al mismo poner en marcha el mecanismo creado por el Tratado ejerciendo las siguientes atribuciones: a) adoptar las providencias necesarias para su ejecución y examinar los resultados de la aplicación del mismo; b) promover la realización de negociaciones periódicas para la determinación de las listas nacionales y comunes y apreciar sus resultados; c) aprobar el presupuesto anual de gastos del Comité y fijar las contribuciones de cada parte contratante; d) establecer su reglamento y aprobar el reglamento del Comité; e) elegir un Presidente y dos Vicepresidentes para cada período de sesiones; f) designar al Secretario Ejecutivo del Comité y g) entender en los demás asuntos de interés común.

En el reglamento para el primer período de sesiones de la Conferencia, se dispuso que ésta celebraría sesiones plenarias y de comisión y se crearon las siguientes comisiones internas: Comisión de Coordinación, Comisión de Credenciales, Comisión de Negociaciones y Comisión de Redacción, pudiéndose ampliar la nómina con las demás Comisiones que la Conferencia consi-

derase necesarias (resolución 1-I). Similar disposición contiene el Reglamento dado en la Segunda Conferencia (resolución 35-II).

### **COMITÉ EJECUTIVO PERMANENTE**

31. El **Comité** —con sede en Montevideo (artículo 45)— está integrado por un representante permanente de cada Estado y un suplente (artículo 40), siendo el órgano permanente de la A L A L C encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado (artículo 39).

No se establece en el Tratado el sistema de votación dentro del seno del Comité, de donde puede afirmarse que sus decisiones podrían ser tomadas por simple mayoría y que su **quorum** podría formarse con la presencia de la mitad más uno de sus miembros<sup>38</sup>. Pero la Conferencia —en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 34, apartado d) del Tratado— ha dictado un Reglamento del Comité Ejecutivo Permanente donde ambas soluciones están previstas (resolución 19-I). El artículo 27 del mismo, dispone que el Comité podrá constituirse en sesión con la presencia de dos tercios de las representaciones y el artículo 28 establece que las resoluciones se adoptarán con el voto afirmativo de por lo menos dos tercios del total de los representantes, salvo que obre conforme a facultades delegadas por la Conferencia, en cuyo caso se requerirá que no exista voto negativo. Asimismo

<sup>38</sup> MIGNONE: op. cit. p. 4.

declara que “el Comité se esforzará en lograr que sus resoluciones reflejen la opinión concordante de todas las representaciones”.

El Comité tiene diversos órganos interiores, que son la **Secretaría**, compuesta por personal técnico y administrativo y dirigida por un Secretario Ejecutivo (artículo 41), y las **Comisiones Consultivas** encargadas del estudio de problemas específicos e integradas por representantes de los diversos sectores de las actividades económicas de los estados contratantes (artículo 43).

El Tratado determina las atribuciones y obligaciones del Comité: a) convocar la Conferencia; b) someter a la aprobación de la Conferencia un programa anual de trabajos, así como un proyecto de presupuesto anual de gastos de Comité; c) representar a la Asociación ante terceros países y organismos o entidades internacionales, con el objeto de tratar asuntos de interés común y representarla en los contratos y demás actos de derecho público y privado; d) realizar los estudios, sugerir las providencias y formular a la Conferencia las recomendaciones que considere convenientes para el mejor cumplimiento del Tratado; e) someter a las sesiones ordinarias de la Conferencia un informe anual sobre sus actividades y sobre los resultados de la aplicación del Tratado; f) solicitar el asesoramiento técnico así como la colaboración de personas de organismos nacionales e internacionales especialmente de la Secretaría Ejecutiva de CEPAL.

y CIES<sup>39</sup>; g) tomar las decisiones que le fueran delegadas por la Conferencia, y h) ejecutar las tareas que le fueran encomendadas por Conferencia (artículos 39 y 44).

**32. El Secretario Ejecutivo** de la Secretaría es el Secretario General de la Conferencia, y es elegido por ésta para un período de tres años renovable por iguales plazos (artículo 41). En el desempeño de sus funciones no puede solicitar ni recibir instrucciones de ningún gobierno ni entidades nacionales o internacionales, absteniéndose de cualquier actitud incompatible con su calidad de funcionario internacional<sup>40</sup> (artículo 42).

Sus funciones consisten, según el artículo 41, en: a) organizar los trabajos de la Conferencia y del Comité; b) preparar el proyecto del presupuesto anual de gastos del Comité y c) contratar y admitir al personal técnico y administrativo, de acuerdo con lo dispuesto por el reglamento del Comité.

<sup>39</sup> El protocolo sobre colaboración de CEPAL y CIES establece que un representante de cada una de esas organizaciones participará de las sesiones del Comité cuando se consideran asuntos de carácter técnico.

<sup>40</sup> El artículo 42 hace extensivas estas disposiciones al personal de la Secretaría y compromete a los estados contratantes a respetar el carácter internacional de esos funcionarios, absteniéndose de ejercer sobre los mismos cualquier influencia en el desempeño de sus funciones.

## NATURALEZA JURÍDICA DE LA ASOCIACIÓN

33. Analizados ya el sistema económico-jurídico del Tratado, la personalidad relativa de la A L A L C, el carácter apolítico y las atribuciones de los órganos de la misma, la naturaleza de mandatarios de sus delegados, fácil es considerar *prima facie* que no estamos ante la presencia de un "superestado".

En este sentido, los criterios doctrinarios utilizados para indagar la naturaleza jurídica de la Liga de las Naciones<sup>41</sup>, la ONU, la OEA<sup>42</sup> y la Comunidad Económica Europea<sup>43</sup>, son plenamente aplicables al sistema que estudiamos.

Todos estos criterios inducen también a concluir en que la A L A L C no es un organismo supranacional, o superestado, particularmente por el hecho de que los miembros de sus órga-

<sup>41</sup> ANTOKOLETZ: op. cit. t. II, p. 205; DÍAZ CISNEROS: *Derecho Internacional público*, cit. y *La Liga de las Naciones y la Argentina*, Buenos Aires, 1921, p. 112; SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE: *Derecho Internacional público*, La Habana, 1923, t. I, p. 411.

<sup>42</sup> LLERAS: *Informe del Secretario General sobre la IX Conferencia Interamericana* (Anales OEA), Washington I. p. 18; STETINIUS; *Report to the President on the results of the San Francisco Conference*, Washington 1945, p. 55; DÍAZ CISNETOS: *La Organización de las Naciones Unidas*, Buenos Aires, 1948, p. 171; PERASSI: op. cit.

<sup>43</sup> KOROWICZ: *Organizations Internationales et souveraineté des états membres*, París, 1961; STENDARDI: *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle comunita europee*, cit.



nos son responsables ante los gobiernos que los han designado (a excepción de los funcionarios de la Secretaría, que no tienen ninguna función política, sino puramente técnica y administrativa), y por la circunstancia de tratarse de un sistema de "zona de libre comercio" que no requiere instituciones supranacionales como las del "mercado común", ni es responsable ante un poder legislativo o ante un tribunal de igual naturaleza <sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Las instituciones de la comunidad europea tienen un mismo órgano parlamentario (Asamblea), un mismo órgano de consulta y acción coordinadora (Consejo de Ministros) y un mismo órgano jurisdiccional (Corte de Justicia), a los cuales están supeditados la Alta Autoridad y las Comisiones, que son los órganos ejecutivos. MIGNONE cita una resolución aprobada en París (16 marzo 1951) por la Comisión de Asuntos Generales del Consejo de Europa donde se dice que son órganos supranacionales únicamente aquellos que son responsables al menos en ciertos aspectos, ante un poder legislativo común y supranacional y la interpretación de los tratados está sujeta a un tribunal del mismo carácter (op. cit. p. 5).

## VI. TRATAMIENTO DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA

### CLÁUSULA DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA

34. La cortesía internacional (*comitas gentium*) ha impuesto entre los estados el "tratamiento de la nación más favorecida"<sup>45</sup>, que en el Tratado ha sido incluido como cláusula especial en el Capítulo IV, y que consiste en una estipulación por medio de la cual los estados se obligan a hacer extensivos recíprocamente los beneficios que conceden, cualquiera de ellos, a un tercer Estado.

Podesta Costa considera que con el predominio de una política librecambista, al reducir las tarifas aduaneras, la adopción de la cláusula de la nación más favorecida por un buen número de estados tiene por resultado garantizar esas reducciones y nivelar el tratamiento aduanero, fomentándose así la libertad de comercio<sup>46</sup>. Indudablemente esa es la tendencia evidenciada por el Capítulo IV del Tratado, donde se dispone que "cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que se aplique por una Parte Contratante en relación con un producto origi-

<sup>45</sup> ANTOKOLETZ: op. cit. t. I, p. 40.

<sup>46</sup> RODESTA COSTA: op. cit. t. I, p. 517.

nario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás Partes Contratantes" (artículo 18); el artículo 20 extiende la aplicación de la "cláusula" a los capitales procedentes de la zona<sup>47</sup>.

35. Se ha considerado que técnicamente la cláusula simplifica las negociaciones que deben realizarse anualmente dentro de la zona, evitando la difícil y engorrosa tarea que para cada país implica negociar todas las ventajas con los demás miembros, lo que haría imposible lograr el equilibrio de conveniencias requerido por el principio de reciprocidad<sup>48</sup>.

Pero el significado de esta cláusula dentro del Tratado de Montevideo es muy superior al de una mera conveniencia técnica. A poco que se examine la misma, podrá advertirse que es algo así como la llave maestra de la zona, al permitir que las concesiones otorgadas bilateralmente entre pares de países se hagan extensivas, de manera automática, en forma multilateral a todos los países que integran la zona.

<sup>47</sup> ANTOKOLETZ: op. cit.; LINARES QUINTANA: *Gobierno y Administración de la República Argentina*, Buenos Aires 1959, t. II, p. 118; PODESTA COSTA: op. cit.; PESSAGNO: *Política comercial y legislación aduanera fiscal*, Buenos Aires, 1925, p. 89 y sigs. VERDROSS: op. cit.

<sup>48</sup> Comité Provisional: op. cit. p. 12.

El otorgamiento de este trato especial, ha sido concedido recíprocamente entre los estados en forma **colectiva, ilimitada y condicional**<sup>49</sup>, porque no obstante valer para todos los países contratantes y estar referida a todos los rubros del comercio intrazonal, está también condicionada al programa de liberación del intercambio en sus diversas etapas.

Su aplicación reconoce dos casos de excepción: a) el tráfico fronterizo; b) el tratamiento para países de menor desarrollo económico relativo.

### **TRAFICO FRONTERIZO**

36. El artículo 19 del Tratado exceptúa del Tratamiento de la nación más favorecida —expresamente— las ventajas, franquicias y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios “a fin de facilitar el **tráfico fronterizo**”; lo cual implica que las medidas con que se incentiva el intercambio de frontera entre dos países, no se convierten en multilaterales en virtud de la no aplicación de la cláusula.

En cumplimiento del artículo 49 apartado d) la Conferencia dictó la resolución 10-I en la que consideró “necesario establecer los conceptos que permitan caracterizar ese tráfico de la manera más precisa posible a fin de evitar que las concesiones que mutuamente se otorguen las Partes Contratantes, a través de las negociacio-

<sup>49</sup> GRIZIOTTI: *Principios de ciencia de la finanzas*, Buenos Aires, 1959, p. 303.

nes anuales, se vean desvirtuadas por la extensión excesiva del campo de aplicación del tráfico fronterizo". Por ello dictó normas que consideren tráfico fronterizo al que se realiza entre países limítrofes cuando reúna las siguientes características: a) que se efectúe entre poblaciones fronterizas vecinas y sus adyacencias o entre poblaciones que por su situación geográfica, a lo menos una de ellas tenga dificultad para ser abastecida regularmente desde su propio territorio; b) que consista en mercaderías destinadas exclusivamente al uso o consumo local de carácter doméstico; c) que consista en operaciones de valor y volumen reducidos y que el tráfico global sea proporcional a las necesidades locales.

#### **PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONÓMICO RELATIVO**

37. El artículo 32, apartado a), del Tratado establece que las partes podrán "autorizar a una Parte contratante a conceder a otra parte Contratante de menor desarrollo relativo dentro de la Zona, mientras sea necesario y con carácter transitorio, a los fines previstos en el presente artículo (facilitar el crecimiento de sus economías), **ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes**, con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas". Ello implica que las ventajas otorgadas mediante la aplicación de esa norma no se convierten en multilaterales en virtud de la no aplicación de la cláusula de mayor favor.

En el **anexo** de la resolución 18-I de la Conferencia se enumeran algunos elementos que pueden ser utilizados para apreciar el grado de desarrollo económico de los países. Entre las naciones que actualmente integran la ALALC han sido consideradas dentro de esta categoría **Ecuador y Paraguay**<sup>50</sup>, mediante resolución o protocolo, respectivamente.

La resolución 17-I dispone que sólo podrán acogerse a las disposiciones sobre países de menor desarrollo económico relativo, las naciones miembros de la ALALC cuya condición sea reconocida por las partes.

#### **NEGOCIACIONES MULTILATERALES Y ACUERDOS SINALAGMATICOS**

38. Hemos visto ya cómo —aún cuando, en lo que se refiere a la organización de la ALALC, los estados se han **comprometido** a realizar prestaciones paralelas— también el tratado conviene la posibilidad de realizar negociaciones típicamente sinalagmáticas, que son **permitidas** dentro del esquema jurídico de la zona de libre comercio y están basadas en concesiones recíprocas, **do ut des**. Tanto en las negociaciones multilaterales como en estos acuerdos, el tratamiento de la nación más favorecida juega su importante papel en el sistema de la zona, multilateralizando las concesiones otorgadas.

<sup>50</sup> Resoluciones 3 y 12-I de 1961, y 38-II de 1962. Por protocolo se otorgó tratamiento especial a Bolivia, que aún no se ha incorporado.

**39. Las negociaciones multilaterales**, que tienen por objeto la eliminación gradual de gravámenes, se realizan mediante la confección periódica de listas nacionales y la lista común (artículo 4).

La resolución 8-I de la Conferencia prescribió las normas y procedimientos para la primer serie de negociaciones, ajustándose a las reglas que sobre el particular contiene el Tratado. La resolución 47-II estableció el Reglamento para las negociaciones de las listas nacionales. El artículo 10 da los principios generales a que deben ajustarse estas negociaciones al decir: "Las negociaciones a que se refiere el Artículo 4 —sobre la base de la reciprocidad de concesiones— tendrán como objetivo expandir y diversificar el intercambio, así como promover la progresiva complementación de las economías de los países de la Zona. En dichas negociaciones se contemplará con equidad la situación de las Partes Contratantes cuyos niveles de gravámenes y restricciones sean notablemente diferentes a los de las demás Partes Contratantes".

Para la formación de las **Listas Nacionales**, cada parte debe conceder anualmente a las demás, reducciones de gravámenes equivalentes por lo menos al ocho por ciento de la medida ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países (artículo 5). Estas listas entran en vigor el día primero de enero de cada año (artículo 6) y el retiro de las concesiones que en ellas se otorguen sólo pueden ser admitido en ne-

gociaciones similares y mediante adecuada compensación (artículo 8).

En lo que se refiere a la **lista común**, su inclusión es definitiva y las concesiones otorgadas sobre los productos incluidos en ellas son irrevocables (artículo 8).

40. Los acuerdos **sinalagmáticos** se concretan en convenios internacionales de naturaleza contractual (protocolos) denominados "acuerdos de complementación". Su finalidad está descrita en el artículo 14 del Tratado, donde se pone de manifiesto el interés de los estados contratantes en **asegurar una continua expansión y diversificación del comercio recíproco**.

A tal efecto prevé la formación de distintos tipos de acuerdo destinados, unos a armonizar los regímenes nacionales de importación y exportación especialmente en el campo de la **producción industrial** (artículo 15) y otros a lograr la expansión del comercio de **productos agropecuarios** (artículo 29). Los artículos 16 inciso b) y 17, al reglamentar los "acuerdos de complementación por sectores industriales", establecen que éstos podrán contener, entre otras, "cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos".

Estos "acuerdos de complementación" involucran no sólo la liberación de regímenes de importación y exportación entre los estados que los convengan, sino también el tratamiento apli-