BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO
PROPIEDAD DE LA BIBLIOTECA
C.2

NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO

ST/ECLA/Conf.29/L.2
2 de octubre de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

REUNION SOBRE LOS PROBLEMAS DE LA INTEGRACION REGIONAL DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO

Organizada por la Comisión Económica para América Latina

Guatemala, 23 al 28 de octubre de 1967

LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANA: PLANTEAMIENTOS Y PROPOSICIONES

INDICE

		Página
I.	La política de integración en relación con los países de menor desarrollo económico relativo	1
	Interés común y participación equitativa en los beneficios de la integración	1
	Naturaleza del problema y modalidades de atención preferente que se requieren	2
	Integración, cooperación exterior y esfuerzo interno	4
	Las oportunidades de la integración y el capital latinoamericano	4
	Importancia de la infraestructura nacional y regional ...	6
	Competencia y complementariedad en el desarrollo agropecuario	7
	Integración industrial; posibilidades inmediatas y política de largo plazo	9
	La participación económica de los países de menor desarrollo en el conjunto de América Latina	11
	Problemas comunes y diversidad de situaciones: el marco institucional	12
	Medidas ya adoptadas y necesidad de nuevas decisiones ...	13
II.	Las medidas e instrumentos necesarios	14
	A. Medidas de política comercial	14
	1. Principios generales	14
	2. Acceso al mercado regional para los países de menor desarrollo económico relativo miembros de la ALALC	15
	3. Apertura de mercado a los países de menor desarrollo económico relativo no miembros de la ALALC	16
	4. Desgravación por parte de los países de menor desarrollo relativo	17
	5. Armonización de gravámenes y tarifa externa común	17
	B. Acuerdos sectoriales	18
	1. Principios generales	18
	2. Participación de los países de menor desarrollo económico relativo miembros de ALALC	18

Página

3. Participación de los países de menor desarrollo económico relativo no miembros de la ALALC 19
4. Trato preferente a las empresas multinacionales en los acuerdos sectoriales 20
5. Acuerdos sectoriales sobre productos agrícolas .. 20

C. Proyectos multinacionales y programas de desarrollo fronterizo 22

1. Principios generales 22
2. Realización de estudios básicos 22
3. Proyectos multinacionales en materia de transporte 23

D. Incentivos fiscales 25

1. Principios generales 25
2. Orientación de los estudios emprendidos por la ALALC 25
3. Tratamiento y régimen de los capitales extranjeros 26
4. Coordinación en el ámbito regional 26
5. Incentivos fiscales y acuerdos sectoriales 26

E. Cooperación financiera 27

1. Objetivos generales 27
2. La magnitud de la cooperación financiera 27
3. Mecanismos y modalidades de cooperación financiera 29
4. Algunas medidas de acción inmediata 30

F. Asistencia técnica 31

1. Objetivos generales 31
2. Algunos campos prioritarios 32
3. Modalidades de la asistencia técnica 32
4. Coordinación de la asistencia técnica 33
5. Programas de acción 34

G. Mecanismos nacionales y regionales de promoción 35

1. Mecanismos nacionales 35
2. Relación con los mecanismos regionales y subregionales 35
3. Medidas específicas de acción inmediata y futura 36

H. Decisiones y medidas de orden interno 37

I. La política de integración en relación con los países de menor desarrollo económico relativo

Interés común y participación equitativa en los beneficios de la integración

1. El concepto de que es indispensable que los países de menor desarrollo económico relativo cuenten con un tratamiento especial en el proceso de integración económica de América Latina ha sido objeto de reiterados acuerdos en el ámbito regional. Se funda tanto en consideraciones de equidad como en el interés general de todos los países de la región.

Lo primero se relaciona con las diferencias de estructuras y niveles de desarrollo que tienen los países latinoamericanos. Para algunos, la pequeñez y escasa diversificación de su base industrial, las menores posibilidades de movilizar recursos de capital, la insuficiencia de economías externas y otros factores que en general se asocian a un menor grado de desarrollo económico, unidos a la estrechez relativa de sus mercados, significan que no pueden ofrecer a las inversiones incentivos comparables a los que éstas encuentran en otras economías más adelantadas de la región. A su vez, si la distribución y localización de las actividades económicas quedaran entregadas a un sistema único de reglas o al libre juego de las fuerzas del mercado, ello envolvería el riesgo de graves desequilibrios en los beneficios que cada país derivaría de la integración regional. Lo segundo implica que todo el proceso de integración se verá frenado inevitablemente si no logra asegurar a todos los países una participación adecuada en sus frutos y que ello perjudicará también a los países que están mejor preparados para aprovechar las ventajas que pueda ofrecer el mercado ampliado.

2. Los países más adelantados de la región tendrán mayores aptitudes para aprovechar esas oportunidades que los de menor desarrollo económico relativo, a menos que se tomen las medidas y se apliquen los instrumentos destinados a corregir las desventajas iniciales de estos últimos. De acuerdo con los criterios de equidad que han venido aceptándose, se trata no sólo de que la integración les ofrezca a éstos posibilidades de mayor crecimiento, que las que ahora se les presentan, sino de que esas oportunidades sean suficientes para alcanzar ritmos más altos que los de los países más adelantados. Sólo de esa forma tenderían a acortarse las diferencias en el grado de desarrollo que hoy separan a unos y otros.

/3. Además

3. Además de su importancia intrínseca, este aspecto define el tratamiento preferencial que han de recibir los países de menor desarrollo económico relativo. Si el proceso les ofrece la oportunidad de acercarse progresivamente a los niveles de desarrollo de los más adelantados, ese tratamiento preferencial puede concebirse con carácter temporal; de otro modo, no se cumplirían cabalmente los objetivos y se plantearía la necesidad de preferencias permanentes, que en los hechos impedirían la materialización futura de un mercado común propiamente dicho.

Naturaleza del problema y modalidades de atención preferente que se requieren

4. Las diferencias de aptitud para participar equitativamente en los beneficios de la integración se originan básicamente en dos tipos de problemas. De una parte, está la estructura misma de la economía de los países de menor desarrollo económico relativo, caracterizada por una base industrial incipiente, debilidad de la infraestructura, menor potencialidad para movilizar recursos internos de inversión, limitada capacidad empresarial y escasa mano de obra calificada. De otra, está la coincidencia entre el grado menor de desarrollo y la estrechez del mercado nacional, determinados no sólo por el nivel y la concentración en la distribución del ingreso sino también por el tamaño de la población.

5. Lo primero exige acciones internas y externas de variada naturaleza, referidas éstas últimas principalmente a la cooperación financiera y técnica, que contribuya a fortalecer la capacidad de estos países para ampliar y diversificar sus economías. En otras palabras, se trata de medidas que hacen al fondo de los problemas del desarrollo y cuyo resultado debiera ser el de facilitar la participación activa en el proceso de integración.

Lo segundo tiene que ver principalmente con la oportunidad y amplitud con que el proceso de integración abrirá a estos países las posibilidades de participación en el mercado regional y con que ese mismo proceso hará necesario que éstos abran sus propios mercados nacionales o subregionales a los países latinoamericanos más adelantados. Las medidas correspondientes se sitúan preferentemente en el campo de la política comercial, incluídas las de apertura de mercados, regulación de incentivos y armonización de políticas relacionadas con el intercambio recíproco y con el exterior.

/6. La

6. La necesidad de fortalecer las economías de los países de menor desarrollo económico relativo con vistas a la integración se traduce, en el plano regional e internacional, en la exigencia de que la cooperación financiera externa prevea un tratamiento preferencial a estos países, tanto por lo que atañe a su monto como por lo que respecta a sus costos y condiciones. Para atenderla, los organismos internacionales y regionales, las entidades de integración, los países industrializados y los más desarrollados de América Latina deberían aunar sus esfuerzos para prestar una asistencia técnica adecuada, sobre todo en materia de estudios para la identificación de industrias y reconocimientos de recursos naturales; elaboración de proyectos industriales y de infraestructura y su ejecución; establecimiento, organización y modernización de empresas; asesoramiento en materia de comercialización, estudios de mercado y promoción de exportaciones; capacitación empresarial y formación y entrenamiento de mano de obra. Los acuerdos sectoriales, los programas de desarrollo fronterizo, los proyectos multinacionales de infraestructura y de cuencas fluviales y la organización de empresas multinacionales, son otras tantas formas de acción directa que pueden ser de gran eficacia y requieren en consecuencia de una adecuada instrumentación práctica.

7. Las medidas de política comercial deberían cumplir dos finalidades principales: facilitar a los países de menor desarrollo un acceso más rápido y amplio a los mercados de los demás países; y permitirles eliminar los derechos aduaneros y otras restricciones y establecer márgenes de preferencia, en condiciones más favorables y en plazos más largos, que los fijados para los demás.

Cabría efectuar análogas observaciones a propósito de la armonización de las políticas fiscal y económica en general. En cualquier acuerdo regional sobre esa materia deberían establecerse también, tratamientos diferenciales en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, susceptibles de coadyuvar con las demás medidas para estimular la localización de actividades en sus territorios.

Integración, cooperación exterior y esfuerzo interno

8. Importa señalar que deben articularse en forma coherente los diversos instrumentos y medidas en que se exprese la aplicación de la política de integración para los países de menor desarrollo, ya que su aplicación aislada puede tornarlos inoperantes o poco efectivos. Además, no resultarían suficientemente eficaces si no fueran acompañados o complementados con medidas de orden interno, por ejemplo, en materia de promoción de exportaciones, en política fiscal y monetaria, o encaminadas a remover los factores estructurales que limitan las posibilidades de desarrollo económico.

9. Es pues, indispensable relacionar apropiadamente las oportunidades que pueda abrir el proceso de integración y los tratamientos preferenciales en materia de intercambio y cooperación exterior con el esfuerzo interno de desarrollo. Los primeros pueden ser instrumentos de enorme importancia para los países de menor desarrollo relativo, pero complementarios en todo caso para acelerar el ritmo de expansión económica, a la movilización de los propios recursos y la aplicación de una política eficaz de desarrollo nacional.

Las oportunidades de la integración y el capital latinoamericano

10. En ese esfuerzo interno debe encontrarse, además, la garantía de que las oportunidades que vaya abriendo el proceso de integración serán aprovechadas efectivamente en beneficio del desarrollo latinoamericano en general y de los países de menor desarrollo económico relativo en particular.

No cabe ignorar que las resistencias y aprensiones que con frecuencia suelen manifestarse sobre el otorgamiento de concesiones preferenciales a estos países se fundan en el temor de que ellas pudieran ser aprovechadas principalmente por inversiones extranjeras deseosas de proyectarse desde allí al mercado regional. En ausencia de una política claramente definida sobre esta materia, podrían perjudicarse los países latinoamericanos más adelantados al quedar expuestos a una competencia que aprovecharía condiciones preferentes, y asimismo podría darse la situación de que en algunos casos esas inversiones significaran de hecho enclaves que no beneficiarían apreciablemente a los países de menor desarrollo relativo.

/11. Es

11. Es obvio que el capital extranjero puede dar aportes muy importantes a la aceleración del desarrollo y la consecución de los objetivos de la integración. Pero es manifiesta la necesidad de que se defina con claridad sobre esta materia una política regional que armonice incentivos y oriente esa contribución hacia los campos en que más interesa por el grado de tecnificación y complejidad de las actividades correspondientes y que asegure una participación apropiada de los capitales latinoamericanos.

12. Considerando éste y otros aspectos de la política de integración, es también aconsejable que se procure definir modalidades adecuadas de participación financiera de otros países latinoamericanos en aquellas actividades que emprendan los países de menor desarrollo económico relativo con miras al mercado regional. En este sentido la formación de empresas multinacionales puede constituir un instrumento particularmente provechoso. Esa participación ofrece también un campo muy propicio a la acción de los mecanismos financieros regionales y subregionales. Por último, queda la posibilidad de arreglos directos para la participación conjunta de capitales públicos y privados de dos o más países en determinadas actividades de integración que interesen en especial a países de menor desarrollo económico relativo.

13. Todo esto puede ir configurando un cuadro mucho más favorable para superar una de las dificultades estructurales que presenta el problema: la falta de capacidad de los países de menor desarrollo económico relativo para movilizar recursos de inversión suficientes como para fortalecer su desarrollo interno y participar activamente en el proceso de integración. A la mayor movilización de sus propios recursos - que ha de ser la base fundamental - se agregarían la atención preferente a estos países en materia de financiamiento público externo, la participación conjunta en actividades de integración con capitales de otros países latinoamericanos, y la inversión extranjera encuadrada en disposiciones comunes, que impidan la competencia de incentivos por atraerlas y aseguren a su contribución un carácter complementario y no sustitutivo del capital latinoamericano.

/Importancia de

Importancia de la infraestructura nacional y regional

14. Parece clara la necesidad de que una proporción significativa de esos recursos se destine al mejoramiento y ampliación de la infraestructura en que han de apoyarse el desarrollo nacional y la integración regional.

15. La falta de transporte adecuado constituye uno de los obstáculos más importantes que deben superarse para asegurar a los países de menor desarrollo económico relativo una participación equitativa en las oportunidades de desarrollo que deriven de la integración económica regional.

A este respecto, no parecería conveniente que al definir los programas de mayor prioridad se hiciese una distinción tajante entre las vías internacionales y los sistemas nacionales de los países de menor desarrollo, ya que éstos no podrían aprovechar eficazmente las primeras si simultáneamente no mejoran y se amplían sus sistemas internos.

16. En esta materia se presenta un campo muy propicio para la acción preferente en favor de los países de menor desarrollo relativo por parte de organismos establecidos, como el Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina del BID, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (incluido el Fondo Especial) y los programas de cooperación y asistencia técnica de otros organismos regionales e internacionales.

17. No es menor la importancia de otros aspectos relacionados con la infraestructura, como el aprovechamiento más eficaz de los recursos hidráulicos. Para los países de menor desarrollo económico relativo, tiene especial importancia la cooperación técnica y financiera que tienda a profundizar el conocimiento de sus recursos naturales, pues ese conocimiento facilitará la identificación de programas tendientes a una evolución regional más equilibrada y dinámica.

18. El desarrollo de las cuencas internacionales sería uno de los campos de acción multinacional más efectiva, ya que bastante más de la mitad de la superficie latinoamericana se encuentra en cuencas de ese carácter. Los organismos internacionales y regionales establecidos o los que se crearan especialmente podrían contribuir muy eficazmente a la evaluación de este tipo de proyectos y a la distribución de inversiones y costos conjuntos. Y al hacerlos, debiera considerarse la posibilidad de prestar atención preferente a los países de menor desarrollo económico relativo.

/Competencia y

Competencia y complementariedad en el desarrollo agropecuario

19. Las economías de casi todos los países de menor desarrollo relativo se caracterizan por su alta dependencia de las actividades y exportaciones agropecuarias. Por ello reviste importancia fundamental para estos países el lugar que pueda asignarse a las actividades agropecuarias en el proceso de integración. Sin embargo, este aspecto es uno de los que ha recibido menos atención hasta el presente.

Es probable que esa relativa subestimación de las perspectivas de la agricultura en el proceso de integración obedezca al concepto de que las posibilidades de complementación e intercambio en esa materia son muy débiles, y que en cada país han de predominar los esfuerzos de autoabastecimiento. Sin embargo, un análisis más detenido del problema, sobre todo con una perspectiva histórica apropiada, podría revelar oportunidades significativas para determinados productos y regiones, siempre y cuando se adopten las medidas y se asuman los compromisos necesarios para materializarlas.

20. Atendiendo a las posibilidades de complementación entre los propios países de menor desarrollo económico relativo, habría que reconocer que en general - con la excepción parcial de Bolivia y Trinidad y Tobago - su producción y comercio agrícolas son muy parecidos. Por razones geográficas y ecológicas, predominan en casi todos ellos los mismos cultivos, lo que se refleja en estructuras muy semejantes de su comercio de exportación.

En ese caso se encuentran productos como el azúcar, los bananos y el café, en que la posibilidad de una política coordinada parece limitarse a la acción conjunta para mejorar las condiciones de participación en los mercados externos, en los cuales este conjunto de países tiene importante gravitación. En cambio, en productos como el arroz, los frejoles, el maíz, el caucho, las carnes, los aceites vegetales, el tabaco y otros, algunos de estos países son actualmente exportadores netos y otros importadores netos. Que estos últimos pudieran contar con recursos propios suficientes para lograr su autoabastecimiento no implicaría descartar *a priori* la posibilidad de un aprovechamiento más eficaz de las condiciones de suelo, clima y otros factores mediante el desarrollo agrícola coordinado y el intercambio recíproco creciente de este tipo de productos.

/21. Consideraciones

21. Consideraciones similares podrían hacerse sobre las posibilidades de intercambio entre los países de menor desarrollo económico relativo y los demás países latinoamericanos. Baste recordar que las importaciones agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras extrazonales de los países de la ALALC - excluidos Bolivia y Venezuela - representaban más de 550 millones de dólares en 1964. Descontando las importaciones de trigo (provenientes en su mayor parte de los Estados Unidos en virtud de la Ley Pública 480) quedarían casi 370 millones de dólares correspondientes a productos de índole muy variada, muchos de los cuales podrían producirse en la región y en medida significativa en los países de menor desarrollo relativo.

A título ilustrativo, y desde el punto de vista de estos últimos, podrían explorarse las posibilidades que presentan las áreas que podrían considerarse como "mercados naturales" de determinados grupos de países de menor desarrollo relativo. Por ejemplo, para Centroamérica, tanto el Caribe como Venezuela son importadores netos de algodón, semillas oleaginosas y carnes; el Caribe podría exportar tabaco a Centroamérica, México y Venezuela; en la agrupación subregional andina, Ecuador encuentra en Chile, Perú y Venezuela importadores netos de muchos de los productos que le interesan, y Bolivia podría aumentar sus exportaciones de carnes a Chile y Perú y de caucho al conjunto de esa subregión.

22. No se trata tan sólo de las posibilidades de sustitución de las actuales importaciones extrarregionales de productos agropecuarios, sino también y principalmente de las que derivarán de la expansión futura de la demanda regional. Las proyecciones disponibles del consumo aparente de productos agropecuarios hacia 1975 y 1985 ponen de manifiesto la necesidad de un aprovechamiento máximo de los recursos naturales, humanos y técnicos para atender esa demanda futura, lo que justificaría esfuerzos de coordinación de políticas agrícolas a nivel regional, que lo faciliten sacando partido en cuanto sea posible de las ventajas comparativas de cada país y sus aptitudes ecológicas.

23. Para avanzar en esta materia se requieren estudios más pormenorizados que los muy generales hasta ahora existentes, así como el diseño o adaptación de instrumentos compatibles con la complejidad de los

/problemas en

problemas en juego. Los primeros pasos probablemente habrían de darse en relación con acuerdos sobre productos particulares y no a base de compromisos de carácter general; el acento quizá habría que cargarlo más en las formas en que se atenderá el crecimiento futuro del consumo que en las fuentes actuales de abastecimiento; habría que considerar radios geográficos no coincidentes necesariamente con territorios nacionales en su integridad, sino también o preferentemente con áreas más limitadas que reúnen condiciones especiales de abastecimiento o presenten dificultades especiales; y habría que considerar las acciones del caso conjuntamente con las que correspondería desplegar en materia de insumos corrientes y de capital (fertilizantes, maquinaria y equipo) para un desarrollo agrícola apoyado en el incremento de la productividad y la eficiencia.

Integración industrial; posibilidades inmediatas y política de largo plazo

24. La definición de una política de integración en relación con los países de menor desarrollo económico relativo es particularmente importante en materia de desarrollo industrial. Es aquí donde sus desventajas iniciales son mayores y donde son más importantes las nuevas perspectivas que les abriría la integración para impulsar un crecimiento económico más rápido y sostenido. A este respecto, parece necesario que los instrumentos y medidas concretas concilien exigencias de corto plazo, relacionadas con las actividades específicas que podrían materializarse de inmediato o en períodos muy breves, con otras exigencias de largo plazo, relacionadas con el tipo de estructura industrial que tendería a formarse en los países de menor desarrollo relativo a consecuencia del proceso de integración.

25. Se pueden identificar importantes actividades industriales que podrían impulsar a corto plazo los países de menor desarrollo económico relativo con vistas al mercado regional, (manufacturas de alimentos, de madera, del cuero, textiles, algunos productos químicos y farmacéuticos).

Varios son los factores que significan o pueden significar ventajas relativas para los países de menor desarrollo en su participación en un mercado regional de ese tipo de productos. Por lo general, se trata de actividades de exigencias moderadas de capital y absorción técnica; las economías de escala, importantes hasta cierto nivel, no imponen necesariamente volúmenes muy grandes de producción; son altamente dependientes

de recursos naturales que varios de los países poco desarrollados de la región poseen en abundancia; tienen alta densidad de mano de obra y la remuneración del trabajo representa proporciones bastante elevadas de los costos de producción.

26. Algunas iniciativas ya en marcha han mostrado la viabilidad de alcanzar resultados positivos en plazo bastante breve si se cuenta con facilidades de acceso a los mercados regionales. Y han mostrado también que la cuantía de intercambio a que pueden dar lugar puede alcanzar proporciones significativas del total de las exportaciones del país de menor desarrollo relativo que las emprende.

Conviene también tener en cuenta sus efectos indirectos y la acumulación de experiencias que van ofreciendo en materia de organización de la producción interna con vistas al mercado regional, y de establecimiento y manejo de canales adecuados de comercialización. De otra parte, esas primeras iniciativas insinúan que, en el orden interno, las dificultades mayores no se enfrentan tanto en la promoción del proyecto concreto como en las acciones necesarias para asegurar el abastecimiento regular de las materias primas y contar con la infraestructura industrial que proporcione otros productos intermedios y servicios (producción de envases, suministro de servicios mecánicos, abastecimiento de energía, etc.).

27. No obstante la importancia de ese tipo de actividades tradicionales, parece que no podrían limitarse a ellas las perspectivas que ofrezca el proceso de integración a la industrialización de los países de menor desarrollo económico relativo. Si así fuera, habría riesgos evidentes de que ese proceso tendiera a reproducir dentro de América Latina un esquema de división internacional del trabajo semejante al que en el ámbito mundial ha caracterizado las relaciones entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo. No se lograría así un equilibrio adecuado en las corrientes de comercio recíproco ni obtendrían los países de menor desarrollo relativo una participación equitativa en los beneficios de la integración.

28. Lo anterior exige que el impulso a iniciativas viables a corto plazo se combine con instrumentos que aseguren oportunidades crecientes de participación en campos industriales más complejos y que corresponda

a manufacturas cuya demanda exhiba comportamientos más dinámicos. Esta consideración es importante no sólo desde el punto de vista del equilibrio y equidad del intercambio, sino que responde también a la necesidad de que la integración ofrezca a los países de menor desarrollo relativo la oportunidad de instalar y expandir industrias capaces de generar en ellos un proceso de crecimiento autosostenido y de configurar polos de crecimiento que puedan adquirir su propia dinámica.

29. Además de medidas generales de política comercial, ese objetivo puede verse facilitado mediante los acuerdos sectoriales, toda vez que en ello se tengan debidamente en cuenta los intereses de largo plazo de los países de menor desarrollo económico relativo. En esta materia se advierte la necesidad de que se definan y acuerden criterios más específicos, que orienten la selección de industrias cuya localización en esos países pudiera recibir atención preferente como forma de atender a los objetivos que se han expuesto.

La participación económica de los países de menor desarrollo en el conjunto de América Latina

30. La viabilidad y la efectividad de las medidas en favor de los países de menor desarrollo relativo se facilitan por la magnitud relativa de sus economías en comparación con las de los demás países latinoamericanos. Su representación conjunta en el ingreso, la producción industrial y el comercio totales de América Latina es bien pequeña. En consecuencia, determinada cuantía absoluta de ingreso o comercio puede significar, en relación con las economías internas respectivas, magnitudes apreciables para unos y de mucho menor significación para los otros.

31. El mismo concepto es aplicable a niveles sectoriales. Por ejemplo, frente a la eventual apertura de mercados a determinadas iniciativas industriales localizadas en países de menor desarrollo económico relativo, podría ser suficiente que éstas cubrieran una proporción modesta del mercado de los países que la conceden para que ofrecieran estímulos poderosos a la consolidación de tales actividades y significaran avances importantes en el proceso de industrialización del país correspondiente de menor desarrollo económico relativo.

32. No siempre pueden limitarse las consideraciones a los efectos globales de determinadas acciones, ya que las repercusiones pueden ser importantes sobre algunas actividades consideradas individualmente. Pero tales riesgos - además de que pueden ser objeto de salvaguardias especiales - derivarían más bien de situaciones existentes que de condiciones futuras. En efecto, este concepto dinámico del problema es esencial ya que en casos como esos la concesión preferencial que se otorgue a un país de menor desarrollo relativo podrá hacerse compatible con los intereses de los países que la conceden, si aquéllos participan en el abastecimiento del incremento futuro del consumo de estos últimos.

Problemas comunes y diversidad de situaciones; el marco institucional

33. Como es lógico, la definición de una política de integración regional en relación con los países de menor desarrollo económico relativo ha de tomar como punto de partida los problemas comunes que los caracterizan. Pero al mismo tiempo hay que reconocer que este grupo de países exhibe al presente una diversidad de situaciones, particularmente en lo que se refiere a su participación en los esquemas de integración que están en marcha.

En el área latinoamericana, éstos presentan situaciones muy variadas. Tres países son miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y de ellos uno forma parte de la agrupación subregional andina; cinco están en proceso de efectiva complementación económica e intercambio recíproco desde que constituyeron el mercado común centroamericano; y otros se mantienen hasta hoy al margen de uno y otro esquema así como de cualquier otro arreglo subregional.

De otra parte, todos los países más adelantados de la región son miembros de la ALALC.

34. Esa diversidad de situaciones hace que, si bien pueden definirse principios generales que deberían caracterizar la política de integración regional en relación con los países de menor desarrollo, las decisiones e instrumentos concretos en que se traducirían esos principios no pueden ser idénticos o aplicarse por igual a todos.

/35. Desde

35. Desde un punto de vista más general, cabe concluir que la aplicación práctica de esa política no es independiente de la evolución de los marcos institucionales a través de los cuales va materializándose el proceso de integración. Los principales interrogantes que surgen a este respecto se refieren a la intensidad y modalidades que podrá asumir la convergencia entre la ALALC y el mercado común centroamericano, la posibilidad de que surgieran nuevos arreglos de asociación entre países de menor desarrollo relativo, las formas de vinculación entre los países que no forman parte de ninguno de los esquemas existentes con cada uno de esos esquemas - o con determinados países integrantes de ellos, con los que pudieran tener afinidad especial por razones económicas o geográficas -, las situaciones que derivan o pueden derivarse en el futuro de la participación de países de menor desarrollo relativo en arreglos subregionales junto a países más adelantados, etc.

Medidas ya adoptadas y necesidad de nuevas decisiones

36. Al examinar la posición de los países de menor desarrollo relativo en el proceso de integración regional, cabe tener en cuenta que los principios y mecanismos de instrumentación que surgen como necesarios han sido ya acogidos parcialmente en distintos acuerdos y decisiones. Así, pues, a propósito de muchos de esos temas no se trata necesariamente de promover conceptos nuevos, sino de que se amplíen o rengan efectivamente en vigor decisiones que han sido ya adoptadas o ideas que han ido cristalizando a través de sucesivas negociaciones.

37. De otra parte, una evaluación de los frutos que hayan podido derivar hasta el presente de concesiones o preferencias ya otorgadas en favor de algunos países de menor desarrollo relativo puede ofrecer una base muy útil para apreciar la eficacia de los instrumentos correspondientes, o para poner de manifiesto hasta dónde los resultados de ese tratamiento preferencial dependen de otras acciones que es necesario emprender simultáneamente en campos que hacen más bien al esfuerzo de de desarrollo en el ámbito de cada país.

II. Las medidas e instrumentos necesarios

La ejecución de la política de integración en relación con los países de menor desarrollo económico relativo exige la adopción de un conjunto de medidas y la utilización de una serie de instrumentos que cubran los diversos aspectos del problema.

Sin perder de vista la necesidad de que esas medidas e instrumentos formen un todo orgánico y se apliquen de manera coordinada, la presente sección reúne las proposiciones principales que cabría considerar en determinadas áreas, las que se agruparán en los siguientes temas: medidas de política comercial; acuerdos sectoriales; proyectos multinacionales; incentivos fiscales; cooperación, financiamiento y asistencia técnica, regional e internacional; mecanismos de promoción, nacionales y regionales; y decisiones y medidas de orden interno.

El texto procura recoger lo esencial de los planteamientos correspondientes. En aquellos temas en que parece pertinente hacerlo, se separan las proposiciones según correspondan al conjunto de los países de menor desarrollo económico relativo, o a determinados grupos de ellos, de acuerdo con su participación en los esquemas de integración existentes. De igual manera, se procura en algunas materias individualizar las proposiciones que se refieren a determinado sector de actividad económica, ya se trate de la infraestructura, del sector agropecuario o de la industria manufacturera. Por último, frente a algunos temas se presentan proposiciones alternativas, que conducirían a los mismos objetivos con grados distintos de intensidad o rapidez.

A. Medidas de política comercial

1. Principios generales

Las medidas de política comercial deberían propender como objetivos generales a:

i) asegurar a los países de menor desarrollo económico relativo el acceso preferencial y anticipado para sus productos al mercado regional;

/ii) permitir

(ii) permitir a los países de menor desarrollo económico relativo que abran sus propios mercados a los demás países en forma gradual y más lenta, y

(iii) acordar a los países de menor desarrollo económico relativo condiciones preferenciales en el proceso de armonización del tratamiento a importaciones desde terceros países y de adopción de una tarifa externa común.

2. Acceso al mercado regional para los países de menor desarrollo económico relativo miembros de la ALALC

Los principios generales enunciados son plenamente aplicables de inmediato a los países de menor desarrollo económico relativo que son miembros de la ALALC. Para llevarlos a la práctica pueden considerarse varias fórmulas optativas como las dos que se proponen a continuación:

i) apertura inmediata - o en plazos muy breves - de los mercados de los demás países participantes, mediante la eliminación total y estable de los gravámenes y restricciones, incluso las administrativas y cambiarias, para todos los productos industriales (semimanufacturados y manufacturados) y aquellos productos primarios que se consideren de especial interés para los países de menor desarrollo económico relativo, originarios de estos países. Se reconocerían excepciones para determinados productos en los que tal apertura total e inmediata pudiera causar un daño sustancial a actividades importantes establecidas en los países otorgantes de tales concesiones. Las excepciones se negociarían entre los países interesados al establecerse el régimen general de libre acceso teniendo en cuenta en las mismas la directiva contenida en el punto 1 (b) de la resolución 157 (VI) de la ALALC y consistirían en fijar cuotas de libre importación o en la eliminación gradual y automática (en un plazo relativamente breve) de los gravámenes y otras restricciones.

ii) Apertura inmediata - o en plazos muy breves - de los mercados de los demás países participantes, mediante la eliminación total y estable de los gravámenes y restricciones, incluso las

administrativas y cambiarias, para todos aquellos productos que correspondan a actividades productivas que se consideren de especial interés para los países de menor desarrollo económico relativo; y desgravación acelerada, desde una fecha próxima, para todos los demás productos manufacturados y semimanufacturados, de manera que en un plazo determinado, por ejemplo no mayor de cinco años, queden eliminados todos los gravámenes y restricciones.

En ambos casos, se negociarían concesiones especiales para los productos primarios que no hayan sido incluidos entre los de especial interés para los países de menor desarrollo relativo, consistentes en la fijación de cuotas o la reducción acelerada de gravámenes y otras barreras, o en la concertación de acuerdos como los que, por ejemplo, se proponen más adelante en la sección B.

De igual modo, en ambas proposiciones las medidas previstas en el capítulo VI del Tratado de Montevideo serían aplicables por las demás Partes Contratantes de acuerdo con las normas establecidas en la resolución 173 (CM-I/III-E) de la ALALC.

3. Apertura de mercado a los países de menor desarrollo económico relativo no miembros de la ALALC

i) Las formas de aplicación de los principios generales a los países de menor desarrollo económico relativo que no son miembros de la ALALC deberán ceñirse a las modalidades especiales de vinculación o de asociación que se establezcan en su oportunidad en el contexto del mercado común latinoamericano.

ii) Sin perjuicio de ello, y en tanto se concreten los acuerdos correspondientes, debiera considerarse la mayor extensión posible de preferencias sin reciprocidad en favor de los países de menor desarrollo económico relativo no miembros de la ALALC.

iii) Por supuesto, deberían incorporarse principios similares de tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo económico relativo en la elaboración y adopción eventuales de un tratado general de integración económica que comprendiera a todos los países de la región.

/4. Desgravación

4. Desgravación por parte de los países de menor desarrollo relativo

Reconocido que los países de menor desarrollo relativo deben necesariamente participar en el proceso de liberación del comercio intrazonal, el tratamiento preferencial en su favor debería expresarse en:

i) las disposiciones ya aceptadas en el seno de la ALALC y contenidas en la Declaración de los Presidentes de América, que les permiten cumplir en condiciones más favorables y con ritmos diferentes a los de las demás Partes Contratantes los programas de desgravación, así como los compromisos que derivarían de la adopción de un régimen de desgravación automática; y

ii) la posibilidad de que, de acuerdo con los principios establecidos en el capítulo VIII del Tratado de Montevideo, apliquen medidas transitorias con la finalidad de proteger la producción de ciertas industrias que sean de importancia básica para su desarrollo económico.

5. Armonización de gravámenes y tarifa externa común

La consideración preferente de la posición de los países de menor desarrollo económico relativo frente a la armonización y adopción eventuales de una tarifa externa común debería traducirse en:

i) Acordar a los países de menor desarrollo un plazo mayor, ya sea de manera general o para productos determinados, que el adoptado para los demás países para alcanzar la armonización tarifaria frente al resto de mundo; y

ii) Establecer para los bienes de capital y otros bienes de producción disposiciones conforme a las cuales un país de menor desarrollo relativo pueda ser autorizado a importar por un período dado tales bienes libre de gravámenes, o con gravámenes reducidos, desde terceros países, cuando ellos estén destinados a industrias de escala regional previamente identificados, o de manera más general, a industrias que se instalen o amplíen en esos países. Esa autorización quedaría condicionada a que tales bienes no sean obtenibles dentro de la región en condiciones adecuadas de competencia, y a que se mantenga alguna forma de preferencia o prioridad para la producción zonal de bienes de capital.

/B. Acuerdos

B. Acuerdos sectoriales

1. Principios generales

Los acuerdos sectoriales pueden constituir un instrumento muy importante para llevar a cabo la política de integración en relación con los países de menor desarrollo económico relativo. En particular, a través de ellos puede facilitarse:

i) la reunión, en un acuerdo de conjunto y con referencia a determinadas actividades económicas, de las medidas y disposiciones de distinta naturaleza, incluidas las que atañen a promoción de su desarrollo, apertura de mercados, condiciones de competencia, asistencia técnica y financiamiento;

ii) la identificación y puesta en marcha de proyectos concretos que sean de especial interés para los países de menor desarrollo relativo con vistas al mercado regional; y

iii) el avance inmediato en la aprobación de las medidas y preferencias que sean necesarias en torno a un conjunto mínimo de proyectos que constituyan un programa de acción de corto plazo que favorezca a los países de menor desarrollo en tanto cobran plena vigencia los acuerdos y disposiciones de carácter más general.

2. Participación de los países de menor desarrollo económico relativo miembros de ALALC

Las dificultades encontradas hasta el presente en materializar acuerdos sectoriales han instado a la ALALC a efectuar una nueva revisión de las normas y procedimientos que regulan estos acuerdos. En su última reunión, el Consejo de Ministros encomendó al CEP que con asistencia de la CADI estudie y apruebe antes del 1° de julio de 1968 fórmulas concretas tendientes a propiciar la concertación de acuerdos sectoriales en que se procure la participación de los países de menor desarrollo económico relativo miembros de la ALALC. En este sentido podrían considerarse las siguientes proposiciones:

i) Que los acuerdos no se circunscriban a productos aislados, sino que se refieran preferentemente a sectores o ramas industriales, o a complejos industriales, de modo que se incluya en ellos la producción de insumos importantes para las actividades correspondientes;

/ii) Que

ii) Que el Grupo de Estudios de Países de Menor Desarrollo Económico Relativo (Res. 106/CEP) y la Unidad Operativa de carácter técnico (Res. 195-CM-II/VI-E) en colaboración con los organismos asesores de la ALALC (BID CIES y CEPAL) coordinen una acción para realizar los estudios tendientes a identificar actividades productivas en las que sea factible concertar acuerdos sectoriales con efectiva participación de los países de menor desarrollo económico relativo y promuevan las acciones necesarias para llevar a cabo dichos acuerdos.

iii) Que en los acuerdos sectoriales se establezcan normas tendientes a estimular la creación de empresas multinacionales en los países de menor desarrollo económico relativo, entendiéndose por tales las de carácter privado, público o mixto, de los países de la región.

3. Participación de los países de menor desarrollo económico relativo no miembros de la ALALC

En tanto se concreten los acuerdos y las modalidades generales de convergencia entre los países de la ALALC y los países de menor desarrollo económico relativo no adheridos a ella, los acuerdos sectoriales pueden ser un instrumento eficaz para promover actividades de integración que comprendan a países latinoamericanos independientemente de su afiliación a los esquemas de integración existentes. A estos efectos sería necesario:

i) Que la Comisión Coordinadora ALALC-MCCA procure, en su primera reunión, presentar formulas tendientes a hacer efectiva la posibilidad de que los acuerdos de complementación sectorial queden abiertos a la participación de todos los países de menor desarrollo económico relativo.

ii) Que los estudios que se emprendan con vistas a la eventual adopción de acuerdos sectoriales examinen la situación y posibilidades de participación de todos los países de menor desarrollo económico relativo de la región; y

iii) Que se adopten los procedimientos y normas que hagan posible la participación de dichos países en los acuerdos sectoriales.

/4. Trato

4. Trato preferente a las empresas multinacionales en los acuerdos sectoriales

En el mecanismo de los acuerdos sectoriales deberían establecerse normas tendientes a estimular la creación de empresas multinacionales en los países de menor desarrollo relativo, entendiéndose por tales las de carácter privado, público o mixtos de los países de la región.

5. Acuerdos sectoriales sobre productos agrícolas

Considerando las dificultades de llevar a la práctica una liberalización del comercio de productos agropecuarios en plazos razonables, dadas las rigideces y peculiaridades que presenta este sector, sería conveniente estudiar la posibilidad de celebrar acuerdos sobre determinados productos o grupos de productos en el marco de un mercado regional o subregional, que incluyan concesiones especiales para los países de menor desarrollo económico relativo. Ello sin perjuicio de que se prevean medidas de liberalización general del comercio de productos agropecuarios que se cumplirían en determinados períodos, de acuerdo con el proceso general de integración.

Tales acuerdos podrían tener por objetivo la sustitución de importaciones extrarregionales, la complementación de economías agropecuarias de países que tienen diferentes períodos de cosecha o estructuras productivas diversas, y el abastecimiento en condiciones más favorables de los incrementos previstos del consumo. Podrían comprender, además de las preferencias arancelarias y no arancelarias, algunos de los aspectos siguientes:

i) Fijación de cuotas globales liberadas de gravámenes u otras restricciones que cada país permitirá importar anualmente desde los demás países latinoamericanos, y fijación de la participación preferente que en dichas cuotas corresponda a los países de menor desarrollo económico relativo. Estas cuotas podrán ir aumentando anualmente en una proporción que deberá estipularse en el acuerdo;

ii) Determinación

ii) Determinación de las épocas del año en que regirá la liberalización anterior;

iii) Determinación de las normas de calidad, tipos y variedades de los productos sujetos al acuerdo;

iv) Determinación de los mecanismos y procedimientos de información, y de los canales y procedimientos del intercambio, incluyéndose la participación de organismos estatales y paraestatales de comercialización;

v) Cooperación financiera que se requeriría para la ejecución de los acuerdos;

vi) Determinación de los procedimientos para la confrontación periódica de los planes o programas de producción, con vistas a su coordinación y a la adopción ulterior de medidas tendientes a su armonización. Se incluiría entre éstas la realización de proyectos multinacionales o con financiamiento multinacional.

/C. Proyectos

C. Proyectos multinacionales y programas de desarrollo fronterizo

1. Principios generales

La integración económica de América Latina exigirá la formación de una infraestructura que permita por un lado la mejor utilización de los recursos productivos y, por otro, la movilización de bienes y personas. Los países de menor desarrollo económico relativo poseen en general una infraestructura insuficiente, y es por ello que deberá hacerse un especial esfuerzo regional a fin de mejorar la situación de dichos países a través de proyectos multinacionales.

A su vez los programas de desarrollo fronterizo, en los que participen países de menor desarrollo económico relativo junto a otros más avanzados de la región, son un instrumento de gran utilidad para promover el desarrollo de zonas generalmente deprimidas de los primeros y permitir la explotación conjunta y racionalizada de los recursos naturales de dichas zonas.

2. Realización de estudios básicos

Para la realización tanto de los proyectos multinacionales como de los programas de desarrollo fronterizo se precisan diversos estudios e investigaciones, los que en muchos casos no sólo comprenderán a los posibles países participantes, sino que deberán examinar la situación general de la región. En este sentido sería conveniente:

i) Incrementar los recursos del Fondo de Preinversiones del BID, a fin de que se puedan ampliar los estudios sobre proyectos multinacionales y desarrollo fronterizo en que participen los países de menor desarrollo económico relativo.

ii) Adoptar las medidas necesarias para presentar a consideración del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, programas de investigación sobre la potencialidad y volumen de determinados recursos naturales localizados en los países de menor desarrollo económico relativo.

iii) Establecer un mecanismo de coordinación entre los organismos nacionales de los países de menor desarrollo económico relativo que realizan investigaciones sobre recursos naturales con las instituciones internacionales que actúan en este campo. En este sentido el conocimiento de los recursos con criterios de uniformidad y normalización es de suma importancia.

/iv) A

iv) A base de estudios realizados ya y de otros antecedentes que pudieran existir, identificar y poner en marcha proyectos multinacionales que resulten de especial interés para dichos países.

v) Concertar con los países más desarrollados de la región acuerdos que permitan adoptar medidas tendientes a realizar una acción rápida en algunos proyectos multinacionales ya identificados que sean de especial significación económica para los países de menor desarrollo económico relativo, como presentaciones conjuntas ante los organismos de financiamiento y de asistencia técnica.

vi) Establecer con los demás países participantes corporaciones o instituciones regionales especiales para llevar adelante los proyectos multinacionales.

vii) Propiciar acuerdos especiales con los demás países para obtener servicios y tarifas especiales de tipo social para servicios básicos tanto para programas de desarrollo fronterizo como de proyectos multinacionales.

viii) Que los demás países den prioridad a los estudios que puedan derivar en proyectos multinacionales que favorezcan a los países de menor desarrollo.

3. Proyectos multinacionales en materia de transporte

Considerando que es necesario dar una atención financiera y técnica preferente a los países de menor desarrollo económico relativo en materia de transportes, cabría señalar las siguientes proposiciones:

i) Apoyo decidido de los países de menor desarrollo relativo al Grupo Técnico creado por el Fondo de Preinversiones del BID y al Consejo de Transportes y Comunicaciones de ALALC y SIECA a fin de avanzar en los estudios de transporte en el menor plazo posible.

ii) Destacar que en el caso de los países de menor desarrollo económico relativo, no es conveniente hacer una distinción tajante entre las vías internacionales y los sistemas nacionales, puesto que en virtud de la escasez de recursos que sufren estos países podría perjudicarse la aceleración de su proceso de desarrollo, así como la promoción de la misma integración regional que se persigue con esas inversiones. Es imprescindible que se les ayude a mejorar paralelamente sus sistemas de transporte interno.

/iii) Entre

iii) Entre otros aspectos, los estudios de transporte debieran considerar especialmente:

- En materia de carreteras sería conveniente preparar un plan regional a corto plazo para la mejora o construcción de las carreteras de alta prioridad para los países de menor desarrollo, y un plan integral (técnico, económico y financiero) de largo plazo para el desarrollo gradual de una adecuada red vial internacional.
- En cuanto al transporte marítimo se plantean para los países de menor desarrollo dos conjuntos de problemas: los relativos al nivel y estructura de los fletes marítimos en el comercio regional y a la mejora de los transportes marítimos en cuanto a calidad, regularidad y frecuencia; y los que se refieren a la mejora de las condiciones portuarias.
- En materia de ferrocarriles, las líneas y conexiones internacionales que se concentran entre los países del cono sur presentan un interés particular para varios países y zonas de menor desarrollo relativo.
- En cuanto a transporte fluvial, convendría que el Grupo Técnico se encargara de la preparación de un programa de estudios relativos a la mejora de las condiciones de navegación y aprovechamiento de los transporte fluviales regionales.
- En el transporte aéreo merecen especial atención, desde el punto de vista de los países de menor desarrollo, el transporte aéreo de carga o mercaderías; la cooperación técnica, operacional y comercial entre líneas aéreas, incluyendo la formación de asociaciones o consorcios multinacionales; y la adecuación y modernización de la infraestructura aérea, incluyendo aeropuertos e instalaciones de aeronavegación.

/D. Incentivos

D. Incentivos fiscales

1. Principios generales

i) El proceso general de integración hace necesario armonizar gradualmente los incentivos fiscales - principalmente exención o reducción de impuestos que gravan a las personas, a las empresas o a los bienes de capital y a los insumos - a fin de evitar que los países participantes compitan en su otorgamiento para canalizar hacia sus respectivos territorios inversiones y actividades en desmedro de otras localizaciones que pudieran ser más aconsejables económicamente;

ii) Sin perjuicio de esa norma general, debe reconocerse a los países de menor desarrollo económico relativo el derecho a que, si así lo estiman conveniente, cumplan en condiciones más ventajosas con los compromisos de armonización que eventualmente se acuerden a fin de mantener temporalmente incentivos mayores.

2. Orientación de los estudios emprendidos por la ALALC

Diversas resoluciones adoptadas en los órganos de la ALALC disponen la elaboración de estudios encaminados a preparar las bases para acuerdos eventuales de armonización de incentivos. Conforme a los principios anteriores, debiera prestarse particular atención:

i) a la naturaleza y modalidades de los estímulos preferenciales que podrían ofrecer los países de menor desarrollo económico relativo, y al período más aconsejable para mantenerlos;

ii) a la posibilidad de que los incentivos preferenciales que estos países pudieran ofrecer fuesen mayores y/o de más larga duración con respecto a las actividades que sean calificadas como de especial interés para los países de menor desarrollo relativo con vistas al mercado regional, y

iii) a una evaluación de los efectos que esos incentivos podrían tener sobre los ingresos fiscales de los países de menor desarrollo, así como de otras repercusiones indirectas de los mismos.

/3. Tratamiento

3. Tratamiento y régimen de los capitales extranjeros

Para los países de menor desarrollo económico relativo es particularmente importante que se aceleren los trabajos dispuestos por la Resolución 81 (III) de la ALALC sobre recopilación de informaciones acerca del tratamiento y régimen de los capitales extranjeros con vistas a su armonización. También a este respecto podrían los países de menor desarrollo relativo tener la oportunidad de acordar un tratamiento preferencial en relación con las normas uniformes que se adopten, sin perjuicio de que se reglamente adecuadamente esa facultad en resguardo de los intereses de los demás países participantes en el proceso de integración.

4. Coordinación en el ámbito regional

A los efectos de facilitar el proceso general de la integración latinoamericana, conviene que las acciones en materia de armonización de incentivos fiscales iniciadas en la ALALC y otras que se emprendan posteriormente tengan en cuenta la situación tanto de los países miembros de la ALALC, como de los que integran el mercado común centroamericano - que tienen en vigencia el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial -, y de los demás países latinoamericanos que no participan hasta ahora en uno u otro de esos esquemas de integración. Con ese objeto, podría incorporarse también este aspecto al programa de trabajo de la Comisión Coordinadora ALALC/MCCA.

5. Incentivos fiscales y acuerdos sectoriales

En tanto se alcancen compromisos generales sobre armonización de incentivos y condiciones preferentes a los países de menor desarrollo económico relativo en esa materia, los acuerdos sectoriales pueden facilitar, en relación con las actividades a que se refieran, la concertación de compromisos por parte de los demás países de no estimular en sus territorios inversiones en actividades en que aquéllos tengan especial interés, de acuerdo con las directivas establecidas en el punto 1 e) de la resolución 157 (VI) de la ALALC.

/E. Cooperación

E. Cooperación financiera

1. Objetivos generales

La necesidad de dar atención preferente a los países de menor desarrollo económico relativo en materia de asistencia financiera debe traducirse en un esfuerzo especial que se proponga las siguientes finalidades principales:

a) Inversiones en infraestructura, particularmente en energía, transportes y comunicaciones, que lleven a la integración económica y física de estos países con el resto de la región;

b) Programas fronterizos de desarrollo regional;

c) Proyectos multinacionales con propósitos específicos o múltiples, tales como los de aprovechamiento integral de cuencas fluviales;

d) Establecimiento de nuevas industrias, ampliación y modernización de las existentes y promoción de acuerdos sectoriales regionales o subregionales de interés para los países de menor desarrollo;

e) Tecnificación y modernización de actividades agropecuarias, forestales, pesqueras, y mejoramiento de los servicios correspondientes de comercialización, con vistas a facilitar el proceso de integración regional agropecuaria;

f) Adaptación y eventual reajuste de industrias y de otras actividades nacionales a las condiciones derivadas de la creciente liberalización del comercio intrazonal;

g) Estudios sobre recursos naturales;

h) Promoción de la exportación de manufacturas al área de integración y a terceros países;

i) Alivio de los déficit temporales en el comercio intrarregional y apoyo financiero a los sistemas de pagos regionales.

2. La magnitud de la cooperación financiera

Llevar a cabo esos proyectos exige no sólo una canalización adecuada de los recursos tradicionales de asistencia financiera externa, sino, además, un incremento de su cuantía para acrecentar su concurso a las finalidades anteriores y atender a nuevas finalidades. En particular se requiere:

/i) que

i) que se dote de recursos adicionales al BID y al Banco de Integración Centroamericana para atender a necesidades de la integración regional;

ii) que se movilicen recursos adicionales para contribuir al financiamiento de los desequilibrios que surjan en el comercio zonal, con un tratamiento especial para los países de menor desarrollo económico relativo;

iii) que se aumenten los recursos del Fondo de Preinversión del BID, de modo que pueda ampliar sus operaciones para financiar estudios de factibilidad de iniciativas que sean de especial interés para estos países;

iv) que se concreten las recomendaciones contenidas en la resolución 123 (V) de la ALALC en el sentido de que se asignen recursos de la Alianza para el Progreso a fin de que el BID pueda ampliar los préstamos globales que otorga a las entidades nacionales de desarrollo con el objeto de contribuir al financiamiento de proyectos de modernización y readaptación de plantas;

v) que se movilicen recursos suficientes de asistencia financiera para: a) elevar la productividad agrícola, particularmente de las zonas atrasadas, merced a la introducción de nuevas técnicas, incluyendo inversiones directas e investigación y extensión, mecanización, instalaciones, mejoramiento del riego, etc.; b) estudiar los usos alternativos del suelo así como preparar y ejecutar los proyectos respectivos; c) absorber en otras ocupaciones a la población desplazada, cuando no haya posibilidad económica de dar a la tierra otros usos productivos.

/3. Mecanismos

3. Mecanismos y modalidades de cooperación financiera

Además de que pueda contarse con una cuantía global suficiente de concurso financiero exterior, es esencial que las modalidades de esa cooperación se adecúen a las situaciones de los países de menor desarrollo económico relativo, y que operen mecanismos eficaces para cumplir las diversas finalidades. A este respecto cabe señalar, entre otros, los siguientes aspectos:

i) Necesidad de mecanismos apropiados para promover la circulación de capitales en el área de integración, que faciliten la participación de capitales nacionales de los demás países y del exterior en el desarrollo de iniciativas de interés regional, asegurando una participación adecuada a los c capitales de los países de menor desarrollo relativo;

ii) Necesidad de sistemas apropiados de financiamiento para abastecimientos de procedencia zonal;

iii) Fortalecimiento de los mecanismos que permitan acrecentar el otorgamiento de crédito a empresas de escala regional en los países de menor desarrollo económico relativo, mediante préstamos a mediano o largo plazo con tasas bajas de interés, ya sea que tales préstamos se efectúen directamente por el organismo regional financiador o por instituciones financieras o de promoción nacionales que reciban recursos del organismo regional;

iv) Perfeccionamiento de los mecanismos de aval o garantía para préstamos que pudieran obtener las empresas en fuentes privadas de crédito, nacionales, regionales o extrarregionales;

v) Aportes a instituciones nacionales de fomento de países de menor desarrollo económico relativo de modo que puedan acordar a ciertas actividades cuyo desarrollo revista especial interés subvenciones de capital, no reembolsables en determinados casos.

/4. Algunas

4. Algunas medidas de acción inmediata

Lo anterior configura en cierto modo un programa amplio de acción en materia de financiamiento. Sin perjuicio de ello, y en tanto esas proposiciones adquieren plena vigencia, debieran adoptarse algunas medidas de acción inmediata en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, entre ellas:

i) Preferencia de la cooperación financiera a los estudios de factibilidad técnica y comercial necesarias para llevar a la práctica la instalación de industrias zonales en los países de menor desarrollo económico relativo;

ii) Tratamiento preferente por parte de los organismos financieros regionales y subregionales al financiamiento de empresas multinacionales que se establezcan en los países de menor desarrollo económico relativo;

iii) Aplicación amplia de los objetivos contenidos en las resoluciones 74 (III) y 108 (IV) de la ALALC en relación con la cooperación financiera prevista en favor de los países de menor desarrollo económico relativo;

iv) Promoción de la acción prevista en la resolución 74 (III) de la ALALC en materia de gestiones colectivas ante los organismos internacionales de crédito en apoyo de solicitudes financieras de los países de menor desarrollo económico relativo;

v) Especial atención por parte del Fondo de Capital para el Desarrollo, recientemente establecido por las Naciones Unidas y que comenzará a operar el próximo año, al financiamiento de proyectos de los países de menor desarrollo económico relativo.

/F. Asistencia

F. Asistencia técnica

I. Objetivos generales

La atención especial que es necesario prestar a los países de menor desarrollo económico relativo en materia de cooperación técnica exterior, en su relación más directa con el proceso de integración, debe tener en cuenta los siguientes objetivos principales:

a) Estudio y preparación de programas y proyectos relacionados con la formación de infraestructura, y asistencia técnica en la ejecución de las obras correspondientes;

b) Estudios y preparación de programas de desarrollo regional fronterizo, aprovechamiento de cuencas fluviales y proyectos multinacionales de propósitos múltiples;

c) Estudios de prospección, explotación y utilización de recursos naturales;

d) Estudios, preparación y ejecución de acuerdos sectoriales;

e) Identificación, preparación y ejecución de proyectos industriales, particularmente de industrias de escala regional o de complejos industriales;

f) Estudios referentes a la ampliación y modernización de industrias ya existentes para facilitar su adaptación a las nuevas condiciones de competencia regional y estimular las exportaciones que sean viables con la apertura del mercado regional, así como para la reconversión de las industrias que no se hallen en condiciones de enfrentar esa competencia;

g) Estudios referentes a la expansión y diversificación de la producción agropecuaria, considerando las condiciones de competencia del mercado regional y las posibilidades ofrecidas por el aumento del consumo latinoamericano;

h) Programas destinados al aumento de la productividad agropecuaria, incluyendo el mejoramiento de los servicios de investigación y extensión agrícolas, y al fortalecimiento y modernización de los servicios de comercialización, e

i) Asesoramiento a empresarios y formación de mano de obra calificada.

/2. Algunos

2. Algunos campos prioritarios

En ese conjunto de objetivos, cabe puntualizar algunos aspectos que han sido relativamente menos atendidos por la asistencia técnica tradicional y a los que debiera atribuirse particular prioridad en las condiciones presentes. Se trata, entre otros, de campos como los siguientes:

i) identificación de actividades específicas de interés especial para los países de menor desarrollo con vistas al mercado regional. Se trata no sólo de descubrir posibilidades generales, sino de lograr una colaboración técnica que conduzca a la formulación de anteproyectos concretos, y

ii) establecimiento de modalidades y mecanismos de promoción de exportaciones.

Identificadas ciertas actividades en que los países de menor desarrollo pudieran encontrar oportunidades favorables de participación en el mercado regional, es esencial una mayor colaboración técnica encaminada al establecimiento de canales apropiados de comercialización para abrir y sostener una corriente de exportaciones a los mercados del área.

3. Modalidades de la asistencia técnica

Tan importante como asegurar una cuantía suficiente de recursos asignados a la asistencia técnica a los países de menor desarrollo relativo, es que ésta se ofrezca en tal forma que asegure la máxima eficacia. A este respecto, conviene tener en cuenta:

i) necesidad de que la asistencia técnica en materia de integración se coordine y vincule estrechamente con el conjunto de la asistencia técnica prestada para el desarrollo económico y social de estos países;

ii) necesidad de que la asistencia técnica se vincule estrechamente con la cooperación financiera y los organismos que la suministran. Sólo de este modo se evitarán pérdidas de tiempo y repetición de estudios cuando determinada iniciativa puesta de manifiesto por la colaboración técnica se presente a los organismos financieros;

/iii) revisión

iii) revisión y adecuación de las formas y procedimientos de la asistencia técnica a los países de menor desarrollo económico relativo para acrecentar su eficacia;

iv) conveniencia de que la asistencia técnica se extienda a aquellas empresas privadas que sean de especial interés para estos países en el proceso de integración, suministrándoles en condiciones apropiadas y por períodos determinados técnicos industriales, de producción, de organización administrativa o comercial, o técnicos especializados en aspectos críticos del proceso productivo correspondiente, y

v) promoción de la asistencia técnica que pueden prestar los países más adelantados de la región, a la que se refiere la resolución 74 (III) de la ALALC.

4. Coordinación de la asistencia técnica

Aun dentro de la cuantía global de recursos que hoy se destinan a la asistencia técnica, y sin subestimar los importantes progresos que se vienen realizando en estos últimos años, habría posibilidades apreciables de acrecentar su eficacia mediante una mayor y más amplia coordinación en el ámbito nacional, regional e internacional. A este último respecto se sugiere:

i) que los organismos que suministran asistencia técnica a los países de menor desarrollo económico relativo busquen las formas prácticas para intensificar la coordinación de sus actividades en relación con estos países;

ii) que con la participación de los países de menor desarrollo relativo, se confronten periódicamente los programas y evalúen sus resultados con el fin de adoptar decisiones para coordinar eficazmente la acción y decidir programas conjuntos cuando se lo estime conveniente, y

iii) que se intensifiquen o establezcan los contactos necesarios con los organismos internacionales y regionales de financiamiento a fin de que la coordinación pueda llevarse de una manera concreta al nivel de los estudios técnico-económicos de factibilidad y de preinversión.

5. Programa de acción

En relación con todos estos aspectos cabe destacar que por su propia iniciativa, la secretaría de la CEPAL, el ILPES, los organismos de integración regional, el BID, el CIAP y la OEA mantienen contactos permanentes y han venido celebrando reuniones de coordinación a distintos niveles. Estas reuniones han tenido resultados muy satisfactorios, y con frecuencia se han traducido en programas conjuntos de estudios y en decisiones prácticas de acción y coordinación en el campo de la asistencia técnica. Con ese mismo propósito se ha decidido celebrar en Guatemala, una reunión entre distintos organismos a continuación de la Conferencia de países de menor desarrollo relativo, para profundizar en el examen de los problemas de la coordinación a la luz de las deliberaciones de esa conferencia.

Se siente unánimemente la necesidad de avanzar en este campo hasta llegar a un examen global de toda la asistencia técnica que reciben los países de menor desarrollo relativo. Sería útil por lo tanto que todos los organismos y entidades que participan en esa acción preparen junto con los países de menor desarrollo relativo una especie de inventario de las tareas que están realizando o que tienen programadas; describan de una manera ordenada esos programas, la magnitud de los recursos comprometidos, sus finalidades específicas y las modalidades operativas; y destaquen la naturaleza de los problemas y de las dificultades que limitan la eficacia o entorpecen la acción de la asistencia técnica. Se dispondría, así, de valiosos elementos de juicio para promover decisiones concretas que lleven a una acción más eficiente y coordinada de las distintas entidades, en que se tomen muy en cuenta las decisiones particulares de cada uno de los países y se utilicen criterios adecuados de prioridad.

/G. Mecanismos

G. Mecanismos nacionales y regionales de promoción

1. Mecanismos nacionales

Las crecientes exigencias del desarrollo económico y la participación en el proceso de integración ponen de manifiesto, especialmente para los países de menor desarrollo relativo, la necesidad de establecer mecanismos de promoción que actúen con agilidad dentro de la maquinaria administrativa a fin de acelerar la elaboración de proyectos nacionales y regionales y llevarlos a la práctica. En consecuencia, conviene asegurar el funcionamiento eficaz de organismos de esa naturaleza, ya sea extendiendo o perfeccionando las instituciones nacionales existentes o creando nuevas, de acuerdo con las condiciones particulares de cada país. Un organismo de promoción debería principalmente:

i) Actuar en estrecha coordinación con los organismos nacionales de planificación a fin de encuadrar su acción dentro de los programas generales;

ii) Dar preferencia al estudio y puesta en marcha de actividades productivas consideradas necesarias o estratégicas, especialmente en el campo industrial, participando, si ello fuere necesario, en el capital de dichas empresas, sin perjuicio de transferir posteriormente las inversiones al sector privado;

iii) Estimular al sector privado, a través del financiamiento, elaboración de proyectos, participación en inversiones conjuntas, otorgamiento de asistencia técnica u otras modalidades;

iv) Tener un status jurídico que le permita operar con mayor libertad y flexibilidad que la que suelen tener los organismos estatales tradicionales, y

v) Coordinar su acción promotora a través de los mecanismos que corresponda con la de los organismos subregionales y regionales a fin de acelerar el proceso general de integración.

2. Relación con los mecanismos regionales y subregionales

La acción de los mecanismos de promoción será tanto más eficaz cuanto más estrechamente estén coordinadas las actividades a los niveles nacionales, regionales y subregionales. A este respecto se estima conveniente señalar los siguientes aspectos:

i) Necesidad

i) Necesidad de fortalecer la acción promotora del BID otorgándole recursos adicionales y orientando su labor hacia una acción conjunta con organismos subregionales de promoción y financiamiento. Estos organismos subregionales coordinarían su acción con las corporaciones o bancos de desarrollo nacionales, u otras entidades que desempeñen esas funciones.

ii) En el contexto de este mecanismo se dará especial importancia a la promoción de proyectos de integración que se establezcan en los países de menor desarrollo económico relativo.

3. Medidas específicas de acción inmediata y futura

Para el perfeccionamiento rápido de los mecanismos de promoción y su funcionamiento eficaz se sugieren las siguientes medidas de aplicación preferente en el caso de los países de menor desarrollo económico relativo:

i) Otorgamiento de asistencia técnica por parte de los organismos internacionales y regionales, para la creación de corporaciones o bancos de desarrollo cuando no existan y para la restructuración de éstos cuando los haya, de acuerdo con los nuevos requerimientos del desarrollo y de la integración económica.

ii) Adopción de las medidas necesarias para lograr un intercambio de experiencias entre las instituciones de promoción de los países de menor desarrollo económico relativo, especialmente en lo que a proyectos industriales y agropecuarios se refiere. Podría pensarse en una especie de "clearing" de proyectos, ya que en muchos casos ellos abarcarían los mismos campos.

iii) Realización de estudios a fin de definir acciones conjuntas que podrían desarrollar las instituciones de promoción en dichos países, impulsando ya sea proyectos, estudios, investigaciones o programas de capacitación, que pudieran ser de utilidad común.

iv) Coordinación de los esfuerzos de estas instituciones para lograr a través del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas y con colaboración de UNIDO y de otras entidades según el caso, el establecimiento de plantas piloto que pudieran ser de interés para dos o más países.

/v) Petición

v) Petición de asistencia técina a algunos países de la región que han avanzado más en el establecimiento de mecanismos de promoción.

vi) Creación de mecanismos de cooperación financiera entre dos o más instituciones de promoción a fin de llevar a cabo proyectos de integración.

vii) Propiciar la creación, a través del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (Fondo Especial) y con la participación de los organismos regionales que corresponda, de un mecanismo regional para impulsar el desarrollo de la pequeña industria, acogiendo las orientaciones acordadas en el Seminario sobre esta materia efectuado en Quito a fines de 1966.

H. Decisiones y medidas de orden interno

1. Se reconoce que la eficacia de una política apropiada de integración en relación con los países de menor desarrollo económico relativo depende en último término del esfuerzo interno que éstos desplieguen para acelerar su desarrollo económico y social y aprovechar plenamente las oportunidades que les abra la aplicación de esa política. Ello envuelve definir con propiedad una política nacional de desarrollo plenamente consistente con los objetivos y perspectivas de la integración regional y adoptar las decisiones y medidas llamadas a llevarla a la práctica. A su vez, esto se traduce en el plano general y en determinados aspectos más específicos en un mayor esfuerzo interno con vistas a:

i) una movilización más amplia de los recursos propios para acelerar la formación de capital y diversificar la estructura productiva;

ii) remover los escollos estructurales e institucionales que frenan o limitan las posibilidades de desarrollo económico y social;

iii) ampliar las tareas y fortalecer los mecanismos de planificación, e incorporar de manera destacada en los planes de desarrollo interno las acciones y medidas necesarias para promover el avance del proceso de integración económica regional;

/iv) emprender

iv) emprender resueltamente los ajustes administrativos, de procedimiento o de otra índole que sean necesarios para poner en práctica la política de integración y para aprovechar con la mayor eficacia la colaboración financiera y técnica exterior.

2. En varias de estas materias puede ser muy útil la acción conjunta y el intercambio de experiencia entre los países de menor desarrollo económico relativo y los demás países latinoamericanos. Para ello se sugiere:

i) que se organice una reunión periódica de carácter técnico de los países de menor desarrollo económico relativo del área latinoamericana, en que se examinen y evalúen los diversos aspectos relativos a los avances del proceso de integración regional y la situación y perspectivas de la participación de estos países en dicho proceso, y

ii) que se celebre una reunión periódica de autoridades técnicas de las oficinas de planificación de todos los países latinoamericanos, en que se intercambien informaciones y se examinen las perspectivas de desarrollo en los ámbitos nacionales en relación con los avances de la integración regional.