



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



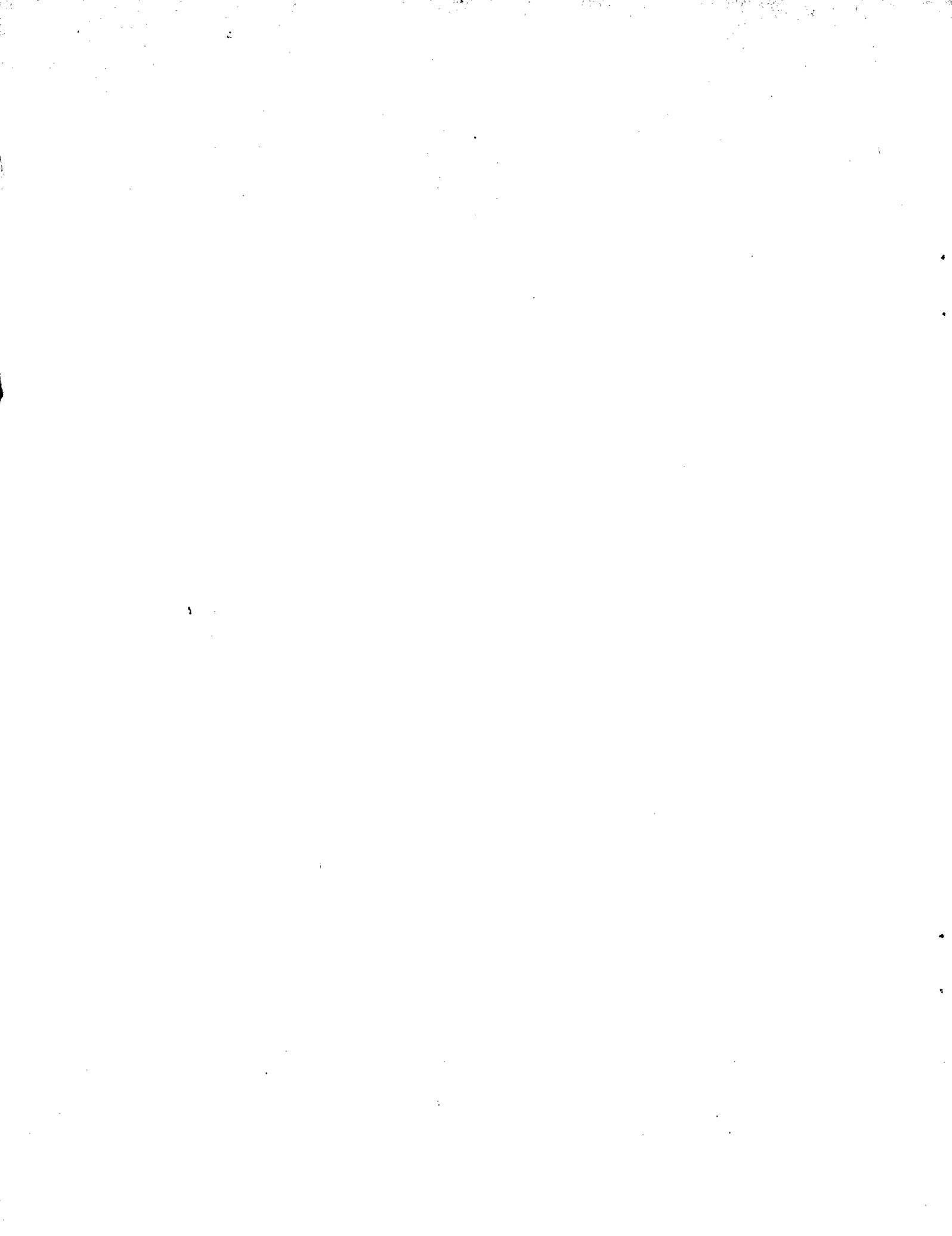
LIMITADA
E/CN.12/CCE/308
2 de julio de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

LA EVENTUAL PARTICIPACION DE PANAMA EN EL MOVIMIENTO
LATINOAMERICANO HACIA LA INTEGRACION ECONOMICA
(Texto preliminar)

Nota: Este documento fue preparado por la Secretaría de la CEPAL a solicitud del Gobierno de Panamá, y se distribuye ahora con su autorización, sin que ello implique necesariamente que en su contenido se reflejen sus puntos de vista. Debe, pues, considerarse como un documento de consulta y referencia.



1. Introducción

1. En relación con los estudios que sobre su eventual participación en el Tratado General Centroamericano o en el de Montevideo (ALALC) realiza el gobierno de Panamá, hace algún tiempo tuvo a bien solicitar asesoramiento técnico de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

A la Secretaría de la CEPAL le ha sido grato prestar tal asesoramiento y lo ha hecho en varios planos. En primer término, durante dos visitas que funcionarios suyos especializados en política comercial efectuaron a Panamá, se examinó en general y en particular la materia, con autoridades de dicho país, a la luz de las bases y mecanismos de los tratados de integración ya existentes en América Latina, así como también a la de las experiencias recogidas en su primera etapa de aplicación. Además, los funcionarios de la CEPAL colaboraron en la preparación del programa de trabajo y en las tareas que el gobierno de Panamá encomendó a una comisión especial designada con el fin de esclarecer ciertos aspectos económicos de la posible participación panameña en el movimiento de integración. Por último, y con el propósito de coadyuvar a las tareas de la misma comisión especial, la Secretaría de la CEPAL preparó un informe sobre algunas materias económicas relativas a la posible incorporación de Panamá al mercado común centroamericano.

En el presente memorándum amplía la Secretaría su colaboración a ciertos aspectos específicos de política comercial, cuyo examen puede ser de utilidad para la consideración final del asunto por las autoridades panameñas.

2. Significado de la integración

2. Como es bien sabido, la tendencia mundial hacia la integración asume en nuestros días amplitud creciente. Es cierto que junto a las causas económicas y sociales a que en general responde, hay en algunos casos poderosas motivaciones políticas. Pero el hecho es que los agrupamientos resultantes de esa tendencia se inspiran en el propósito de poner al servicio de la

/expansión

expansión económica y del crecimiento de la oferta de empleo, como también de la productividad y la competitividad, las facilidades e incentivos inherentes al régimen del mercado ampliado.

Para movilizar estas facilidades e incentivos, el mercado ampliado ofrece necesariamente a sus miembros ciertos tratamientos comerciales que les da en exclusividad. Así, con respecto a su intercambio, los libera to tal o parcialmente de derechos aduaneros, y también de los gravámenes y restricciones de otra índole, todos los cuales se siguen aplicando a las mercaderías provenientes de países ajenos al agrupamiento. Según sea el ré gimen de éste, sus partícipes ponen o pueden poner asimismo en juego, fuera de los tratamientos comerciales, diversos factores impositivos, financieros, de promoción y otros, tendientes a dar además otro tipo de estímulos al cre cimiento de las economías de los países miembros y a procurar que todos ellos tengan posibilidad de acceso, en condiciones equitativas, a las opor tunidades abiertas por el mercado ampliado. Pero el aprovechamiento de tales oportunidades y su fruto para cada país, no importa cuál sea el mecanis mo de integración, sus tratamientos comerciales y los regímenes de estímulo, se definirá en último término por el grado de decisión con que cada participante emprenda en su economía los reajustes destinados a hacerla apta para competir en el mercado ampliado.

3. En el caso de la América Latina existen también en favor de la integración consideraciones adicionales que vienen a agregarse a las de orden económico general ya citadas.

En efecto, algunos de los agrupamientos que se están constituyendo fuera de la región latinoamericana, como es en especial el caso de la CEE, levantan serios interrogantes acerca de sus repercusiones limitativas en la economía de nuestros países. Se ha puesto desde luego en claro que el desarrollo de la política agrícola de la CEE perfila una drástica reducción de las importaciones europeas de ciertos productos latinoamericanos. En esta perspectiva, las preferencias concedidas a Africa sobre productos de zona cálida delinean una caída substancial en la posición proporcional de América Latina dentro del abastecimiento europeo de los renglones correspon dientes. Por otra parte, la tarifa externa de la CEE no da facilidades

/comerciales

comerciales para que mediante la colocación en Europa de productos intermedios y elaborados, procure América Latina contrarrestar los efectos restrictivos que sobre su exportación tradicional tendrá presumiblemente la política agrícola del mercado común europeo y su régimen de preferencias a África. Todo ello hace aún más necesario que América Latina busque dentro de sí misma, en el ámbito de sus propios agrupamientos, no sólo el medio de impulsar el crecimiento económico, sino también el de prepararse para la gradual adaptación de sus exportaciones a los cambios de estructura de la demanda mundial. Uno de los elementos con que deberá contar para la colocación de estas exportaciones en los grandes mercados consistirá en organizar conjuntamente su poder de negociación ante terceros países o asociaciones de países. Los agrupamientos existentes resultarán por cierto de gran utilidad en este aspecto.

4. En su significado inmediato, el Tratado General Centroamericano y el Tratado de Montevideo (ALALC) crean recintos preferenciales, tanto para productos agrícolas de zona templada y cálida como para productos de carácter industrial.

Resulta evidente que ni siquiera produciendo en condiciones extremadamente competitivas le sería dable a un país latinoamericano no miembro concurrir con sus productos en el mercado ampliado, cuando para lograrlo tuviera que cubrir derechos y gravámenes que no se aplicarían a los competidores pertenecientes a la organización.

De otra parte, y sin olvidar las consideraciones relacionadas con los beneficios directos e indirectos que los asociados obtienen o pueden obtener a través de la participación en los sistemas de colaboración económica inherentes al agrupamiento, parece indudable que mantenerse al margen tornará en general más difícil el desarrollo de los esfuerzos que el país no asociado realice con el fin de robustecer en general su capacidad de pagos exteriores por la vía de la exportación.

3. Objetivos básicos de la política comercial de Panamá

5. Las apreciaciones generales indicadas más arriba, que en mayor o menor grado son válidas para todos los países de la región latinoamericana, tendrían sin embargo que examinarse con especial atención en el caso de Panamá, pues desde fuentes calificadas panameñas se ha indicado que entre los objetivos básicos de su política comercial global figurarían los siguientes:

a) Celebrar un tratado comercial con los Estados Unidos, que entre otros objetivos favorezca el desarrollo industrial panameño y facilite en el mercado norteamericano la colocación de determinados saldos exportables, especialmente para compensar a Panamá por el camino comercial, sin perjuicio de otros complementarios, la contribución que presta a los Estados Unidos a través del Canal de Panamá y eventualmente del nuevo canal que se construiría;

b) Conservar y utilizar plenamente el régimen derivado del convenio con los Estados Unidos, según el cual Panamá comparte con dicho país el abastecimiento de la Zona del Canal;

c) Esforzarse por incrementar los ingresos que el balance de pagos recibe del turismo, a cuyo fin Panamá considera que le es necesario una tarifa de importación baja o a cero para aquellos productos de marca, suntuarios y de especialidad, que los viajeros tradicionalmente tienen costumbre de adquirir en sus puertos;

d) Preservar y ampliar los servicios de la Zona Libre de Colón; y

e) Aprovechar en beneficio de su economía la capacidad de negociación dada a Panamá por la relativa importancia de su mercado importador y por el hecho de estar en situación —al no tener pactada la cláusula de más favor— de otorgar concesiones exclusivas con respecto a cualquier artículo, sea o no de marca, suntuario o de especialidad, constitutivo del comercio para turistas.

6. Si los puntos señalados son objetivos básicos, parecería clara la conveniencia de encauzar la participación de Panamá en el movimiento latinoamericano de integración económica, —de resolverse tal participación— en forma de no comprometer la libertad de movimientos que su política comercial requiere para procurar la consecución de los objetivos que acaban de enunrarse.

4. La decisión por adoptar y la sustitución de importaciones

7. Frente al movimiento hacia la integración económica en América Latina se le ofrecen a Panamá estos caminos:

- a) Permanecer ajeno a los tratados con los cuales se materializa ese movimiento;
- b) Incorporarse como miembro pleno al Tratado General Centroamericano, o al Tratado de Montevideo; o
- c) Procurar en el Tratado General Centroamericano o en el Tratado de Montevideo alguna participación que suponga adoptar compromisos menos pronunciados o distintos a los resultantes del carácter de miembro pleno de las organizaciones establecidas por dichos instrumentos.

8. Para examinar el asunto, parece razonable aceptar como base que la evolución denotada por el balance de pagos de Panamá llevará a este país hacia la adopción creciente de medidas de sustitución de importaciones.

Véase por qué es razonable partir de la base señalada: en la actualidad el elemento principal del balance de pagos se debe a las relaciones con los Estados Unidos, de las cuales y por diversos conceptos vinculados principalmente al Canal—y entre ellos los sueldos y jornales del personal panameño ocupado en el mismo, así como el valor de ciertas exportaciones que se hacen al mercado norteamericano—Panamá obtiene ingresos que de hecho compensan las cuentas entre ambos países.

Los ingresos derivados del Canal tienden a significar una proporción decreciente en la capacidad global de importación. Aparentemente y al revés de lo ocurrido en el pasado, tales ingresos no continuarán representando en el futuro un factor lo bastante dinámico para la expansión de la economía panameña. Por ello Panamá se está viendo en el caso, ante esta variación en su módulo tradicional de crecimiento, de sustituir importaciones y de fomentar la exportación. Sin duda, a esta última finalidad podría concurrir el aprovechamiento de la capacidad de negociación derivada del hecho de ser Panamá comprador importante de productos suntuarios, prescindibles o de marca.

9. La participación en un mercado ampliado permite llevar en condiciones económicas la sustitución de importaciones al campo de las manufacturas durables y aun a los bienes de capital, reduciendo el costo financiero y social propio de su fabricación en mercados pequeños y tendiendo a que todos los miembros del agrupamiento compartan los beneficios del sistema.

/El mercado

El mercado ampliado, como en el caso del centroamericano y el de la ALALC, tiende a una distribución equitativa de las oportunidades de exportación al territorio del agrupamiento. La ulterior exportación al resto del mundo se facilitará por efecto de la competitividad adquirida en el mercado ampliado.

10. Examínese ahora lo concerniente a la sustitución de importaciones en su relación con ciertas características básicas de los acuerdos de ensanchamiento de mercados existentes en América Latina.

El Tratado General Centroamericano prevé de hecho, como política deliberada, la amplia sustitución de importaciones en escala multinacional. Aparte de asegurar la eliminación de derechos para toda la tarifa de aduanas, el Tratado General es un instrumento precisamente destinado a integrar las economías de sus participantes y a constituir entre ellos un mercado común propiamente tal. Así, las prescripciones del Tratado General y sus instrumentos complementarios contienen reglas categóricas sobre la colaboración que las partes contratantes desarrollarán con el fin de incrementar el ritmo del proceso económico, armonizar sus programas, localizar industrias y asegurarles mercado.

En contraste, el Tratado de Montevideo es básicamente un instrumento para la liberación de los movimientos comerciales en lo relativo a lo esencial del intercambio. No prevé una política deliberada de sustitución de importaciones, si bien la sustitución en escala multinacional resultará de hecho para los productos que mediante negociaciones sean incluidos en el programa de liberación. Además, el Tratado permite a las partes contratantes adoptar compromisos adicionales con el fin de llevar la liberación a otros sectores de la tarifa de aduanas, o a toda ella. Les permite también armonizar programas de industrialización y establecer acuerdos sectoriales de complementación industrial, pero sin obligarles a hacerlo.

11. Si bien los objetivos económicos de ambos instrumentos coinciden en esencia, incorporarse al Tratado General Centroamericano significa participar en un programa multinacional de sustitución de importaciones en vasta escala. En conexión con ello, comporta también —y en forma ineludible— la adopción de medidas activas de promoción y fomento para el conjunto de la economía y el reajuste del arancel hacia el mundo exterior. En cambio, participar en el Tratado de Montevideo comporta sólo la adopción de medidas de carácter comercial. Las que afectan a toda la economía nacional o a acciones colectivas para sustituir importaciones, serán más bien reflejo del tipo de compromisos que cada país negocie con los demás, a medida que se avance en la aplicación del Tratado.

5. Incorporación al mercado común centroamericano

12. Si se examina ahora el asunto desde el punto de vista de una posible participación en el Tratado General Centroamericano, conviene hacer algunas reflexiones.

La adhesión de Panamá a dicho Tratado le ofrecería, por ahora con ciertas excepciones respecto de algunos productos agrícolas, acceso libre a un mercado ampliado, seis veces más grande que el nacional. Dicho mercado ampliado presenta un margen muy considerable para la sustitución de importaciones, como muestra el cuadro 9 del documento de la CEPAL, "Estudio sobre la posible incorporación de Panamá al mercado común centroamericano".

El Tratado General insta de hecho una unión aduanera, pues sus participantes, además de comprometerse a eliminar los derechos y demás restricciones, en cuanto tales derechos y restricciones conciernen a su comercio recíproco, establecen una tarifa externa común. Ello en cierto modo es el signo del compromiso de identificar la política comercial hacia el resto del mundo, política cuyo desarrollo se transforma en materia de interés común para los asociados. Por lo tanto, cualquier acuerdo comercial entre un miembro del grupo y un tercer país, más que cuestión que concierne a dicho miembro, concierne al grupo en conjunto, por lo que el Tratado General impide "subscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana". Dentro del mismo concepto, a un miembro no le sería dable, individualmente ateniéndose a términos del Tratado General Centroamericano, eximir a ciertas posiciones o grupos de posiciones de su arancel aduanero de la obligación de igualar la incidencia con la adoptada por la tarifa externa común centroamericana.

13. Hay además otra fase. El nivel de la tarifa externa común mencionada es en general mucho más alto que el propio del arancel aduanero de Panamá. Así, la incorporación lisa y llana de Panamá al Tratado General le significaría aumentar la incidencia de su arancel en términos que podrían influir sobre el costo de vida y sobre el de insumos de origen foráneo destinados a la actividad industrial. Pero incidiría también, favorablemente, sobre el nivel de ingreso y de ocupación de la economía panameña. Es evidente que con base en un mercado ampliado como el centroamericano, se abrirían posibilidades de desarrollo industrial y de incremento de la actividad

/económica

económica que no serían alcanzables sobre una base estrictamente nacional. A título ilustrativo, para formarse idea de lo que significaría ese mercado ampliado, basta mencionar que la demanda total de bienes manufacturados ascendería en Centroamérica, según las proyecciones realizadas, a más de 2 000 millones de dólares en 1970, ofreciendo un vasto campo a la producción regional. Como parte de esa demanda se centra en manufacturas ligeras, —tales como alimentos y bebidas, tabaco, textiles y otras del mismo tipo— podrían fabricarse en Panamá. Se abriría así a Panamá, desde el punto de vista de mercado, una vasta posibilidad de expansión industrial. Acaso la principal ventaja que Panamá podría derivar de su incorporación al mercado común centroamericano sería la de acelerar la expansión de su industria manufacturera, por varios motivos: mayor utilización de la capacidad instalada; posibilidades de especialización, lo cual permitiría una operación más eficiente y establecimiento de nuevas industrias para cuyo desarrollo en condiciones económicas el mercado nacional es insuficiente.

De otro lado, hacia la consecución de tales resultados acaso se marcharía en forma relativamente lenta en los primeros años, debido a factores como el alto costo y la irregularidad de los transportes. Además, por ser actualmente el comercio entre Panamá y Centroamérica pequeño y de carácter esporádico, llevará cierto tiempo cimentar las corrientes de intercambio. Por consiguiente, junto a las ventajas que Panamá derivaría a corto plazo de su participación plena en el Tratado General centroamericano hay que considerar el costo de los ajustes internos que impondría su incorporación a dicho Tratado. Uno de estos ajustes —la equiparación de los derechos arancelarios panameños a los niveles del arancel común centroamericano, que en términos generales, y según ya se dijo, son sustancialmente mayores a los de aquéllos—, podría resultar en el alza de precios, afectando de modo especial a ciertos bienes de consumo corriente, tales como los tejidos, el vestuario y las grasas animales y vegetales. La elevación de los derechos en Panamá también tendería a reducir el comercio de los artículos de importación destinados a los turistas. No debe perderse de vista, a este respecto, que —independientemente de su decisión de incorporarse al mercado común— Panamá tendría interés en sustituir buena parte de las importaciones de este tipo de bienes de consumo no duraderos. Por consiguiente, su política arancelaria en este caso se orientaría en la misma dirección que la de los países centroamericanos, si bien en forma más selectiva.

14. Las consideraciones anteriores explican por qué, si Panamá decide incorporarse al mercado común centroamericano, convendría explorar la posibilidad de hacerlo en forma parcial, bien mediante las fórmulas progresivas ya incluidas en el Tratado General, o a través de un acuerdo ad hoc de asociación. El objetivo fundamental de tal decisión sería el de prolongar el período de transición con respecto a Panamá, permitiéndole suavizar los ajustes que requeriría su economía para adaptarse a las nuevas condiciones de competencia en el mercado ampliado.

15. Con ese propósito podrían examinarse, entre otras, dos posibles fórmulas de asociación.

La primera consistiría en establecer una zona limitada de libre comercio entre Panamá y los demás países del agrupamiento, acordando una lista inicial de productos sobre los cuales se eliminarían de inmediato los gravámenes al comercio recíproco y se equipararían conforme al arancel común centroamericano niveles de derechos aplicables a terceros países. La lista se ampliaría sucesivamente, a través de negociaciones, adoptándose pari-passu los aforos del arancel común. Convendría, eso sí, fijar un plazo máximo dentro del cual Panamá debería quedar incorporado totalmente al mercado común centroamericano. Un compromiso general de este tipo no aseguraría, sin embargo, necesariamente la adhesión completa de Panamá dentro del plazo fijado, ya que el hecho de ser gradual la ampliación de la lista de productos liberados de derechos podría retardar excesivamente el proceso de ajuste interno, haciendo cada vez más difícil la negociación de listas posteriores. El ambiente de incertidumbre que ello impondría al proceso de integración podría afectar en cierto grado adversamente las decisiones de los inversionistas panameños que con miras al mercado ampliado se propusieran establecer nuevas industrias o ensanchar las existentes.

16. La otra forma de asociación evitaría la incertidumbre mencionada. La incorporación de Panamá al Tratado General podría hacerse con la condición de obtener mayores plazos, tanto en lo concerniente a la liberación de los gravámenes intrarregionales sobre los productos inicialmente sujetos a regímenes especiales, como para equiparar sus derechos de importación con los del arancel común centroamericano. Todo ello sería objeto de negociación entre Panamá y los países del Tratado General, con vistas a

/establecer

establecer en el Protocolo de adhesión listas bilaterales de excepción al régimen de libre comercio, válidas para el período de transición que se fijara. El Protocolo determinaría también los plazos dentro de los cuales Panamá equipararía sus derechos respecto a terceros países con los del arancel común centroamericano.

17. Es cierto que el Tratado General, en lo referente a acuerdos entre sus miembros y terceros países, dice en su artículo XXV que "no podrán suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana". Pese a la limitación creada por este artículo, no sería prudente desechar a priori la posibilidad de alcanzar, mediante consultas con los respectivos gobiernos, entendimientos en el sentido de concluir por parte de Panamá, determinados acuerdos comerciales con terceros países. Por el mismo camino, correspondería esclarecer si es viable llegar a entendimientos que permitieran salvaguardar los demás objetivos de la política comercial de Panamá, país que --andando el tiempo-- llegaría a transformarse en miembro pleno del Tratado General, conservando o no ciertas excepciones.

6. Participación en el Tratado de Montevideo

18. Véase ahora lo concerniente a una eventual incorporación a la ALALC. Conviene señalar ante todo, a tal respecto, que se halla dentro de lo posible que en el futuro, al cabo de algún plazo por ahora imprevisible, todo el conjunto de países del Tratado General Centroamericano pase a formar parte de la ALALC, bajo alguna forma especial de asociación.

También les sería dable a los países del Tratado General incorporarse a la ALALC en grupo, como un socio más. En ese caso podría ocurrir que en favor de las exportaciones al territorio de la ALALC de todos los países constitutivos del Tratado General, les fueran otorgadas las ventajas especiales que el Tratado de Montevideo prevé en favor de los miembros de menor desarrollo relativo.

19. El establecimiento de vínculos, en las formas señaladas anteriormente entre la ALALC y los países del Tratado General Centroamericano, tendrían repercusiones sobre la aplicación de la tarifa externa común de éste en cuanto

/conciérne

concierno al intercambio con países miembros de aquélla. Como la ALAIC es sólo una zona de libre comercio y no una unión aduanera, sus países se hallan exentos de la obligación de establecer tarifa común. Más existen indicios de que, aún antes de convertirse la ALAIC en unión aduanera —lo cual podría ocurrir dentro de algunos años—, procurará identificar los derechos correspondientes a la importación de bienes significativos para el proceso de complementación industrial, con el objeto de alejar factores que podrían distorsionar la competencia entre los asociados.

20. Ahora bien, si el gobierno de Panamá pensara en una incorporación directa a la ALAIC, la situación podría ser la siguiente:

a) Como la ALAIC, según ya se dijo, es zona de libre comercio y no unión aduanera, la participación en ella no entorpecería mayormente en el aspecto contractual la acción individual que Panamá desarrollara en favor de la consecución de otros objetivos de su política comercial global. Es, sí, de recordar que, de concluir acuerdos comerciales con terceros países, las ventajas aduaneras otorgadas por Panamá —dentro de dichos acuerdos— a favor de determinadas importaciones, por virtud del artículo 18 del Tratado de Montevideo, se extenderían en forma automática a los miembros de la ALAIC;

b) Las reducciones o exoneraciones que ya existen en la ALAIC para la importación de numerosos productos, y entre ellos los agrícolas de zona cálida, serían accesibles de inmediato a la exportación de Panamá. Aquí cabe una observación importante: en el plano de los productos agropecuarios de clima cálido —azúcar, bananos, cacao, café y otros así como ciertas conservas— de incorporarse Panamá a la ALAIC encontraría constituido en su ámbito un antiguo mercado de intercambio que originan las diferencias de clima de los países que la integran. De paso, y por contraste, es de observar que, debido a la semejanza de clima para intercambio de la mayor parte de esos productos, existen más bien escasas posibilidades entre los países del Tratado General Centroamericano.

Dentro del mercado de la ALAIC, a partir de enero de 1962, existe en vigor un tratamiento multilateral de reducciones arancelarias respecto a productos de zona cálida, exclusivo para sus países. Tal tratamiento se aplicaría a los productos similares panameños. Ocurriría lo mismo con respecto al ganado en pie y a la carne enfriada.

/Son relativamente

Son relativamente altas las sumas registradas por el comercio de esos productos dentro de la ALAIC. Si la participación que Panamá conquistase para sus exportaciones llegara a representar sólo un porcentaje moderado de dichas sumas, ello podría dar fundamento para afianzar el desarrollo de actividades agropecuarias panameñas. Pero ¿le sería dable a Panamá formar saldos de relativa magnitud, de calidad y precios competitivos, suficientes para conquistar un lugar entre los abastecedores de la ALAIC en productos como los señalados?;

c) Durante el período de doce años de formación de la zona de libre comercio de la ALAIC, a cambio del derecho a participar en las reducciones y exoneraciones ya vigentes y en las nuevas que se vayan estableciendo, como contrapartida de las expectativas de negocios que se le abrirán a Panamá, este país deberá necesariamente conceder la rebaja o eliminación de derechos aduaneros y de otras restricciones. Esta rebaja o eliminación se referiría a los artículos constitutivos de lo sustancial de sus importaciones totales desde los países de la ALAIC, siendo de advertir, de paso, que al presente tales importaciones son en especial productos alimenticios de zona templada. Al cabo de doce años, Panamá debería además liberar la importación de todos los productos de la lista común de la ALAIC;

d) Las rebajas y exoneraciones que Panamá conceda respecto de sus importaciones desde el territorio de la ALAIC, le significarían un cierto sacrificio fiscal;

e) Según el artículo 28 del Tratado de Montevideo, bajo determinados requisitos y durante el período de formación de la zona, o sea hasta 1972, podría Panamá restringir o impedir a título de salvaguardia la importación de productos agropecuarios, limitándola a la diferencia entre su producción y su consumo totales;

f) Presumiblemente, Panamá tendría base para solicitar que en la ALAIC —fundándose en normas ya convenidas en su seno y en precedentes sentados en los casos del Paraguay y del Ecuador— se le otorgasen los beneficios del tratamiento de país de menor desarrollo relativo, previsto en el capítulo VIII del Tratado de Montevideo. Tal tratamiento podría comprender, entre otras ventajas, la de recibir por cierto plazo concesiones exclusivas para determinadas exportaciones suyas a países de la ALAIC.

Es del caso formular aquí una pregunta: ¿Para qué tipo de artículos podría hacer Panamá a la ALAIC la solicitud de tratamiento especial? ¿Acaso para la exportación de ciertos productos de marca, que empezaría a fabricar en su territorio? Resulta evidente que el aprovechamiento del posible tratamiento especial dependería en mucha parte de la diligencia e iniciativa que tuvieran los propios panameños.

g) Conviene señalar que, en el plano del desarrollo industrial, la incorporación a la ALAIC abriría aparentemente a Panamá dos posibilidades que no se excluyen entre sí:

- i) la de producir, para la exportación sobre bases de competencia al territorio de la ALAIC, algunas de las manufacturas que se vayan incorporando al programa de liberación de ésta; y
- ii) la de participar en la estructuración de los acuerdos de complementación por sectores industriales.

21. Parece del caso subrayar que desde el lado de su importación, en materia de productos industriales puede ser Panamá un mercado relativamente apreciable para los demás miembros de la ALAIC. Aparentemente la reducción y eliminación de los derechos aduaneros y demás restricciones a la importación, en Panamá, daría a los países de la ALAIC una posibilidad proporcional menor que la ofrecida por dicha reducción y eliminación en otros países de ella. Esto es porque la incidencia ad valorem del derecho aduanero vigente en Panamá es comparativamente inferior a la que existe en los otros países de la ALAIC. Así, los productos industriales de éstos tendrían que afrontar en el mercado panameño mayor competencia, por parte de productos similares provenientes de países ajenos a la ALAIC, que en el resto del territorio de ella. La circunstancia señalada indica que las concesiones que otorgue Panamá durante el período de los doce años de formación de la ALAIC, o al término de éste, no significarían una preferencia determinante para la entrada en su mercado de las exportaciones de los países de la ALAIC.

7. Participación simultánea de Panamá en el Mercado Común Centroamericano y en la ALALC

22. En las páginas anteriores se han analizado las posibilidades de intercambio comercial que tendría Panamá si decidiera adherirse a uno de los dos agrupamientos económicos existentes en América Latina. De otro lado, en ocasiones se ha planteado la pregunta de si Panamá podría establecer su decisión, no con base en su participación en uno u otro de dichos agrupamientos, sino a través de su asociación con los dos agrupamientos económicos ya constituidos.

23. El artículo XXV del Tratado General dispone que ningún país miembro podrá "suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica centroamericana". En el mismo artículo los países miembros se comprometen a "mantener la cláusula centroamericana de excepción en los tratados comerciales que celebren sobre la base del tratamiento de nación más favorecida con países distintos a los Estados contratantes". Por su parte, el Tratado de Montevideo en su artículo 18 dispone que cualquier tratamiento que una parte contratante aplique a cualquier producto que importe desde terceros países, será extendido incondicionalmente al producto similar originario del territorio de la ALALC.

24. En el caso del Tratado Centroamericano, es claro que los estados miembros no pueden conceder unilateralmente preferencias arancelarias o cualquier otra ventaja comercial a países no centroamericanos. En el caso de la ALALC, no hay dificultad contractual alguna para otorgarlas a terceros países, pero ellas se extienden de inmediato a los demás miembros de la propia ALALC. Por consiguiente, la participación simultánea en ambos agrupamientos se vería impedida, en el caso centroamericano, por la limitación explícita que contiene el Tratado General y en el caso de la ALALC por las repercusiones desfavorables que tendría sobre Panamá. Para esclarecer este último punto, se supona en los siguientes párrafos que bien por autorización expresa de los países miembros del Tratado General, o mediante alguna fórmula especial de asociación, pudiera realizarse la adhesión simultánea de Panamá a ambos tratados.

25. Al ser miembro de ambos agrupamientos, Panamá se encontraría frente a dos tipos distintos de compromisos. Uno con la ALALC, en el sentido de reducir gradualmente, hasta llegar a la eliminación total al cabo del plazo de formación de ella, los derechos aduaneros y demás gravámenes sobre los productos constitutivos de lo esencial del intercambio. Y otro compromiso con los países del Tratado General en el sentido de adoptar la tarifa externa común centroamericana en cuanto al resto del mundo, y de eliminar toda suerte de derechos y gravámenes para todos los productos originarios del territorio de los países contratantes.

26. Panamá tendría así que extender a la ALALC el goce de los tratamientos aduaneros emanados de esta última obligación con el Tratado General Centroamericano, pues ello le sería exigido en virtud del artículo 18 del Tratado de Montevideo. Con ello daría de hecho y de derecho a los países de la ALALC concesiones muy superiores a las que estaría obligada a darles, y muy superiores a las que recibiría de la propia ALALC. También con ello en el seno de la ALALC perdería todo poder de negociación. Debilitaría asimismo y por igual motivo su posición en el ámbito del Tratado General, pues las exportaciones de los países de éste al mercado panameño recibirían un tratamiento igual y no más favorable que el concedido a la ALALC.

27. De su parte, para los países del Tratado General podría revestir poco atractivo la participación simultánea de Panamá en los dos agrupamientos. Según ya se vió, las reducciones y exoneraciones que se hacen dentro de la ALALC, están referidas, en cuanto tienen de obligatorio, sólo a lo esencial del intercambio. En contraste, dentro del Tratado General la exoneración de derechos abarca toda la tarifa de aduanas. En tal aspecto no habría paridad entre los beneficios relativos que para uno y otro agrupamiento resultarían de la participación de Panamá en ambos.

28. Como se ha visto, si se examina desde el ángulo de la política comercial una participación simultánea de Panamá en ambos agrupamientos, se concluye que difícilmente podría seguirse ese camino, y alcanzarse resultados satisfactorios. En consecuencia, se presentan dos posibilidades para que Panamá establezca progresivamente una mayor vinculación económica con los países de la América Latina. De una parte, se concibe que se asocie,

/primero,

primero, con los países del Tratado General y que, posteriormente, se vincule con los países de la ALALC, como parte de la unidad económica centroamericana. A este respecto, debe recordarse que durante los períodos Octavo y Noveno de Sesiones de la CEPAL los países latinoamericanos han recomendado la participación de el área centroamericana en la ALALC como una sola unidad económica. Ello implicaría que las rebajas arancelarias y las preferencias concedidas y otorgadas se harían para todos los países miembros del mercado centroamericano con referencia al nivel arancelario uniforme establecido de previo. Los países centroamericanos al suscribir la recomendación anterior no expresaron opinión sobre la fecha o la mecánica a seguir para su posible participación en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Tampoco el asunto ha sido todavía estudiado por ésta.

De otra parte, si Panamá decidiera adherirse primero a la ALALC, su posterior vinculación con el mercado común centroamericano se haría en los mismos términos de reducciones progresivas y preferencias arancelarias que recibirían y otorgarían a Centroamérica los demás países miembros del Tratado de Montevideo.

