

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO.

E/CEPAL/L.110

4 de septiembre de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

ALGUNAS ORIENTACIONES BASICAS PARA EL EVENTUAL AJUSTE
DEL TRATADO DE MONTEVIDEO A UNA NUEVA ETAPA
DE INTEGRACION ECONOMICA

(El Programa de Liberación - Los Acuerdos de Complementación)

Nota: Esta es una versión preliminar, preparada por la Oficina de Montevideo.

74-8-1682



El sistema de cooperación económica multilateral instituido por el Tratado de Montevideo constituye un mecanismo de tipo comercial, cuyas cláusulas compromisorias tienen por finalidad el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio "para lo esencial del intercambio recíproco" de las Partes Contratantes. En su preámbulo y en ciertas disposiciones de orden programático expresa además, la intención de avanzar en la dirección de un mercado común latinoamericano. Consecuente con esos textos declarativos, el artículo 61 dispone que las Partes Contratantes, antes de concluir el período de transición fijado por el artículo 2 (doce años desde la puesta en marcha del sistema), efectuarán negociaciones colectivas con miras al ajuste del Tratado a una nueva etapa de integración económica. El Protocolo de Caracas, actualmente vigente, amplió la duración del período de transición y ajustó las fechas de celebración de esas negociaciones colectivas, las cuales deberán cumplirse antes de finalizar el año 1974.

Son bien conocidas las apreciaciones que se han planteado acerca de los resultados de la aplicación de los mecanismos de la ALALC y las variantes operativas ocurridas desde entonces, entre las cuales la más significativa es, indudablemente, el desarrollo de la actividad subregional fundada en una asociación económica mucho más profunda y compleja que la originaria, tal como fue acordada por los países del Grupo Andino al suscribir el Acuerdo de Cartagena.

Si tenemos en cuenta esa realidad y, también, la insatisfacción expresada por varias Partes Contratantes sobre su participación en los resultados actuales de la Asociación, parece conveniente que las presentes negociaciones se encaminen a crear condiciones operativas favorables para un avance más amplio, más equilibrado, y más operativo en materia de cooperación económica e integración regionales.

En síntesis, se trataría de encontrar elementos de acción que hagan viable un aporte más significativo de la integración al desarrollo de todas las Partes Contratantes, para lo cual es preciso abrir nuevas oportunidades de participación efectiva en la expansión económica que puede generar la acción conjunta y dotar al sistema de ciertas garantías básicas para asegurar la distribución de los beneficios resultantes. Además, habría que conseguir una convergencia más clara y definida entre la acción de los mecanismos que operan a nivel regional y subregional, para el ensemble gradual y ordenado del conjunto de los países integrantes de la ALALC.

/Así pues,

Así pues, considerando a la ALALC en su conjunto y a los países integrantes del Acuerdo de Cartagena como una variante operativa derivada de las características originales de la asociación establecida por el Tratado de Montevideo, el objetivo inmediato consiste en determinar cuáles pueden ser las acciones y los procedimientos adecuados para la articulación operativa de los mecanismos de ambos sistemas dentro de un marco razonablemente equilibrado y armónico.

En base al encuadre precedente, se ha tratado de ir definiendo algunos criterios orientadores para el eventual ajuste del sistema establecido por el Tratado de Montevideo. Para ello se han tenido presentes los puntos de vista expresados por las Partes Contratantes durante las diversas instancias de diálogo que se han sucedido en los últimos tiempos, con miras a la preparación de las negociaciones cuya primera etapa formal se iniciará el 1º de julio próximo.

Si bien la consideración precisa y amplia de los problemas que el mencionado reajuste puede llegar a involucrar requerirán un trabajo más sistemático, se ha estimado oportuno adelantar la presentación de la presente nota preliminar, sobre los dos temas principales de la primera etapa mencionada, es decir, el programa de liberación comercial y los acuerdos de complementación.

Se trata, como ya se dijo, de un primer esbozo parcial cuya finalidad consiste en contribuir, en alguna medida, al debate que se abre con miras a encauzar la acción concertada de los países que integran la ALALC sobre bases más consistentes, a la luz de las experiencias recogidas desde la puesta en marcha de la Asociación.

Presupuestos generales

La suma de experiencias recogidas hasta ahora -desequilibrios de resultados, decaimiento de la importancia de las negociaciones comerciales, obstáculos operativos diversos, institucionalización de mecanismos sub-regionales- hace aconsejable evaluar cuidadosamente las posibilidades de hallar procedimientos eficientes para tratar de superar los resultados operativos que han determinado la creciente pérdida de la dinámica inicial de la ALALC y la búsqueda de soluciones alternativas por vía del agrupamiento subregional.

/El análisis

El análisis que estamos efectuando nos conduce -como ya lo señaláramos en instancias precedentes de discusión- a reconocer la conveniencia de recurrir a mecanismos más complejos, pero asimismo más idóneos para lograr que los beneficios de la Asociación económica se distribuyan en forma suficientemente equilibrada y armónica entre los países que participan en ella y, en particular, para satisfacer las necesidades más urgentes y ciertas aspiraciones muy razonables de los menos favorecidos de entre ellos.

Para delimitar inicialmente el enfoque de los ajustes previsibles del sistema hemos partido de ciertos presupuestos que, en general, respondían a las ideas prevaletentes en la confrontación de puntos de vista que efectuaron últimamente las Partes Contratantes. Estos presupuestos son:

- i) Las Partes Contratantes seguirán -al menos durante una etapa de transición y ajuste que ya se inicia- utilizando la figura jurídica de la zona de libre comercio "para lo esencial del intercambio recíproco" como el soporte jurídico de la integración económica y la cooperación regional en sus diversas manifestaciones, sin perjuicio de que puedan acordar antes acciones y proyectar otras que apunten a la concertación de compromisos más ambiciosos y exigentes.
- ii) La dinamización de los actuales mecanismos impulsores de la ALALC (Programa de liberación y acuerdos de complementación sectorial que hasta el presente han sido esencialmente programas especiales de desgravación) requiere ampliación de las bases operativas (del campo de las negociaciones y de los procedimientos utilizables para asegurar resultados). Se trataría, entonces, de que las negociaciones periódicas entre las Partes Contratantes tuvieran un contenido más extenso de modo tal que se convirtieran en negociaciones económicas amplias (en el sentido más amplio y comprensivo de la acepción). Así, pues, junto con las desgravaciones que permitirían perfeccionar formalmente un área limitada de libre comercio, las Partes negociarían el conjunto de lo que constituiría la actividad "concertada" y "programada" a nivel multinacional (incluyendo eventuales arreglos bilaterales).

/En resumen

En resumen, se negociaría los aportes concretos que cada una de las Partes haría en apoyo de las demás, o de algunas o alguna de ellas en particular, sea para facilitarles el cumplimiento de sus objetivos nacionales de desarrollo, sea para superar desequilibrios operativos existentes.

- iii) Los mecanismos a utilizarse serán flexibles y de aplicación diferencial, cuando esto último sea aconsejable para adaptarse a los desniveles de desarrollo y potencialidad económica de los países asociados y a determinadas situaciones singulares de orden estructural y coyuntural.
- iv) Se establecerán disposiciones precisas y adecuadas para facilitar la convergencia gradual y ordenada de las actividades subregionales, y eventualmente bilaterales, con el sistema global.

Conforme a los lineamientos esbozados, las Partes Contratantes acordarían una modificación sustancial de las negociaciones periódicas destinadas a la formación de una zona de libre comercio para lo esencial de su comercio recíproco (Tratado de Montevideo, art. 3º) mediante la ampliación del contenido de las mismas. Esas negociaciones no se limitarían ya a la desgravación arancelaria y la eliminación de las restricciones de todo orden aplicables a la importación de productos originarios de los territorios de las Partes Contratantes (Tratado de Montevideo, art. 3º citado) sino que cubrirían todo el ámbito de las relaciones económicas -en su significado más amplio y comprensivo- entre las Partes Contratantes a fin de fortalecer la acción conjunta abarcando toda la gama de actividades que puede llegar a cubrir la cooperación económica regional y subregional.

El marco de las negociaciones, entonces, se ensancharía sensiblemente, para constituir lo que llamaríamos tentativamente el Programa de Cooperación de las Partes Contratantes, del cual el Programa de Liberación sería un componente esencial desde el punto de vista jurídico. Asimismo, estaría destinado a servir de elemento motor de las relaciones comerciales zonales en todos aquellos campos que no fueran motivo de acciones concertadas específicas y, formalmente, a sustentar el compromiso asociativo preferencial que garantiza la excepción al juego de la cláusula de la nación más favorecida dentro del GATT (lo cual importa especialmente para las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo que también lo son del GATT).

/Programa de

Programa de Cooperación

En sus grandes líneas, tal como ha sido bosquejado en una aproximación preliminar, el Programa de Cooperación estaría constituido por los siguientes elementos:

1) El Programa de Liberación

Las Partes Contratantes, en principio, seguirían negociando ajustándose a las prescripciones del Protocolo de Caracas (Artículo sexto), de modo tal que el ritmo básico de desgravación anual sería de por lo menos del 2.9% de la media ponderada de los gravámenes aplicables a terceros países, con las salvedades incluidas en el mismo texto citado para el caso de los países de menor desarrollo relativo y cualquier otra Parte Contratante que se hallare en serias dificultades para cumplir con la obligación general.

i) Listas Nacionales

Las desgravaciones incluidas en las Listas Nacionales tendrían garantía suspensiva para los productos que se incluyeran en el área de la acción concertada (programas productivos generales, por grupos o pares de países, ligados al programa de cooperación). La suspensión temporal de la preferencia negociada y sus condiciones serían reguladas ajustándose a criterios generales preestablecidos y siguiendo un procedimiento rápido, sencillo y seguro, basado en constataciones objetivas y que no diera lugar a delaciones obstructivas.^{1/}

Contando con la garantía referida, el Programa de Liberación podría cumplirse adoptando un procedimiento automático de desgravación lineal, con gradualidades diferenciales según tipos de países. Una alternativa mixta, incluso, podría facilitar la puesta en marcha del sistema y consistiría en utilizar la desgravación automática hasta determinados niveles de gravámenes, fijados para grandes grupos de bienes, con las mismas características diferenciales de la formulación anterior.

^{1/} Pensamos que, generalmente, la suspensión temporaria de la preferencia negociada sería parcial, de modo tal que permitiera la subsistencia de un margen de preferencia zonal.

ii) Lista Común

El procedimiento bosquejado para las negociaciones periódicas de liberación comercial conduciría a la eliminación de gravámenes y restricciones para lo sustancial del comercio recíproco de las Partes Contratantes en 1980 y estaría registrado en las Listas Nacionales respectivas.

Para la consolidación del intercambio sustentado esencialmente en las preferencias comerciales, las Partes Contratantes negociarían una Lista Común. Ella incluiría todos los ítems tarifarios que serían totalmente desgravados en forma definitiva y, desde ya, a los productos negociados que componen el primer tramo negociado de esa Lista. Antes del 31 de diciembre de 1977 las Partes Contratantes la ampliarían hasta alcanzar por lo menos el 50 por ciento de los ítems tarifarios negociados en las listas nacionales cuya desgravación no estuviere afectada por aplicación de la garantía suspensiva en beneficio de acciones concertadas y cooperativas. Antes de concluir el período de transición, (31 de diciembre de 1980, conforme a las prescripciones del Protocolo de Caracas), las Partes Contratantes negociarían la incorporación de nuevos ítems hasta alcanzar por lo menos el 80 por ciento de ellos, en iguales condiciones, considerándose que ese porcentaje cubriría "lo esencial" del intercambio no vinculado a la complementación acordada o programada y las garantías de protección aún requeridas a niveles nacionales.

Los compromisos emergentes de la Lista Común entrarían en vigencia a partir del 1º de enero de 1980 salvo para los países de menor desarrollo económico relativo que gozarían de un plazo más amplio para hacerlo.

2) Acciones concertadas para la ampliación, diversificación y equilibrio del intercambio

Este nuevo componente de las negociaciones tendría por objeto llegar a la concertación de todos los arreglos que facilitarían el desarrollo dinámico y equilibrado del comercio entre las Partes Contratantes.

Entre otras, podría comprender acciones como las siguientes:

/i) Fijación

1) Fijación de metas indicativas de comercio

(Periódicamente vigiladas y sometidas a ajustes), a modo de programas de referencia para el intercambio que las Partes Contratantes interesadas tratarían de hacer cumplir utilizando todos los medios a su alcance (entiéndase que se trataría de un procedimiento esencialmente flexible, ajustable a las modificaciones de circunstancias y posibilidades efectivas de operación habituales de la actividad comercial internacional).

ii) Asociaciones multinacionales para la comercialización

Como el precedente, también se trata de un medio que tiene por objeto afianzar -en este caso en la etapa operativa concreta- el cumplimiento de las previsiones negociadoras de las Partes. La asociación entre vendedores (exportadores) y compradores (importadores) de dos o más países ya existen. Algunas de ellas operan desde tiempo apreciable, en actividades tradicionales, al menos a escala binacional, (comercio de frutas, maderas, por ejemplo); las empresas transnacionales operan, en ciertos casos conocidos, a escala más amplia.

iii) Asociaciones multinacionales para producir (y eventualmente también para comerciar)

En este caso la acción concertada se encaminaría a lograr el cumplimiento de los objetivos de intercambio con una asociación que comiencen desde la etapa productiva. Estas actividades permitirían facilitar la movilización de recursos en casos en que la inversión para ello fuera muy gravosa o demasiado riesgosa en el país productor sin la coparticipación indicada, que operaría además como garantía de resultados.

3) Cooperación para el desarrollo y la integración

Este es un campo de acción que ofrece perspectivas muy amplias y que además de permitir asociaciones entre las Partes más dinámicas y resueltas a los emprendimientos multinacionales, abre posibilidades claras e inmediatas para equilibrar los beneficios de un sistema como el de la ALALC, que engloba a países de muy diferentes dimensiones económicas y grados de desarrollo.

/Las asociaciones

Las asociaciones empresarias para comerciar y producir a las que hicimos referencia en el punto precedente vinculándolas a las relaciones comerciales constituyen, en lo sustancial, ejemplos de acciones cooperativas. Las indicamos allí por su incidencia decisiva para inducir y asegurar el intercambio, volvemos aquí sobre ellas en cuanto cauces para canalizar la cooperación regional, subregional y aún bilateral, en casos específicos.

Las asociaciones multinacionales, genéricamente consideradas, tienen otros campos de acción, en algunos de los cuales ya se han hecho avances notables. El desarrollo de la infraestructura de vinculación regional, el aprovechamiento de los recursos compartidos, el desarrollo integrado de áreas vecinas en zonas fronterizas, sirven a modo de ejemplo.

Resumiendo, puesto que hay gran variedad de antecedentes y es habitual para todas las Partes trabajar en actividades cooperativas, se trataría aquí de negociar la concertación de programas o emprendimientos que sirvieran de apoyo inmediato y mediato al fortalecimiento de la integración regional.

A tal fin se podría recurrir a acciones de asistencia y asociación de diversa índole, como ser:

- i) La asistencia técnica (incluso la asociación para la investigación científica y tecnológica, la formación de técnicos, etc.)
- ii) La asistencia financiera.
- iii) La asociación para producir y/o comerciar, a escala bi y multinacional, de proyección zonal y aún extrazonal.
- iv) La asociación para el desarrollo de la infraestructura de vinculación.
- v) Los acuerdos para decidir la localización industrial.

4) Acuerdos de complementación

Los precedentes que han ido sentándose dentro de la ALALC y las nuevas orientaciones aportadas por el desenvolvimiento del Grupo Andino parecen indicar que, en el futuro inmediato, la acción concertada entre las Partes Contratantes seguirá teniendo un marcado carácter sectorial. Esa apreciación se funda en que los acuerdos de complementación negociados dentro de la ALALC ya contienen el germen de la decisión programada o de los arreglos distributivos implícitos y en el avance mucho más decidido y explícito de los países que integran el Acuerdo de Cartagena con su programación sectorial distributiva fundada en la localización industrial concertada. Por lo tanto, se considera adecuado que los acuerdos sectoriales o de complementación productiva, con independencia de las nuevas y variadas características que lleguen a tener, constituyan un mecanismo sustantivo del programa general de cooperación e integración económica.

Su condición actual de "mecanismo auxiliar" proviene -como ya lo indicáramos en una nota informal precedente- de una interpretación de los artículos 15 a 17 del Tratado de Montevideo "más bien objetable que restringida", ya que las citadas cláusulas establecen expresamente que la finalidad perseguida mediante la concertación de los acuerdos es "intensificar la integración y complementación" de las economías de las Partes Contratantes.

En cuanto se refiere al contenido de los acuerdos, el artículo 17 dispone que "establecerán el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector, pudiendo contener entre otras, cláusulas destinadas a la armonización de los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos". Prescribe también que estarán abiertos a la participación de cualquier Parte Contratante y que sólo entrarán en vigencia luego de que las Partes hayan "admitido su compatibilidad con los principios y objetivos generales" del Tratado.

En síntesis, los acuerdos deben tener un programa de liberación comercial y pueden incluir cualquier disposición tendiente a "facilitar la creciente integración y complementación" de las economías de las Partes Contratantes que las mismas estimen compatibles "con los principios y objetivos generales" previstos en el Tratado de Montevideo.

/Así pues,

Así pues, puede estimarse que no hay obstáculos legales que impidan eliminar la limitación temporal contenida en el artículo vigésimo-sexto de la Resolución 99 (IV).

La definición de la naturaleza y objetivos de los acuerdos que establece el artículo primero de la Resolución 99 (IV) podría conservarse sin mayores reformas, aunque tal vez conviniera agregar una mención específica sobre la posible utilización de este mecanismo, en alguna de las nuevas formulaciones posibles, como instrumento de ensamble del Grupo Andino en el conjunto de la ALALC.

De todas maneras, con independencia de su ordenamiento y encabezado por una referencia expresa "al desarrollo económico armónico de la Zona" el texto citado es de amplitud suficiente como para dar cabida a las diversas posibilidades de acción previsibles con el objeto de dinamizar la ALALC y lograr resultados razonablemente equitativos y alentadores para todas las Partes Contratantes. Considérase que no hay limitación para que la acción multilateral concertada en las actividades comerciales, productivas y conexas, de diversa índole, se incorpore explícitamente en los acuerdos sectoriales, con lo cual se abre una vasta gama de variantes y gradaciones para la operación de los mismos. Desde los más simples, que sólo contienen un programa de liberación de alcance limitado y se sujetan a las reglas generales de origen vigentes en la Asociación, hasta aquellos que pudieran basarse en la programación integral de un sector, como surge del texto mismo del inciso c). Asimismo, el g) se refiere al caso de los países de menor desarrollo relativo y habla expresamente de la conveniencia de "asignarles oportunidades para una adecuada participación en los mismos".

Como puede verse, la definición de la naturaleza y los objetivos de los acuerdos actualmente en vigor es suficientemente amplia como para abarcar un conjunto de alternativas negociables de tal modo que, en definitiva, la estructura que dichos instrumentos lleguen a tener en el futuro inmediato sólo dependa de la intensidad y del tipo de compromisos que las Partes estén en condiciones y deseen asumir.

En el curso de la segunda reunión informal de Jefes de Organismos Nacionales de Integración y el CEP de la ALALC, luego de considerar la situación actual de los acuerdos de complementación y de apreciar que son indudablemente perfectibles, se encamendó a la Secretaría de la ALALC y a la Junta del Acuerdo de Cartagena que, con la colaboración de

la CEPAL realizara estudios relativos a nuevas fórmulas de acuerdos de complementación. En su análisis, la propia reunión orientó dichos estudios e indicó que debería llegarse a instrumentos cuyas principales características fueran:

- i) Proporcionar flexibilidad operativa más amplia que hasta el presente.
- ii) Estar orientados a apoyar efectivamente el crecimiento industrial.
- iii) Prever reservas de productos para los países de menor desarrollo económico relativo.

Hubo coincidencia para admitir "la importancia de que a través de los mismos se promueva la localización industrial" y "se pueda extender su esfera de aplicación al sector agrícola". Y también se hizo notar la conveniencia de relacionar estos acuerdos con la puesta en marcha de los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino, e, incluso, la posibilidad de que en ellos participen países latinoamericanos que no son miembros de la ALALC.

La situación actual en la ALALC

Los acuerdos suscritos hasta la fecha, dentro de las reglamentaciones vigentes, constituyen en la práctica simples programas especiales de desgravación de goce exclusivo para las Partes intervinientes y, por extensión automática de las preferencias pactadas, para el eventual beneficio de los países de menor desarrollo relativo (los cuales, sin embargo, no han logrado hasta ahora ninguno por esa vía).

Los resultados obtenidos pueden estimarse muy semejantes a los derivados de la vigencia del programa de liberación comercial, no habiendo aportado hasta hoy contribuciones muy importantes a la activación ni al funcionamiento equilibrado del sistema. También se observa que en los acuerdos vigentes no se encuentran elementos o criterios que impliquen un cierto nivel explícito de programación industrial. En cambio, en algunos de ellos los negociadores han consagrado un conjunto de preferencias que constituyen verdaderos arreglos para la distribución de los mercados.

/Siguiendo las

Siguiendo las evaluaciones efectuadas sucesivamente por las Partes Contratantes de la ALALC encontramos que la creciente retracción negociadora está vinculada a la insatisfacción persistente de muchas de ellas, que consideran desventajosa su participación en el comercio zonal y marcadamente insuficientes los instrumentos correctivos y dinamizantes utilizados.

La constitución del agrupamiento subregional andino, si bien contribuyó a evitar un enfrentamiento muy frontal entre las posiciones contrapuestas en materia de cooperación económica e integración regional, ni reunió a todas las Partes que se consideran insatisfechas ni proporcionó respuesta completa y rápida a las diversas inquietudes y aspiraciones existentes. Pero la nueva experiencia andina sirve para enriquecer la problemática de la integración dentro del marco de la ALALC y, también, para modificar las relaciones de negociación en tanto y en cuanto el conjunto subregional se presente como una unidad negociadora orgánica.

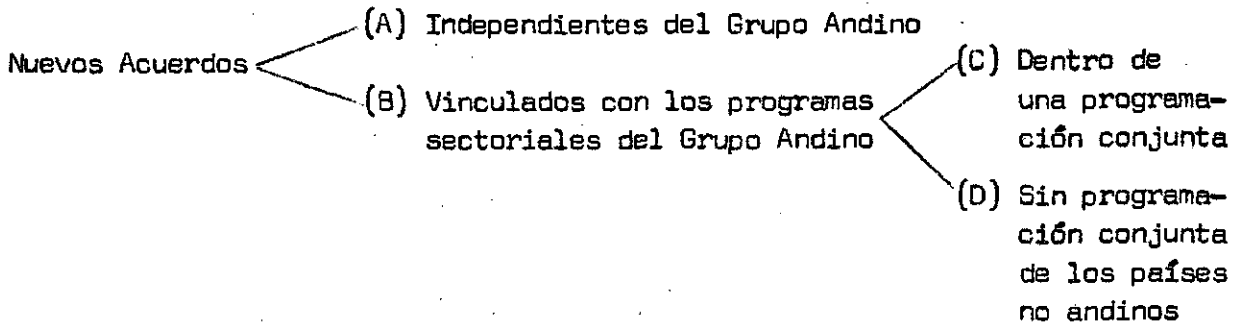
De todas maneras, se percibe que el proceso todo ha comenzado a madurar y las negociaciones a iniciarse para considerar el eventual ajuste del sistema a las necesidades de una nueva etapa de integración impulsarán a las Partes a realizar un sostenido esfuerzo conjunto con el objeto de alcanzar un razonable equilibrio operativo y abrir nuevas posibilidades para ampliar en forma significativa las relaciones económicas recíprocas.

Para esa finalidad los acuerdos de complementación reformulados sobre bases más amplias y dotados de adecuada flexibilidad pueden abrir caminos muy interesantes, adaptándose a características sectoriales y necesidades de negociación, y utilizando todos los diversos mecanismos de la política comercial y los instrumentos de que puede valerse la acción concertada para la producción, la reserva efectiva de mercados, la promoción y concertación de acuerdos operativos específicos de mediano y largo plazo y cualesquiera otras destinadas a asegurar resultados en beneficio del equilibrio funcional.

Se podría llegar así a un tipo de acuerdo que contuviera ciertos elementos equilibrantes, del tipo de los utilizados en los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino, sin que ello implicara necesariamente una programación sectorial conjunta.

/Un análisis

Un análisis somero de la naturaleza y el alcance de los acuerdos de complementación y de los programas sectoriales andinos nos coloca al frente al siguiente esquema de alternativas:



Conforme a las apreciaciones actuales del panorama negociador de la ALALC no parece que la concertación de acuerdos del tipo (C) se convierta en el procedimiento general, ni que su uso se extienda mucho a corto plazo, sin perjuicio de que pueda ser utilizado en sectores determinados o por grupos de países entre aquellos que los consideraran adecuados. Lo cual no quiere significar que se cierren las posibilidades de encontrar vías operativas en las cuales la acción multilateral concertada tenga cabida y juegue un papel eficiente para asegurar un aceptable equilibrio de resultados.

Los acuerdos de complementación sin la participación de los países del Grupo Andino (o con su participación eventual, en el caso de actividades no reservadas a los programas sectoriales), tal como parece estar abierta a la utilización de las Partes dentro de su actual mecánica operativa, merece algunas consideraciones.

Lo acontecido hasta ahora muestra que la participación de los países andinos es mínima y, en la práctica, se trata de acuerdos preferenciales especiales de comercio que interesan a los tres países mayores de la ALALC, o a algunos de ellos en particular. Además, varios de esos acuerdos sólo son de alcance bilateral y de escasa significación económica. En tales condiciones, aportan resultados comerciales limitados y el efecto sobre la localización y el desarrollo industrial no es apreciable.

/Todo lo

Todo lo cual pone de relieve la conveniencia de encontrar ciertos instrumentos operativos que permitan la incorporación activa a los acuerdos de los países medianos y pequeños, ya que los resultados obtenidos por los de menor desarrollo relativo con la extensión gratuita de las preferencias actuales, como ya lo señaláramos, han sido nulas.

Si se considera específicamente la situación de los dos países pequeños que no integran el Grupo Andino -el Paraguay y el Uruguay-, acerca de los cuales se manifestó especial preocupación en la reunión de Lima, puede estimarse que su presencia activa en los acuerdos requiere el establecimiento de algunas disposiciones concretas "de tipo programador", que permitan asignar y asegurar resultados operativos. (Estas disposiciones podrían consistir en programas de instalación de plantas dentro de las líneas de productos que se negocien, de inversiones y ayuda financiera, de asistencia técnica. Y también podría pensarse en la instalación de empresas multinacionales regionales).

La concertación de acuerdos vinculados con los programas sectoriales andinos sin programación conjunta de los demás países de la ALALC plantea, seguramente, una negociación compleja en la que los países del Acuerdo de Cartagena actuarían unificados.

La negociación con los tres países mayores se encaminaría a determinar la posibilidad de encontrar áreas de complementación y de utilizar tecnologías, asistencia técnica, capitales y otros recursos regionales.

La participación del Paraguay y del Uruguay se consideraría del mismo modo que en el caso precedente, por vía de la acción multilateral concertada, dentro de programas de cooperación sectorial.

Las alternativas someramente esbozadas tienden a ubicar el problema conceptualmente y a esbozar las primeras orientaciones para la búsqueda de soluciones.

Se trata ahora de delinear algún tipo de formulación que pueda servir para el reajuste de los acuerdos de complementación, recordando que el objetivo esencial consiste en que ellos proporcionen a las Partes una herramienta multifuncional, práctica y de utilización inmediata.

Para intentarlo conviene partir de un encuadre referido a los principales aspectos de la cuestión, a saber:

/1) Objeto

1) Objeto del reajuste

- a) Dinamizar el funcionamiento de la ALALC
- b) Asegurar un equilibrio operativo aceptable
- b) Contribuir al desarrollo económico de las Partes Contratantes y, en particular, al desarrollo del sector industrial de los países menores
- d) Facilitar el ensamble gradual del Grupo Andino dentro de la ALALC.

2) Campo de acción

Se estima muy difícil -sino impracticable- llegar a resultados plenamente acordes con las metas precedentes en el caso particular de cada sector o de cada acuerdo. En principio, el equilibrio operativo y las funciones promocionales y de apoyo mutuo deben considerarse globalmente, abarcando el conjunto de los acuerdos y las relaciones económicas globales de cada Parte con la Zona o, al menos, a un cierto conjunto de sectores y actividades, puesto que interesa el equilibrio como requisito de largo plazo, de carácter dinámico, que abarque tanto el comercio de cada país con los demás, cuanto las diversas relaciones, multilaterales o bilaterales, utilizables para impulsar la activación económica, facilitar el desarrollo y, especialmente, el crecimiento del sector industrial. Y para que la acción pueda llegar a ser eficiente en relación a los objetivos, es preciso que la dimensión económica de cada acuerdo particular, y del conjunto de los mismos, sea suficientemente ponderable como para generar las corrientes y los efectos dinámicos buscados.

Con base en las consideraciones expresadas y ubicando el problema en función de los requerimientos actuales dentro del marco de la ALALC, se tratará de indicar primero los tipos básicos previsibles de acuerdos de complementación atendiendo a sus alcances y modalidades operativas:

1) Acuerdos de liberación comercial

Se trataría de acuerdos competitivos, en los cuales las desgravaciones serían efectuadas por todas las Partes intervinientes, para todos los productos del sector incluidos en el acuerdo.

/Podrían contener

Podrían contener disposiciones sobre unificación o armonización operativa, además de las disposiciones específicas de origen que fueran aconsejables.

ii) Acuerdos de intercambio de largo plazo

En este caso el acceso comercial preferencial estaría orientado por desgravaciones asimétricas. Cada Parte recibiría concesiones de las demás para un grupo de productos determinados y, a su vez, compensaría con desgravaciones para otros diferentes que serían los de interés para las otras Partes intervinientes.

En este tipo de acuerdo, además de las cláusulas de origen y de armonización indicados en el caso precedente, podrían incorporarse disposiciones destinadas a asegurar resultados operativos, conforme a las previsiones orientadoras de la negociación, como ser:

- a) fijación de metas cuantitativas de comercio, por producto
- b) establecimiento de límites máximos (topes), también por producto
- c) asociaciones de comercialización (básicamente entre importadores y exportadores)

iii) Acuerdos de integración programada

En este caso los elementos característicos serían:

- a) localización de plantas acordadas entre las partes intervinientes
- b) cooperación técnica y financiera
- c) acceso comercial asegurado, mediante preferencias establecidas conforme a los requerimientos de los programas sectoriales respectivos. A ello podrían agregarse asociaciones para la comercialización o contratos de establecimiento a largo plazo.

/iv) Acuerdos

iv) Acuerdos mixtos o combinados

Se trataría de acuerdos que contendrían elementos característicos de dos o más de los tipos precedentes.

Se estima que la utilización de los tipos más definidos indicados y de las formas combinadas puede ser simultánea, pues depende de las actividades de que se trate y de los países intervinientes.

Sin embargo, también se entiende que cierto tipo de acuerdo complejo, que incluya elementos flexibles de programación y decisiones distributivas definidas puede ser apropiado como elemento dinámico impulsor de la integración a diferentes niveles, ya que podría contemplar muy específicamente la conveniencia de los países de menor desarrollo relativo y, al mismo tiempo, servir de instrumento a la articulación entre el mecanismo regional global y el subregional.

Por esas razones se ha tratado de bosquejar los principales elementos que podrían caracterizar a ese modelo flexible de acuerdo, que serían las siguientes:

a) El ámbito de aplicación del acuerdo, esto es, la definición del sector a los efectos operativos.

Sin perjuicio de que se incluya una definición amplia y comprensiva del "sector", previendo la ampliación progresiva del acuerdo mediante negociaciones periódicas, es conveniente que, desde su puesta en marcha, incluya como mínimo, un conjunto de productos suficientemente representativos de una rama industrial definida que, en términos económicos constituya una porción sustancial del "sector", ofrezca posibilidades reales para llegar a una complementación ponderable y equilibrada entre las Partes del acuerdo y tenga en cuenta las que eventualmente recibieran automáticamente ciertas ventajas no extensivas (casos de los países de menor desarrollo relativo).

/b) Funcionamiento

b) Funcionamiento y contenido

El programa de acción del acuerdo tendría dos vertientes. Por un lado, como hasta ahora, el Programa de Liberación, destinado a registrar todo cuanto se refiere al desarme aduanero (reducción y eliminación de gravámenes y restricciones de todo orden). Por otro se agregaría un área nueva, de operación simultánea y complementaria a la del Programa de Liberación, que englobaría el conjunto de las actividades que las Partes acuerden para asegurar el cumplimiento de los objetivos fijados y que constituiría el Programa de Cooperación Sectorial (la acción multinacional acordada, en términos de cooperación económica y de la participación en favor del cumplimiento de las metas nacionales de desarrollo de cada una de las Partes).

Dicho Programa de Cooperación Sectorial podría comprender, entre otras, disposiciones sobre:

- i) medidas de acción directa destinadas a asegurar el aprovechamiento efectivo de las preferencias y ventajas negociadas.
- ii) asistencia técnica para el desarrollo comercial o industrial dentro del ámbito sectorial, cooperación tecnológica.
- iii) apoyo financiero para la comercialización y el desarrollo industrial sectorial
- iv) asociación en actividades de orden comercial, financiero y productivo.
- v) arreglos sobre localizaciones productivas.

Aparte de las características indicadas los acuerdos contendrían las disposiciones sobre origen de las mercaderías y demás cláusulas complementarias habituales.

En materia de armonización sectorial de políticas e instrumentos operativos, los textos reglamentarios vigentes, como lo indicáramos al comienzo, son suficientemente amplios como para admitir los mayores avances. Su redacción actual sólo parece requerir modificaciones en caso de que las Partes decidan incorporar esos elementos con carácter obligatorio en la nueva formulación de los acuerdos.

/c) Contralor

c) Contralor y evaluación

Se considera útil y conveniente que cada acuerdo establezca la creación de una comisión permanente que se reúna periódicamente para analizar los resultados operativos, evaluarlos debidamente y proponer, cuando fuere conveniente, medidas correctivas, ajustes y ampliaciones.

Las evaluaciones sectoriales particulares servirían además como elementos de juicio para la evaluación global de las actividades sectoriales y del funcionamiento de la Asociación. Las proposiciones de las mismas ofrecerían bases concretas para los reajustes y correcciones de alcances generales.

En este orden de ideas, la evaluación global a efectuarse periódicamente, que recogería las informaciones de orden sectorial y tendría en cuenta los resultados operativos del programa de liberación general, incluiría ponderaciones tales como las siguientes:

- i) Contribuciones de la integración al desarrollo del conjunto y de cada país en particular, de acuerdo al criterio de equilibrio a que ya nos hemos referido.
- ii) Evaluación de los avances y los problemas del proceso de integración.
- iii) Apreciación del funcionamiento de la integración como mecanismo de acción.
- iv) Proposiciones correctivas y ampliatorias.

Por último, al concluir esta aproximación parcial preliminar, cabe señalar que los estudios que se han venido efectuando para la debida ponderación de los problemas del equilibrio operativo en términos de costos/beneficios muestran que es muy difícil hallar formulaciones satisfactorias para países tan disímiles como los englobados en la ALALC si no se recurre a algún tipo de arreglo multisectorial, sea que se considere simultáneamente un cierto número de acuerdos o singulares, sea que se busque la solución por vía de un arreglo que incorpore productos de diferentes sectores.