

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/L.196

21 de mayo de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

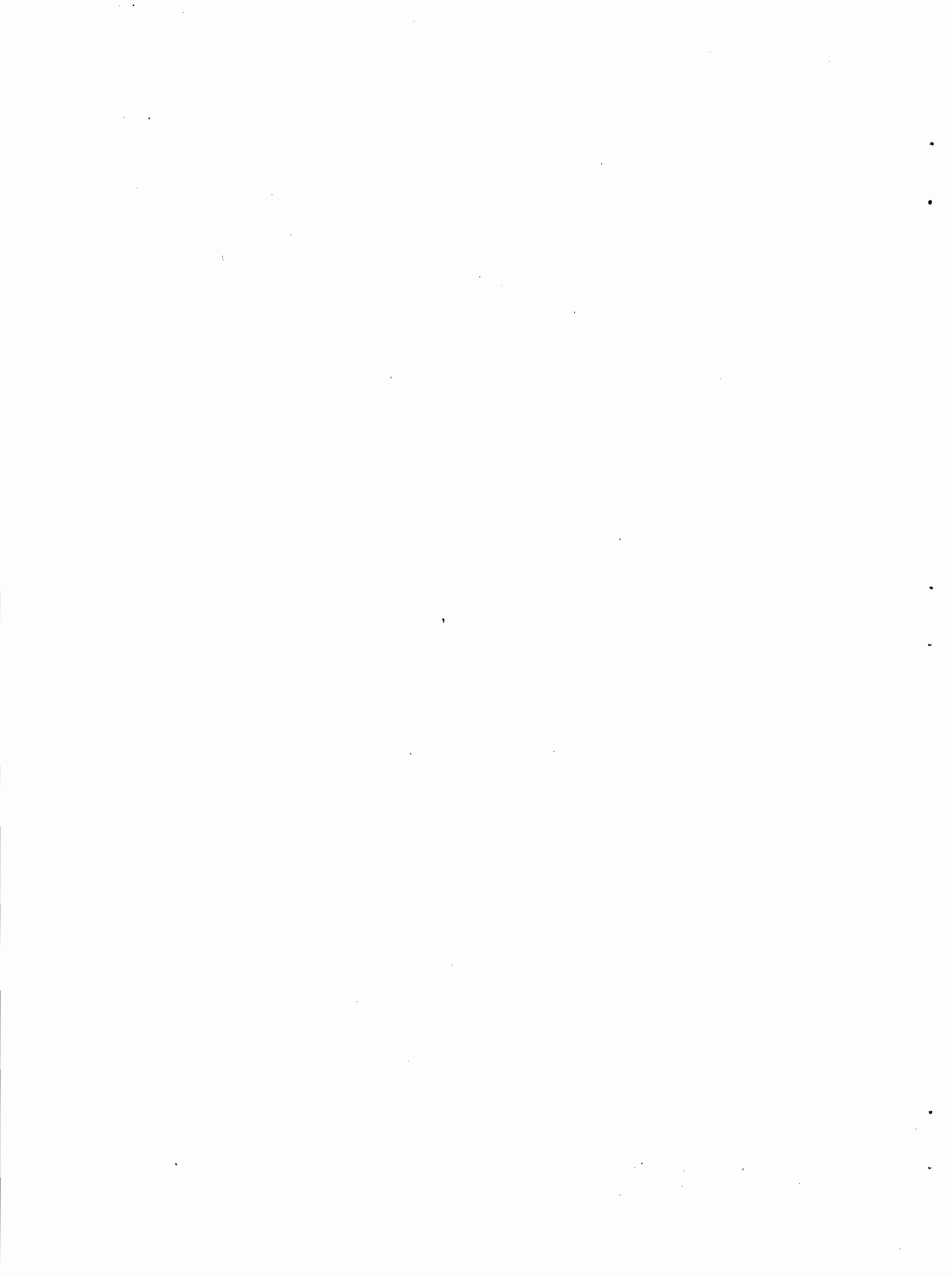
Comisión Económica para América Latina

ALALC: ALGUNOS ASPECTOS DE LAS POLITICAS
DE DESARROLLO ZONAL *



* Documento para discusión preparado por la CEPAL a solicitud del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC.

79-5-1165



INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. POLITICA E INSTRUMENTOS COMERCIALES	2
1. Asuntos aduaneros	2
2. Promoción del comercio intrazonal	5
3. Armonización de los mecanismos de estímulo a las exportaciones	6
4. Conclusión	6
III. DESARROLLO AGROPECUARIO	8
1. Estudios sistemáticos sobre sectores agropecuarios, por productos y grupos de productos	8
2. Sistema de información de mercado de productos agropecuarios	9
3. Cooperación entre organismos nacionales de comercialización de productos agropecuarios	9
4. Armonización de normas y procedimientos para actividades específicas	10
5. Armonización y coordinación de políticas	10
IV. DESARROLLO INDUSTRIAL	11
1. Acuerdos de complementación	11
2. Empresas bi y plurinacionales latinoamericanas	12
3. Armonización de los regímenes para el tratamiento de los capitales extranjeros	13
4. Desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología	13
5. Participación de la pequeña y mediana industria en el proceso de integración	13
6. Otros campos abiertos a la cooperación zonal	14

/V. ARMONIZACION

	<u>Página</u>
V. ARMONIZACION DE POLITICAS FINANCIERAS	15
1. Mecanismos de cooperación y armonización de políticas financieras de interés para los países de la ALALC	15
1.1 Sistemas de compensación multilateral de saldos y convenios de créditos recíprocos	15
1.2 El Acuerdo de Santo Domingo	18
1.3 Las aceptaciones bancarias latinoamericanas (ABLA)	19
2. Otras formas de cooperación financiera	20
2.1 Seguro de créditos a la exportación	20
2.2 Instituciones regionales especializadas de financiamiento	22
2.3 La cooperación en el ámbito de la banca comercial de la región	24
2.4 Otros mecanismos de interés regional	24
3. Algunas sugerencias para el desarrollo de nuevos mecanismos de cooperación financiera entre los países de la región	25
3.1 Un fondo para el desarrollo de los recursos naturales	25
3.2 Establecimiento de un fondo para el desarrollo de los recursos energéticos	27
3.3 Establecimiento de un fondo para la promoción de nuevas empresas	27
3.4 Creación de bancas comerciales multilaterales	28
3.5 Emisión de cheques de viajeros latinoamericanos	28
4. Importancia de la armonización de las políticas financieras y otras políticas conexas para la expansión del intercambio y el desarrollo de los países de la región	28
VI. ARMONIZACION DE LA TRIBUTACION INTERNA	34
VII. TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA	35
VIII. COOPERACION EN ESTADISTICAS	37
IX. COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES MIEMBROS DE LA ALALC..	39

I. INTRODUCCION

El tema referido a algunos aspectos de las políticas de desarrollo zonal, engloba el conjunto de actividades de variada índole que ha sido motivo de consideración dentro del marco de la ALALC y se ha incorporado a su programa de trabajos, sea como apoyo necesario o útil para el logro de sus objetivos expresos, sea como una expansión de la cooperación entre las Partes Contratantes sobre bases concertadas.

Los principales campos abarcados hasta el presente son los de la política comercial, con particular énfasis en la materia aduanera, ciertos aspectos de las políticas de desarrollo agropecuario e industrial, la política financiera y monetaria, la política tributaria, el transporte, el desarrollo de la infraestructura y la cooperación técnica.

Al decidirse la iniciación de los trabajos preparatorios encaminados a definir las bases para la reestructuración de la Asociación, el planteamiento del tema apunta sobre todo, a precisar las perspectivas de progreso en las distintas materias, con el objeto de definir las orientaciones de los trabajos futuros, evitando dispersiones inadecuadas en relación con las posibilidades de lograr resultados eficientes, acordes con el interés común y los objetivos compartidos de los países miembros.

Conforme a ese criterio prevaleciente, una rápida apreciación de las tareas cumplidas proporciona elementos de juicio apropiados para llegar a la determinación de los campos de acción más expeditos para el refuerzo de la cooperación zonal y el avance de la armonización de políticas e instrumentos que lo facilite.

II. POLITICA E INSTRUMENTOS COMERCIALES

En esta materia la ALALC lleva a cabo una actividad sistemática que nació con las necesidades surgidas durante la preparación de la primera rueda de negociaciones multilaterales y que está referida principalmente a las nomenclaturas tarifarias y a los tipos de gravámenes aplicables a las importaciones, lo que obligó a efectuar una serie de trabajos esclarecedores y a poner en marcha una tarea que se ha hecho continuamente y abarca una parte importante de las labores técnicas que cumple la Secretaría Ejecutiva de la Organización.

1. Asuntos aduaneros

Por imposición derivada de la apertura de las negociaciones fué preciso definir un procedimiento para el registro oficial de las concesiones recíprocas, suficientemente claro y seguro como para permitir el desarrollo normal de las operaciones comerciales que gozaran de los beneficios resultantes de la aplicación de los mecanismos de liberación establecidos por el Tratado. Para ese fin se adoptó inicialmente la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), en base a la cual se expresaron las primeras concesiones recíprocas y se elaboraron las estadísticas que sirvieron de base para las tratativas. Muy pronto se buscó mayor funcionalidad y precisión, a cuyo efecto se dispuso la adopción de una nomenclatura propia, la NABALALC, para cuyos desdoblamientos se han ido ajustando a las necesidades del proceso negociador. La tarea de actualización y perfeccionamiento de la nomenclatura prosigue en forma ininterrumpida y acompaña las modificaciones que se producen en el ámbito zonal e internacional, al tener ya una base uniforme muy amplia.

Una vez regularizados los instrumentos de uso común, la labor se encaminó a la armonización de las nomenclaturas nacionales, con el objeto de encuadrarlas dentro de la estructura de la NAB y alcanzar la máxima uniformidad compatible con las necesidades de orden nacional, en cada uno de los casos.

Al lograrse luego la adopción de esas bases uniformes, la armonización instrumental y procesal prosigue, con objetivos renovador, para facilitar en forma creciente la canalización de las operaciones de intercambio comercial zonal.

Sucesivas Resoluciones de la Conferencia fueron marcando la actualización temática y testimonian los progresos dentro de esta actividad que, si bien no se ha proyectado mayormente a los aspectos sustantivos de las políticas nacionales, sirvió para poner en marcha el relacionamiento efectivo de los mecanismos operativos de todos los países miembros y el desarrollo de la cooperación entre ellos dentro del marco de la Asociación, en materia de técnicas y procedimientos.

La adopción de los gravámenes ad-valorem y de la definición del valor de Bruselas para su cálculo son tareas en curso, que involucran la compatibilización de puntos de vista y criterios interpretativos para su aplicación en el ámbito nacional de cada Parte Contratante.

La aproximación de las legislaciones aduaneras nacionales, encarada en la forma esencialmente pragmática en que se viene impulsándola, mediante acuerdos sobre armonización para casos concretos bien determinados, facilita la prosecución de los trabajos, que prosiguen su desarrollo paulatino, abarcando nuevos temas específicos, algunos de los cuales, como el anteproyecto de normas comunes sobre tránsito aduanero, los regímenes de exportación temporal de mercaderías, los regímenes aduaneros especiales, y todo lo vinculado con la canalización de las operaciones del comercio intrazonal, son de señalada importancia para la agilitación del comercio intrazonal.

Sin entrar a la revisión completa y minuciosa de toda la acción cumplida en materia aduanera, y menos aún a la consideración singular de los campos de actividad potencial esbozados, puede estimarse que se trata de un dominio que ofrece una amplia y rica gama de posibilidades futuras, tanto para el desarrollo de la armonización instrumental, como para el avance sistemático en temas básicos de la política aduanera, destacándose entre ellos el proceso de modernización de los sistemas aduaneros y de sus métodos de trabajo emprendido por los países miembros.

/Cabe señalar

Cabe señalar además, como hecho trascendente la creciente cooperación mutua entre los servicios aduaneros de las Partes Contratantes, en camino de institucionalizarse por medio de un convenio multilateral de cooperación administrativa, que eventualmente podría seguir lineamientos parecidos a los de la Convención de Nairobi, y cuyas bases conceptuales ya han contado con el asentimiento de los directores nacionales de aduana, en el transcurso de su décimoprimer reunión, celebrada en 1978.

La capacitación aduanera que ofrece también posibilidades ciertas para el desarrollo de la cooperación, es impulsada particularmente por vía de las decisiones y recomendaciones de los directores de escuelas de aduanas, que se reúnen regularmente desde hace más de una década, en el marco de la Asociación, tal como lo hacen los directores de aduanas, para considerar los temas de interés común, intercambiar experiencias, articular los apoyos recíprocos y coordinar, en lo posible, el aprovechamiento de las disponibilidades de asistencia técnica especializada dentro de la región.

Los estudios sobre restricciones de todo orden aplicables al comercio intrazonal y los referidos a las tasas, y otros recargos análogos constituyen un tema de importancia sustancial, directamente vinculado con las negociaciones entre las Partes Contratantes y de interés permanente por su incidencia en el comercio recíproco. Su actualización permanente contribuye a facilitar las negociaciones, proporcionando las informaciones requeridas para evaluar posibilidades y expectativas. Por otra parte su relevamiento actualizado define el conjunto de los obstáculos no arancelarios que afectan el intercambio zonal y que, en principio, debería eliminarse progresivamente para todo aquello que no constituya retribución proporcionada a servicios prestados.

2. Promoción del comercio intrazonal

A partir de 1969, cuando la Conferencia de las Partes Contratantes decidió la elaboración de un programa de promoción del comercio intrazonal para la expansión de intercambio recíproco que comprendiera el financiamiento del mismo, la articulación operativa de ese programa con los organismos nacionales e internacionales especializados y la instrumentación de los mecanismos requeridos para su ejecución, esta actividad ocupó la atención de los órganos de la ALALC. Un año después la propia Conferencia aprobó el programa y recomendó a cada una de las Partes la adopción de una serie de medidas sobre información, difusión y capacitación, al propio tiempo que encomendó al Comité Ejecutivo Permanente llevar a cabo una serie de acciones de la misma naturaleza y efectuar gestiones ante organismos especializados y los gobiernos de los países miembros en apoyo de los objetivos del programa.

Avanzando en el desarrollo del mismo, la Secretaría de la ALALC creó la Oficina de Información Comercial, que presta servicios a los productores y comerciantes del área y edita regularmente un boletín de información comercial de difusión creciente. En apoyo de dichas actividades se organizó un banco de datos arancelarios, de actualización permanente, y se inició la publicación de manuales de comercio exterior de las Partes Contratantes, con las principales informaciones referentes a los regímenes legales, los procedimientos y las prácticas en aplicación. Asimismo se procedió a recopilar las normas vigentes en materia de estímulos a las exportaciones en cada uno de los países miembros y se las actualiza periódicamente.

Como puede apreciarse, las tareas de la Asociación encaminadas al desarrollo de la promoción del intercambio zonal se han mantenido hasta ahora en un nivel modesto, condicionado en gran parte por la cuantía de los recursos asignados al efecto. A pesar de ello, se estima que se trata de un campo propicio para la coordinación de esfuerzos, que puede abrir perspectivas interesantes a la cooperación zonal.

3. Armonización de los mecanismos de estímulo a las exportaciones

Los trabajos efectuados hasta el presente han consistido en el relevamiento de las disposiciones vigentes en los países miembros y su actualización sistemática.

No se ha entrado a la consideración precisa de la incidencia de esos mecanismos en el desarrollo del comercio intrazonal, ya que no se presentaron problemas operativos mayores. Sin embargo, en la medida que avanza la reducción de los niveles de protección aduanera en varios países de la Zona y que la desgravación se acentúa aceleradamente, es prescindible que se susciten ciertas dificultades, parecidas a las experimentadas en la relación comercial extrazonal. Por esta razón parecería prudente iniciar el análisis de la situación actual y su posible evolución, con el objeto de prever eventuales bases de armonización, útiles para prevenir cualquier tipo de dificultades previsibles.

4. Conclusión

En resumen, los temas centrales comprendidos en los trabajos de análisis y armonización que se han venido cumpliendo en materia comercial, y particularmente, en la aduanera, se encaminaron preferentemente a atender los requerimientos más inmediatos derivados de las negociaciones zonales y del desenvolvimiento del intercambio, con énfasis particular en los aspectos instrumentales y en las prácticas usuales. La armonización y la simplificación operativas han constituido el núcleo central de la misma. Esto refleja con bastante claridad la realidad de la ALALC, que permanece como una entidad multinacional de índole esencialmente comercial, donde los avances hacia formas más intensas de asociación se han producido fuera del nexo global, sea por vía de la agrupación subregional de varios de los países miembros, dentro de un marco común mucho más compromisorio, sea por acuerdos binacionales, generalmente enfocados a la consecución de objetivos específicos.

Pese a las limitaciones indicadas la tarea cumplida es destacable, ya que no sólo ha servido para poner en marcha el proceso de facilitación del desarrollo del intercambio zonal, sino que ha impulsado de manera eficiente la cooperación entre los servicios aduaneros y la vinculación de las organizaciones comerciales de las Partes Contratantes.

III. DESARROLLO AGROPECUARIO

En lo referente al sector agropecuario, de importancia relevante en el ámbito zonal, tanto por su magnitud económica como por su incidencia social, las tareas de mayor significación se orientaron al estudio sectorial, por productos y grupos de productos, a ciertos aspectos ligados a la comercialización de los mismos dentro de la Zona y a determinados problemas de orden técnico, como la armonización de normas sobre sanidad vegetal y animal, o la de normas de calidad, envases y sistemas de pesas y medidas.

1. Estudios sistemáticos sobre sectores agropecuarios por productos y grupos de productos

Los estudios sistemáticos sobre sectores agropecuarios por productos o grupos de productos fueron programados con miras a proporcionar las bases para un estudio integral sobre la problemática agropecuaria de la Zona, con especial énfasis en los aspectos socioeconómicos.

La primera etapa de los mismos fue cumplida con la cooperación de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, realizándose los correspondientes a los principales rubros de producción y comercio zonal (trigo y harina de trigo, maíz, arroz, carne vacuna, frijoles, productos lácteos, banano, algodón). En base a ellos se trató de determinar las posibilidades existentes para llegar a la concertación de convenios zonales por producto.

En el transcurso de las negociaciones colectivas de 1974-1975, al considerar el tema, las delegaciones de las Partes Contratantes estimaron conveniente su concertación para expandir el comercio recíproco e impulsar el ordenamiento de la producción agrícola regional. Sin embargo, aunque la Secretaría prosiguió los estudios, últimamente mediante la concertación del programa FAO-ALALC-Ministerio de Agricultura y Pesca del Uruguay, hasta la fecha no se han obtenido resultados concretos. A pesar de ello se trata de una posibilidad interesante, teniendo presente que podrían instrumentarse utilizando procedimientos flexibles, adaptables a las condiciones de producción y comercialización de los diferentes productos de importancia zonal significativa,

/y podrían

y podrían constituir una etapa más avanzada que la de los convenios de comercio de productos agropecuarios, a que se refiere el artículo 29 del Tratado, acerca de los cuales existen antecedentes, como, por ejemplo, los de compraventa de trigo entre el Brasil y la Argentina.

2. Sistema de información de mercado de productos agropecuarios

Se trata de un Servicio de operación relativamente reciente, por comunicación vía telex, entre los países miembros, con intervención de la Secretaría de la ALALC, que elabora un listado de control y un boletín informativo semanales. Este sistema se vincula con las tareas del grupo de expertos en información de mercado, que ha comenzado a reunirse periódicamente y con diversas actividades de cooperación técnica en las que participan organismos nacionales y regionales especializados. Se trata de un apoyo que puede ser valioso para el oportuno aprovechamiento de oportunidades comerciales y, en cierto modo, abre una vía que puede ampliarse a otros sectores de la actividad comercial.

3. Cooperación entre organismos nacionales de comercialización de productos agropecuarios

Es un campo de acción resultante de las reuniones de jefes de organismos nacionales de comercialización y abastecimiento de productos agropecuarios, cuyo objetivo principal consiste en la proposición de medidas destinadas a la expansión del comercio intrazonal de productos agropecuarios, a cuyo efecto se han propuesto llevar a cabo una actividad coordinada y permanente. Esta actividad parece adecuada a los fines que la han impulsado y amplía el área de la concertación operativa entre las Partes Contratantes. La instrumentación de una articulación eficiente entre los referidos servicios nacionales parece apropiada para abrir posibilidades crecientes de progreso hacia metas más ambiciosas, como son los acuerdos de comercialización y los acuerdos por producto ya considerados en el punto III.1.

/4. Armonización

4. Armonización de normas y procedimientos para actividades específicas

Se trata de un tipo de acción que hasta el momento ha explorado lo referente a políticas sobre sanidad animal y vegetal y a normalización de calidades, envases y sistemas de pesas y medidas. Esta vía de aproximación al tratamiento de problemas de interés común es indicada para encararlos de manera efectiva. Por otra parte, desde sus instancias iniciales aporta informaciones útiles y facilita la búsqueda de soluciones acordes con las posibilidades reales de las Partes.

5. Armonización y Coordinación de Planes y Políticas

En el transcurso de las negociaciones colectivas se pasó revista a las posibilidades de armonización de los planes de desarrollo agropecuario y de las políticas de comercialización agrícola en relación con la cooperación para el desarrollo del intercambio zonal de productos agropecuarios. Se estimó entonces que, en lo que hace al desarrollo del sector, sería preciso evaluar los obstáculos existentes o previsibles, para determinar posibilidades de acción conjunta o parcial -por pares o grupos de países-, que permitirían ampliar la complementación productiva y comercial. Puede apreciarse que poco se ha avanzado posteriormente, registrándose sólo algún adelanto por la vía de arreglos bilaterales en los que la complementariedad productiva existe ha permitido cierta expansión del comercio de productos agropecuarios, dentro del marco de acuerdos comerciales y de cooperación de relativa amplitud.

Indudablemente se trata de un campo de tan vasto como complejo, en el que presumiblemente las posibilidades de progreso inmediato se circunscriben al marco de las acciones parciales.

IV. DESARROLLO INDUSTRIAL

1. Acuerdos de Complementación

Es indudable que la actividad central en materia industrial, dentro de la ALALC, es la relativa a los acuerdos de complementación. Estos fueron analizados particularmente en el documento E/CEPAL/L.195,1/ en cuanto a sus características y al resultado de su utilización. Las tareas internas de los últimos años evidencian nítidamente esa situación y también la corrobora el énfasis especial sobre el punto al considerársele durante las negociaciones colectivas entre las Partes Contratantes. En el transcurso de las mismas se dispuso encomendar el estudio de las diversas modalidades operativas que podrían facilitar el cumplimiento de los objetivos básicos para el desarrollo industrial de la región, atendiendo a la posición relativa de los países miembros. Las ideas esbozadas y sus posteriores elaboraciones coinciden en ciertos puntos, particularmente en cuanto a la conveniencia de dotarlos de flexibilidad suficiente para que sean adaptables a la diversidad de situaciones previsibles y, también, en la ampliación de su contenido, para dar lugar a verdaderas negociaciones económicas, que proporcionen bases consistentes para llegar a resultados equilibrados y en los cuales la relación comercial se complementa funcionalmente con elementos de apoyo apropiados para asegurar la consecución de los resultados que las partes tengan en vista, vale decir que se abra amplio camino a la instrumentación de la cooperación zonal industrial en todas sus manifestaciones y formas viables.

Se aprecia que tal enfoque acerca de la utilidad y las proyecciones de los acuerdos sectoriales mantiene su actualidad y que, con eventuales variantes de matices, es compartido, por lo cual ofrece perspectivas tan interesantes como consistentes.

1/ ALALC: El programa de liberación comercial y su relación con la estructura y las tendencias del comercio zonal. CEPAL, mayo de 1979.

En ese mismo orden de ideas cabe pensar que, estructurados sobre una base dúctil contribuirían a la reactivación del circuito global de negociaciones de la ALALC, actualmente estancado y abrirían camino a nuevas negociaciones, ajustadas a las posibilidades reales de cada una de las Partes Contratantes. Ofrecerían al mismo tiempo un mecanismo operativo útil para la articulación progresiva del Grupo Andino en el marco de la ALALC, en la medida que sus integrantes, podrían eventualmente negociar en conjunto con los demás países miembros, si ello fuera conveniente en función de sus propios mecanismos operativos.

En consonancia con los propósitos manifestados, es destacable la importancia que se confiere a los acuerdos de índole productiva, esto es, los que permitirían la puesta en marcha o la ampliación significativa de actividades de esa naturaleza, las que a su vez podrían convertirse en un apreciable estimulante para la constitución de genuinas empresas bi y plurinacionales zonales.

Siempre en relación con este proceso de revalorización de los acuerdos sectoriales, se replantea la conveniencia de identificar los sectores más propicios para su utilización, tarea que fuera abordada en la primera etapa de vida de la Asociación y que quedara paulatinamente marginada.

En resumen, este es uno de los temas centrales en debate abierto sobre la reestructuración de la ALALC, en torno al cual gira un conjunto de definiciones complementarias que lo convierten posiblemente en el centro dinámico de los esquemas futuros.

2. Empresas bi y plurinacionales latinoamericanas

Este tema fue debatido en las negociaciones colectivas y, si bien hubo consenso en lo concerniente a la conveniencia de su constitución, fueren ellas gubernamentales o privadas, se manifestaron divergencias acerca del eventual establecimiento de un régimen jurídico zonal en esa materia. Frente a ese hecho no parece fructífero insistir con el planteamiento cuestionado, especialmente porque la existencia de tal régimen no constituye un requisito esencial para la creación de

/las empresas

las empresas regionales. En última instancia, en cada caso concreto podrían ajustarse las situaciones con arreglo a los sistemas jurídicos de los países involucrados.

3. Armonización de los regímenes para el tratamiento de los capitales extranjeros

En varias ocasiones se analizó la posibilidad de llegar a una cierta armonización progresiva del tratamiento a los capitales procedentes de terceros países. Varias Partes Contratantes manifestaron su opinión favorable. Otras, en cambio, expresaron claramente que, en su caso, se trataba de una materia de decisión nacional exclusiva, por lo cual el tema no parece ofrecer perspectivas de acuerdo, al menos en el futuro inmediato.

4. Desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología

El tema se vincula con la posibilidad de delinear las bases de una política de desarrollo tecnológico regional, conforme al deseo manifestado por los países miembros de la Asociación. Para ello, como paso inicial se ha previsto la colaboración de los organismos nacionales especializados para el perfeccionamiento de los sistemas de información y asesoramiento técnico y la organización de la cooperación regional para el desarrollo tecnológico.

En este campo se conocen experiencias positivas, que se han acrecentado en los últimos tiempos y que ponen de manifiesto la existencia de un campo muy propicio para la colaboración mutuamente ventajosa entre los países miembros, que ha de ganar eficiencia a medida que sea sistematizada.

5. Participación de la pequeña y mediana industria en el proceso de integración

La conveniencia de facilitar la participación de la pequeña y mediana industria en los resultados del proceso de integración, además de referirse a una preocupación generalizada, tiene especial relevancia en el caso de los países más pequeños y de menor desarrollo relativo.

/Constituye una

Constituye una preocupación reiteradamente evidenciada, que se conecta directamente con lo que podría integrar un programa de cooperación zonal en apoyo de los esfuerzos nacionales de expansión industrial.

6. Otros campos abiertos a la cooperación zonal

Además de los temas precedentes, dentro de la temática relativa a la industria, se ha considerado la puesta en marcha de actividades que, como la adopción de normas técnicas, acordes con los requerimientos de las actividades zonales y la propiedad industrial, pueden dar lugar a acciones conjuntas de las Partes Contratantes. Hasta la fecha, las tareas vinculadas a los mismos se han limitado a la reunión de antecedentes e informaciones básicas con el objeto de facilitar la adopción de decisiones a su respecto, las que sería aconsejable no dilatar, pues en ambos casos hay posibilidades de precisar los aspectos que presentan mayor interés actual en el marco de la Asociación.

V. ARMONIZACION DE POLITICAS FINANCIERAS

1. Mecanismos de cooperación y armonización de políticas financieras de interés para los países de la ALALC

Durante los últimos años, la situación financiera externa de los países de la zona se desarrolló en forma más holgada que en los años que siguieron a la crisis mundial desencadenada a partir de 1973. Por una parte, tuvo lugar un considerable aumento de las exportaciones, que superó al de las importaciones, en buena parte como consecuencia de una adecuada combinación de políticas arancelarias, cambiarias y fiscales, unidas a políticas más decididas de promoción de exportaciones. Por la otra, el alto grado de liquidez imperante en los mercados financieros internacionales unido a la declinación de la demanda por crédito en los países industrializados como consecuencia de una prolongada situación recesiva, permitieron a los países de la región acceder en forma más amplia que en el pasado al financiamiento externo, particularmente de origen privado.

Este fenómeno fue acompañado, aunque tal vez no con igual dinamismo, por una tendencia hacia el perfeccionamiento y la mejor utilización de los mecanismos de cooperación monetaria y financiera existente desde hace varios años entre los países de la ALALC, o que cuentan con la participación de ellos.

1.1 Sistemas de compensación multilateral de saldos y convenios de créditos recíprocos

Los pagos entre los bancos centrales de los países de la ALALC se canalizan a través del Sistema Multilateral de Pagos y Créditos recíprocos, mecanismo de compensación establecido en 1965 para facilitar principalmente los pagos derivados de las corrientes de comercio recíproco, y reducir las transferencias de divisas entre los

/países de

países de la región. El Banco Central de Reserva del Perú actúa como agente del sistema. En 1973 se incorporó al mismo la República Dominicana.

A lo largo de estos años, los países que participan en el sistema se han esforzado permanentemente en lograr el perfeccionamiento de los instrumentos técnicos del mismo y la ampliación del número de países participantes.

Entre las iniciativas encaminadas a perfeccionar el sistema, reviste particular importancia la iniciativa originada en la sexta reunión de la banca comercial en el sentido de incluir entre los instrumentos de pagos aceptables a los efectos de los respectivos convenios los pagarés originados en operaciones comerciales entre países miembros del sistema. La expansión del uso de los pagarés, en lugar de las cartas de crédito, tiende a disminuir los costos de operación para el importador, al mismo tiempo que ofrece al exportador la posibilidad de obtener refinanciamiento en los mercados financieros regionales o extraregionales, lo cual le permitiría disponer de inmediato del producto de la operación mientras que el país exportador recibiría las divisas antes del vencimiento de los correspondientes documentos. Los países miembros del sistema han adelantado estudios acerca de la viabilidad jurídica, técnica y operativa de la adopción de estos pagarés como instrumentos utilizables dentro del sistema. La posibilidad de usar estos mismos instrumentos cobra especial importancia al considerar el crecimiento experimentado durante los últimos años por el intercambio intrarregional de productos manufacturados, bienes de consumo durables y bienes de capital cuyos plazos de financiamiento son más largos que los que usualmente se otorgan en las operaciones sobre productos básicos y materias primas industriales.

Los esfuerzos realizados para ampliar el sistema también han dado buenos resultados. Las negociaciones entabladas con las autoridades monetarias centroamericanas a los efectos de su incorporación en el sistema condujeron a un entendimiento positivo, quedando sin resolver aspectos concernientes a la tasa de interés y al período de las

/compensaciones.

compensaciones. La vinculación de los países centroamericanos al sistema se ha planteado sin perjuicio de que éstos mantengan el mecanismo subregional de compensación existente (la Cámara de Compensación Centroamericana) para canalizar sus pagos recíprocos. Durante 1977 los bancos centrales centroamericanos firmaron nuevos convenios con los bancos centrales de Colombia y México a fin de cancelar sus operaciones pendientes con anterioridad a su incorporación al sistema de pagos de la ALALC.

El sistema multilateral de pagos ha ido acompañado de una red de convenios de créditos recíprocos entre los bancos centrales de los países de la ALALC. Los convenios de créditos recíprocos vigentes al 31 de diciembre de 1978 ascendían a 61, de los cuales 54 vinculaban a países miembros de la ALALC, faltando solamente un convenio para completar la red que sería posible establecer en caso de que cada uno de los bancos centrales de los países miembros de la Asociación estuvieran vinculados con todos los demás mediante este tipo de convenios (si bien el convenio que aún falta por materializar fue firmado hace ya algún tiempo sin que haya podido entrar en vigencia por no haberse aprobado aún el respectivo procedimiento técnico bancario). Los siete convenios restantes se originaron con la participación de la República Dominicana en el sistema, el cual contará con 66 convenios de pagos recíprocos cuando el Banco Central de este país haya suscrito este tipo de instrumentos con los bancos centrales de todos los países miembros de la ALALC.

En cuanto al grado de utilización del sistema, las operaciones realizadas a través del mecanismo de compensación multilateral de saldos alcanzaron en 1977 un valor cercano a los 4.000 millones de dólares, lo que representó un crecimiento de casi 35% con respecto al año anterior.

En cuanto a los convenios bilaterales de crédito, con los convenios firmados hasta la fecha, el monto total de las líneas ordinarias de créditos establecidas en virtud de los mismos ascendía, el 31 de diciembre de 1978, a 1.180 millones de dólares, y las líneas adicionales a 263 millones, todo lo cual representaba un monto

/total de

total de 1.443 millones de dólares. Las líneas adicionales de crédito fueron establecidas en consideración a que reglamentariamente algunos bancos centrales no pueden establecer líneas de crédito abiertas, de tal manera que, cuando se exceden de las primeras líneas de crédito, quedan como límites las segundas, de manera que el banco central deudor dispone de un plazo adicional para la cancelación del exceso. El continuo aumento de las operaciones canalizadas dentro del sistema ha sido posible debido a la favorable evolución del comercio recíproco así como también a la expansión y actividad demostrada por el sistema. En efecto, las líneas de crédito han sido suficientes, en términos generales. Por otra parte, los bancos centrales las actualizan periódicamente, conforme a los requerimientos efectivos. Los plazos para efectuar las compensaciones fueron ampliados de tres a cuatro meses y, al parecer, son adecuados. En suma, se ha acrecentado el uso del mecanismo de compensación multilateral de saldos, las líneas de crédito recíproco han sido suficientes hasta ahora, en algunos casos se han agregado líneas de crédito adicionales, por razones especiales.

1.2 El Acuerdo de Santo Domingo

El Acuerdo de Santo Domingo fue adoptado en 1969 con el objeto de contribuir a la solución de los problemas de balances de pagos que enfrentaban los países de la Zona. El Acuerdo contempla aportes de los países miembros, fijados en relación con las cuotas suscritas por cada país en el Fondo Monetario Internacional, aportes que han variado de conformidad con las modificaciones experimentadas por éstas. Hasta ahora, el Acuerdo ha funcionado con razonable eficiencia. En 1976 se introdujeron en él varias reformas encaminadas a incrementar sus recursos y a estimular su utilización por parte de los países miembros. El incremento de los recursos del Acuerdo se puede originar, en parte, por el aumento de las cuotas de los países miembros en el FMI y, en parte, por la captación de recursos extraregionales. En la actualidad el Fondo cuenta con recursos por un monto de 175 millones de dólares, más 30 millones de dólares puestos a disposición del Acuerdo con el gobierno de Venezuela. El Acuerdo ha sido utilizado por Chile, Perú y Uruguay.

La experiencia acumulada señala la conveniencia de ampliar el Acuerdo. Atendida la situación financiera por la cual atraviesan los países de la región, la idea podría ser factible. Si bien inicialmente la idea de establecer un Fondo Común de Reserva no contó con el apoyo de los bancos centrales de los países de la Zona, debido a la estrechez de sus reservas monetarias por aquel entonces, la situación ha cambiado, y tanto la mayor holgura de los países de la región en materia de reservas como la situación existente en materia de liquidez internacional, podrían hacer hoy más factibles la ampliación del Fondo y su transformación en un mecanismo internacional, acrecentado por aportes externos, para asistir a los países de la Zona en sus problemas de balances de pago. Debe tenerse presente que la gestión de aportes extraregionales requerirían de la aprobación previa por parte de los órganos políticos de la Asociación. Dentro de este contexto, se ha discutido de hecho el papel que podría caber a la Secretaría de la ALALC en las gestiones respectivas. Parece adecuado el criterio expresado en su oportunidad por las delegaciones, en el sentido de solicitar a la Secretaría que realice en nombre de las Partes Contratantes, contactos exploratorios tendientes a detectar el interés que pudieran tener gobiernos o entidades extraregionales en efectuar aportes a ese Fondo, poniendo el resultado de esas gestiones en conocimiento de todos los bancos centrales, en caso de ser ellos positivos, propiciando reuniones encaminadas a concretar las correspondientes negociaciones.

1.3 Las aceptaciones bancarias latinoamericanas (ABLA)

La creación de las aceptaciones bancarias latinoamericanas fueron el resultado de extensos estudios que culminaron en 1976 con el lanzamiento de las aceptaciones en el mercado de Nueva York. Sin embargo, estos resultados no fueron seguidos por una efectiva utilización del mecanismo, por parte de los países participantes en el sistema.

Ello se debió, al parecer, a una insuficiente difusión del instrumento y de sus principales características en el mercado de Nueva York; al desinterés de los corredores de dicha plaza por la

colocación de este instrumento, inspirado tal vez en la falta de seguridad en contar con un volumen constante de operaciones, en volúmenes adecuados a la envergadura del mercado; a las circunstancias de que estos papeles no cuentan con la garantía explícita de los bancos centrales, lo que podría desinteresar a los posibles inversores, frente a la disponibilidad de otros papeles comerciales con mejor garantía o más conocidos en el mercado; a que en algunos países existen impuestos internos que graban los beneficios producidos por este tipo de instrumento; a la escasez de operaciones intrazonales de exportación por un valor superior a los 25 mil dólares requeridos para emplear este instrumento; a los costos operativos del sistema, y a la falta de reglamentación interna de esos instrumentos en algunos países.

Parecería conveniente realizar estudios encaminados a superar estos obstáculos. Al parecer, existiría la voluntad de reactivar la colocación de estos papeles, en el ámbito de la Asociación. Recientemente el BID ha manifestado interés por adquirirlos, lo cual podría contribuir a la ampliación de los mecanismos.

Se ha pensado también en la posibilidad de lanzar otro papel, de mayor plazo (de tres a cinco años), para el cual se requeriría una garantía diferente al del sistema de pagos, como en el caso de las ABLAS. Probablemente este papel contaría con un seguro demora, que requiere un mecanismo diferente al que emplean las compañías de seguro al crédito de exportación.

2. Otras formas de cooperación financiera

2.1 Seguro de créditos a la exportación

La CEPAL ha señalado reiteradamente el acelerado crecimiento que experimentaron a partir de mediados del decenio pasado las exportaciones latinoamericanas de manufacturas. En efecto, estas han pasado a representar cerca del 20% del valor de las exportaciones totales de

/la región

la región, en comparación con una proporción ligeramente superior al 5% de las mismas, hace 20 años. Este fenómeno revela el grado de diversificación y competitividad alcanzado por los aparatos productivos de los países de la región, junto con la aplicación de políticas orientadas hacia una mayor apertura externa. Al mismo tiempo, les asegura nuevas fuentes de ingreso de divisas, en adición al recurso tradicional al endeudamiento externo y a la inversión extranjera. Paralelamente, a partir de mediados del decenio de 1960, la mayor parte de los países de la zona comenzaron a poner en marcha mecanismos de seguro de crédito a la exportación, con el objeto de extender a sus propias exportaciones de manufacturas facilidades crediticias parecidas a aquellas con que cuenta la exportación de productos similares provenientes de los países industrializados. Actualmente han establecido regímenes con este objeto, o están en vías de implantarlo, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Como puede observarse, los países que aún no han establecido un sistema de seguros de créditos a las exportaciones corresponden, aproximadamente, a los de "menor desarrollo relativo" dentro de la ALALC. Esto último se explica por el diferente peso relativo de las exportaciones de productos manufacturados y de bienes de capital, que son precisamente las que necesitan de este tipo de seguros, dentro de las exportaciones globales de aquellos países.

Algunos de los regímenes vigentes están basados en la existencia de una compañía de seguro de créditos a la exportación provista de un capital integrado por un conjunto de empresas privadas de seguros. Sin embargo, en Uruguay el seguro de estos créditos corresponde al Banco de Seguros del Estado, toda vez que las actividades de seguros son un monopolio estatal en ese país. A su vez, en Brasil el riesgo es asumido por un organismo oficial, a saber, el

Instituto de Reaseguros del Brasil. Finalmente, la empresa que administra este sistema en el Perú es la Compañía de Seguros Popular y Porvenir, cuyo principal accionista es una entidad estatal.

Las empresas de seguros de créditos a la exportación existentes en los países de la ALALC asumen por cuenta propia el riesgo comercial o de insolvencia, mientras que los riesgos extraordinarios (políticos o eventuales en general) son atendidos por cuenta del Estado. Sin embargo, las empresas aseguradoras administran este último riesgo, cubriendo los gastos administrativos que ocasiona esta actividad mediante un pequeño porcentaje del monto de las primas.

Es interesante observar que una proporción mayoritaria de los riesgos asegurados en los distintos países que cuentan con mecanismos de este tipo cubren exportaciones dirigidas hacia otros países de la Zona. En efecto, en el caso de Argentina, cerca del 74% de los riesgos ordinarios asegurados corresponden a exportaciones dirigidas hacia países de la ALALC, mientras que el 26% restante corresponde a exportaciones dirigidas a otros países. Lo mismo ocurre, aunque en menor medida, en relación con el seguro de riesgos extraordinarios. Al mismo tiempo, al parecer el grueso de los créditos respaldados por estos sistemas de seguros tienen un plazo de 180 días, en tanto que los créditos de uno a tres años observan una menor proporción de los seguros contra riesgos ordinarios y extraordinarios.

2.2 Instituciones regionales especializadas de financiamiento

Durante los últimos años, los países latinoamericanos se han mostrado singularmente activos en la búsqueda y la creación de instituciones financieras de alcance regional. En 1977 se materializó la creación del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), iniciativa adoptada por Panamá en la XX reunión de gobernadores de bancos centrales latinoamericanos, celebrada en 1975. BLADEX tiene por

/objeto suministrar

objeto suministrar los recursos adicionales requeridos para impulsar las exportaciones de América Latina a través de la plaza financiera de Panamá. Cumple esta función, fundamentalmente, a través de dos líneas, la primera de las cuales se refiere al financiamiento a corto plazo mediante el redescuento de aceptaciones bancarias y la creación de un mercado secundario de aceptaciones bancarias en la plaza de Panamá, mientras que la segunda tiende al financiamiento a mediano plazo mediante líneas de crédito de tres a cinco años. Una tercera parte del capital del banco corresponde a los gobiernos de la región y es aportada a través de sus respectivos bancos centrales, o por las entidades estatales designadas para ello. Otra tercera parte es suscrito por bancos comerciales cuyo capital sea mayoritariamente latinoamericano o por organismos internacionales. El tercio restante se encuentra abierto a la participación de la banca comercial internacional.

En el XX Congreso de COTAL, celebrado en 1977, se constituyó el Banco Latinoamericano de Turismo, con el objeto de actuar como banco comercial especializado en el financiamiento de las actividades turísticas emprendidas por los países de la región. COTAL financia operaciones de turismo para los agentes de viajes de los países miembros de la institución; inversiones en caminos y medio de comunicación; la construcción, ampliación y mejoramiento hotelero, la adquisición de vehículos de transporte, etc. La sede del banco se encuentra en Panamá.

2.3 La cooperación en el ámbito de la banca comercial de la región

La Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) ha estado igualmente activa en la búsqueda de formas de cooperación financiera a través de las firmas que operan en el sector privado. La Secretaría de la ALALC ha estado estrechamente asociada a los trabajos de FELABAN y, por si misma, ha promovido a la realización de varias reuniones de la banca comercial con el objeto de intercambiar experiencias y proposiciones con vistas al fortalecimiento de los mecanismos de cooperación financiera existentes a nivel del sector privado en la región.

Una de las principales preocupaciones manifestadas en los ámbitos anteriormente mencionados se refiere a la necesidad de expandir las facilidades disponibles para el financiamiento de exportaciones a mediano plazo, particularmente en lo que respecta a las exportaciones intrazonales. Dentro de este último punto, se ha destacado el papel que está llamada a desempeñar la banca comercial en favor de la promoción de las exportaciones a través del fortalecimiento de los contactos con el exterior, la identificación de nuevas oportunidades de exportación y el apoyo a los productores y exportadores locales en sus esfuerzos por expandir sus ventas en el extranjero. También se ha señalado el papel que puede desempeñar la banca comercial a través de un mayor intercambio de experiencias y de una más estrecha coordinación de sus actividades, para proporcionar un mejor conocimiento de los mercados.

2.4 Otros mecanismos de interés regional

El Fondo Venezolano de Inversiones fue establecido en 1974 con el objeto de llevar a cabo programas de cooperación financiera internacional. Además de las operaciones específicas de cooperación financiera realizadas por el Fondo durante sus cinco años de funcionamiento, el Fondo es la institución encargada de efectuar los aportes encaminados a completar la constitución del Fondo en Fideicomiso otorgado al BID por el gobierno de Venezuela que tendrá un monto de 500 millones de dólares; los aportes relacionados con el Fondo en Fideicomiso entregado por el mismo gobierno al Banco de Desarrollo del Caribe que dispondrá

de 25 millones de dólares; adquiere bonos emitidos por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) hasta alcanzar un compromiso global de 40 millones de dólares; impulsa un programa de cooperación económica de largo plazo con Jamaica, y canaliza las operaciones de financiamiento de las importaciones de petróleo proveniente de Venezuela efectuadas por los países centroamericanos, en virtud del acuerdo de Puerto Ordaz.

El BID, organismo financiero del cual son miembros todas las partes contratantes de la ALALC, desarrolla desde hace muchos años programas directamente vinculados a la cooperación económica y financiera regional. Uno de ellos es el Programa de Financiamiento de Exportaciones de Bienes de Capital provenientes de países de la región, a través del cual se atienden operaciones de exportación dirigidas a cualquier país del mundo. Asimismo, el BID administra el Fondo en Fideicomiso otorgado por el gobierno de Venezuela, establecido en 1975 y con un monto de 500 millones de dólares susceptibles de ser completados en cinco años, con el cual se financian proyectos de desarrollo económico en beneficio de los países de la región asignándose fuerte prioridad a los proyectos de integración, y abriendo la posibilidad de utilizar los recursos del Fondo para la participación en el capital de nuevas empresas.

3. Algunas sugerencias para el desarrollo de nuevos mecanismos de cooperación financiera entre los países de la región

En adición a las sugerencias esbozadas por lo general en los párrafos finales de las secciones precedentes, encaminadas a perfeccionar algunos de los mecanismos de cooperación financiera ya existentes, se podría considerar la posibilidad de elaborar más y plantear nuevas ideas como las siguientes:

3.1 Un fondo para el desarrollo de los recursos naturales

Tomando en cuenta la reactivación que ha experimentado la corriente de inversiones extranjeras directas que se radican en los países latinoamericanos en el sector de la minería y de los recursos naturales, se podría estudiar la conveniencia de avanzar hacia la constitución de un fondo regional o internacional (esto es, integrado no solamente por

contribuciones de los países de la región sino también por aportes de los países desarrollados, o abierto a la recepción de estos aportes), que facilite las negociaciones respectivas, e introduzca un elemento de mayor equilibrio entre las partes que intervienen en ellas. En el XVIII Período de Sesiones de la CEPAL, celebrado en La Paz entre el 16 y el 27 de abril del año en curso, algunas delegaciones de gobiernos expresaron que, "debido a la importancia que reviste para la economía de los países el manejo de los recursos básicos", debería estudiarse "la creación de un fondo latinoamericano de recursos básicos". En dicha reunión se llegó a la conclusión de que "los sistemas internacionales de cooperación financiera y técnica, no han dedicado atención y recursos suficientes a la identificación, cuantificación y desarrollo de los grandes recursos naturales de América Latina, los cuales permanecen como reservas inexploradas, y que en la práctica, nuestros países han quedado librados a sus propias fuerzas o, lo que es más grave en la perspectiva, se han visto obligados a depender de las empresas transnacionales para desarrollar este potencial, en condiciones que no han sido siempre las más favorables a nuestros intereses y necesidades". De allí que se decidiera "encargar a la Secretaría de la CEPAL que, en consulta con los gobiernos de la región, realice un estudio que recomiende mecanismos de captación de recursos que contribuyan al financiamiento de las inversiones, que son esenciales para la utilización plena de los recursos naturales de la región latinoamericana. Dicho estudio debería contener alternativas sobre el volumen y origen de los recursos, las posibilidades, condiciones y modalidades de operación, las formas de coordinación de estas actividades con otros mecanismos y los sistemas de administración más apropiados". Asimismo debe tenerse presente que el BID, del cual son miembros todos los países de la ALALC, está estudiando la constitución de un fondo interamericano con estos propósitos, el cual, a juicio de esa institución, tendría la ventaja adicional de permitir la intervención de un organismo multilateral en el proceso de evaluación de los proyectos de inversión respectivos, lo que a su vez podría contribuir a mejorar la distribución de los beneficios derivados de dichas inversiones.

3.2 Establecimiento de un fondo para el desarrollo de los recursos energéticos

Considerando la renovada preocupación de los países latinoamericanos en relación con su abastecimiento de productos energéticos y, muy particularmente, con las implicaciones de las importaciones de dichos productos tienen sobre sus respectivos balances de pagos, podría plantearse la necesidad de estudiar la constitución de un fondo multilateral de apoyo para el desarrollo de los recursos energéticos, fondo que incluso podría incursionar en otras áreas de vital importancia para la atenuación de los problemas que los países de la región enfrentan en este campo, tales como el financiamiento de programas encaminados al mejoramiento de las redes de distribución, el financiamiento de esfuerzos conjuntos encaminados a maximizar la capacidad de transporte de crudo y a reducir los costos de esta operación, la promoción de programas de investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas y de técnicas encaminadas al aprovechamiento de fuentes de energía no convencionales, entre otros.

3.3 Establecimiento de un fondo para la promoción de nuevas empresas

Atendiendo a la creciente importancia que ha adquirido el sector privado en el desarrollo y en la integración de los países latinoamericanos, así como su creciente participación en actividades de cooperación y complementación económica de carácter específico, se podría plantear la conveniencia de estudiar la constitución de un fondo para el desarrollo de nuevas empresas, con facultades no sólo para financiar proyectos de inversión sino también -y muy especialmente- para tomar capital de riesgo o participar en el capital accionario de nuevas empresas y/o otorgar garantías a las mismas. Este objetivo podría lograrse a través de diversas alternativas, entre las cuales se cuentan el establecimiento de una institución financiera autónoma de alcance regional; la constitución de un fondo administrado por algún organismo regional ya existente; la reactualización de la idea que en diversas oportunidades impulsaron los países de la región para establecer una corporación financiera latinoamericana subsidiaria del BID (COFIAL), etc.

3.4 Creación de bancas comerciales multilaterales

En vista de la extraordinaria situación de liquidez que presentan los mercados financieros internacionales, y del creciente papel que está jugando la banca privada internacional en el financiamiento externo de los países latinoamericanos, se podría plantear también el establecimiento de una banca privada multilateral, o constituida con aportes de capital de un amplio número de países interesados que opere con todas las funciones propias de la banca comercial en una plaza importante como las de Nueva York, Londres o Suiza.

3.5 Emisión de cheques de viajeros latinoamericanos

Tomando en cuenta los beneficios que se derivan de la distribución de cheques de viajeros para las instituciones emisoras, y la relativa sencillez de esta operación, se podría plantear la posibilidad de emitir un documento de esta especie premunido de un respaldo latinoamericano, mediante la concertación de un acuerdo que asegure el respaldo de todos los institutos emisores de la región a este instrumento.

4. Importancia de la armonización de las políticas financieras y otras políticas conexas para la expansión del intercambio y el desarrollo de los países de la región

Los programas existentes o que se establezcan en el futuro para la expansión y el desarrollo equilibrado del intercambio comercial entre los países de América Latina, y la gradual complementación de sus economías, deben ir acompañados de un cierto grado de armonización de políticas financieras y otras políticas conexas. Sin dejar de reconocer los esfuerzos que han realizado los países de la región en este campo, y mucho menos las dificultades que presenta esta tarea, incluso en procesos de integración tan avanzados como los de la Comunidad Económica Europea, nos permitimos formular a continuación algunas reflexiones que sólo intentan señalar algunos de los aspectos más relevantes que deben ser tomados en cuenta en la materia.

/Generalmente se

Generalmente se reconoce la necesidad de mantener un cierto grado de estabilidad en cuanto a las paridades cambiarias entre países que participan en un proceso de integración. Los países de la CEE han adoptado diversos sistemas con este objeto. Un proceso de integración exige minimizar los márgenes de variación en cuanto a las paridades que mantienen los países que participan en dicho proceso.

Sin embargo, los compromisos que estos adopten en cuanto al margen formal o informalmente permisible de variación entre sus paridades cambiarias, tiende a imponer automáticamente restricciones al manejo de sus políticas monetarias. Ni siquiera los países miembros de la CEE han logrado mantener en todo momento una razonable estabilidad en sus paridades, debido a las dificultades que encuentran para coordinar sus políticas monetarias, a causa de la incidencia que un cierto grado de coordinación de estas políticas puede entrañar en relación con la situación económica interna de los países considerados individualmente, especialmente en lo que se refiere al empleo, la distribución del ingreso y el monto y composición del gasto público, entre otros factores. Resulta difícil, por lo tanto, sujetar las políticas monetarias de los países a compromisos relacionados con sus paridades cambiarias con respecto a otros países que participan en un mismo esquema de integración.

Dadas las dificultades para coordinar sus políticas monetarias internas, y tal vez más importante que el adoptar y mantener compromisos en una misma agrupación, resulta más efectivo el tener políticas suficientemente coordinadas para el sector externo en su conjunto. Una mayor coordinación del conjunto de políticas que tienen relación con el sector externo de los países involucrados en estos procesos tiende a actuar favorablemente sobre la estabilidad de las paridades cambiarias imperantes entre los mismos. Entre las políticas relacionadas con el sector externo se cuentan no solamente las políticas cambiarias, sino también las concernientes al ámbito comercial, a las reservas internacionales y la deuda externa, entre otras. Es evidente que si estas políticas resultan muy disímiles, el proceso de integración se perjudica, ya sea en lo que respecta a la expansión o al comportamiento ordenado

del comercio intrarregional, al proceso de asignación de recursos entre países participantes, y a la aparición de flujos diferenciales de inversión hacia los distintos países, diferencias que pueden frustrar el equilibrio en cuanto a la distribución de los beneficios y costos del proceso, que se busca a través de los instrumentos de la integración.

Entre los elementos más sensibles que requieren de un cierto grado de coordinación se cuentan la necesidad de que las políticas cambiarias acompañen en alguna medida el ritmo de los procesos inflacionarios de los países; la conveniencia de incorporar una estimación acerca del comportamiento inflacionario en los cálculos realizados para el ajuste de las paridades; la necesidad de tomar en cuenta el papel del tipo de cambio como instrumento de equilibrio de los balances de pagos; la necesidad de armonizar las medidas relacionadas con el grado y tipo de control que se ejerce sobre los mercados cambiarios o, al menos, de no mantener regímenes muy disímiles sobre la materia; la conveniencia de mantener cierto paralelismo en el uso de las políticas sobre reservas y endeudamiento externo, frente al uso del tipo de cambio, como instrumentos para paliar situaciones transitorias en comparación con desajustes fundamentales o estructurales de balances de pagos; la necesidad de tomar en cuenta los efectos perniciosos de la subvaluación del tipo de cambio, de evitar las revaluaciones bruscas a que esta situación suele dar lugar, y las consiguientes interrupciones en los movimientos de mercaderías y de capital; la conveniencia de evitar las distorsiones que se derivan de la mantención de regímenes de tipo de cambio múltiples que, en la práctica, funcionan como aranceles y subsidios disfrazados; la necesidad de que las restricciones cambiarias aplicables frente a terceros países, tales como medidas de control de cambio, depósitos previos y otras medidas similares, sean relativamente homogéneas, pudiendo extenderse las mismas consideraciones a los plazos y otras condiciones que se aplican a los retornos provenientes de las exportaciones y a los períodos mínimos de pagos para las importaciones, etc.

Conviene formular con todo, algunas observaciones con respecto a la importancia de mantener una mínima coordinación entre las políticas monetarias de los países que participan en el proceso.

/En primer

En primer lugar, es importante que los países que forman parte del acuerdo mantengan tasas de inflación lo más bajas y similares posibles. El hecho de que éstas sean altas y disímiles suele traducirse en que los países enfrenten sus procesos inflacionarios de maneras diferentes, aplicando una variedad de mecanismos de control, que a su vez se traducen en distorsiones diferenciales. Estas medidas de control se refieren generalmente a las tasas de interés, los tipos de cambio, los impuestos aplicados a las remesas de utilidades al exterior, los controles selectivos de precios aplicables a algunos productos, las restricciones para arancelarias a ciertas importaciones, etc. Este tipo de medidas, particularmente cuando son muy disímiles, producen distorsiones tanto en los precios relativos como en la asignación de recursos y en los movimientos especulativos de capital, que afectan las relaciones económicas, financieras y comerciales entre los países que participan en el acuerdo, además de traducirse en situaciones de incertidumbre, todo lo cual tiende a frustrar los resultados del proceso integrador.

En segundo lugar, debe tomarse en cuenta la necesidad de mantener algún grado de coordinación entre ciertos aspectos de las políticas monetarias de aquellos países, que pueden afectar sustancialmente su comercio exterior. Entre esos aspectos se cuentan los relacionados con los depósitos previos de importación, utilizado como instrumento para reducir la emisión monetaria, los cuales operan como un impuesto a las importaciones. También se cuenta, entre estos aspectos, la mantención de tasas de interés diferenciales o subsidiadas y regímenes de créditos selectivos para ciertas exportaciones, sistemas que tienen el mismo efecto de un subsidio, y que consiguientemente tiene claras implicaciones sobre las relaciones económicas externas del país que lo aplica. Un tema por lo menos relacionado con los aspectos anteriormente mencionados, y que corresponde tratar en tercer lugar, es el referente a las políticas financieras aplicables a los mercados de capital en los distintos países que participan en el proceso. Son estas las políticas que se refieren a las características del sistema financiero, sus tasas

de interés, plazos, formas de depósito, libertad o control que impera en el mercado, y otros. Es natural que estas medidas afecten el ahorro y la inversión y, por lo tanto, determinen la salida de capitales hacia el exterior o la entrada de capitales externos. De allí la necesidad de que los países vinculados a un acuerdo de integración sigan políticas relativamente coordinadas sobre la materia para asegurar el éxito del acuerdo.

Esto permite formular algunos comentarios sobre la importancia de los movimientos internacionales de capital para la marcha ordenada de un proceso de integración. Generalmente se reconoce la extraordinaria capacidad que han adquirido los agentes económicos para sobrepasar los controles impuestos por las autoridades monetarias en esta materia. Es sabido que los controles aplicables a la cuenta corriente repercuten en forma directa sobre la cuenta de capital, y viceversa, revelando la flexibilidad con que dichos agentes realizan las transferencias de recursos deseadas bajo diversas modalidades, procurando superar las restricciones impuestas por aquellos controles. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando una firma ingresa al país capitales, no obstante las restricciones imperantes sobre la materia, a través de la subfacturación de sus importaciones o la sobrefacturación de sus exportaciones. Asimismo, son bien conocidos los expedientes a través de los cuales algunas firmas sobrepasan las limitaciones impuestas en un país a las remesas de utilidades. Hasta ahora, los acuerdos adoptados dentro del marco de un proceso de integración, han prestado más atención al movimiento de la cuenta corriente que al de la cuenta de capitales. Sin embargo, como se ha explicado, en esta última pueden reflejarse movimientos que anulen los resultados obtenidos por los acuerdos que regulan las operaciones de cuenta corriente. Este se debe, como se ha dicho, a que los movimientos en la cuenta de capital generalmente han sido menos programados o controlados. El hecho de que los acuerdos de integración tiendan a poner más énfasis en la parte real del intercambio que en los aspectos financieros de las relaciones económicas entre los países participantes, puede traer como consecuencia efectos indeseados,

/debido a

debido a la facilidad con que los agentes económicos operan en los mercados de capital, lo cual se agrava si se tiene en cuenta la extraordinaria velocidad con que pueden efectuarse transacciones por la vía de la cuenta de capitales y la importancia que ha adquirido el financiamiento externo en el último quinquenio, sobre todo el de origen privado.

VI. ARMONIZACION DE LA TRIBUTACION INTERNA

Las tareas realizadas sobre el tema en el marco de la ALALC, con la cooperación de las agencias especializadas de la O.E.A., abarcan fundamentalmente los siguientes aspectos:

- i) Estadística tributaria;
- ii) Sistematización y consolidación de la legislación tributaria;
- iii) Imposición interna sobre bienes y servicios;
- iv) Impuesto a la renta;
- v) Doble tributación Internacional; y
- vi) Capacitación tributaria.

Para el desarrollo de los mismos se contó con el apoyo valioso de los directores de tributación interna de los países miembros, cuyas reuniones se han venido realizando regularmente, dando lugar a un conjunto de recomendaciones a los Gobiernos de las Partes Contratantes, que han constituido un aporte importante en favor de la aproximación progresiva de las legislaciones nacionales. La prosecución de los estudios sobre los temas de interés prioritarios -entre los cuales se ha destacado el de la doble tributación internacional- es estimable, a la luz de la experiencia recogida, tal como fuera reconocido en forma unánime al analizarse el punto en ocasión de las negociaciones colectivas de 1975.

/VII. TRANSPORTE

VII. TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA

De estos campos es en el del transporte donde se centralizó la acción desarrollada hasta ahora en el ámbito de la Asociación.

En lo referente al transporte por agua, se llegó a la suscripción de un convenio multilateral, a fines de septiembre de 1966, pero a pesar de haber entrado formalmente en vigencia, no ha contado con la ratificación unánime de los firmantes y prácticamente no tiene aplicación. Entretanto algunos de los países signatarios han manifestado oficialmente su preferencia por el establecimiento de vinculaciones bilaterales con las demás Partes que es precisamente el camino actualmente prevaleciente, ante la inoperancia del convenio.

En cuanto al transporte terrestre se ha considerado la estructuración de bases para un convenio multilateral de transporte internacional por carretera. Al respecto cabe señalar que los Ministros de Transporte y Obras Públicas de los siete países del Cono Sur de la región han realizado tratativas para la concertación de un convenio similar para el área respectiva, encomendándole a la CEPAL la realización de trabajos orientadores para la preparación del proyecto respectivo. La opinión prevaleciente estima prematura la posibilidad de una convención amplia debido a problemas de índole diversa, que se acrecientan a medida que se expande el espacio geográfico considerado.

En cambio se considera expedito e interesante todo lo referente a facilitación del transporte, tanto sea el acuático como el terrestre, así como la recopilación de datos estadísticos sobre el transporte. Serían campos propicios para el desarrollo de labores del interés general de las Partes Contratantes.

La cooperación que presta la Secretaría de la O.E.A. a la Asociación constituye un apoyo técnico para los trabajos en esta materia, a los que se suma la de la F.A.O. para el estudio sobre el transporte marítimo intrazonal de productos agropecuarios, así como la derivada de la infraestructura y la operación portuarias.

En materia de infraestructura hay consenso acerca de la importancia de la realización de acciones cooperativas entre las Partes Contratantes para la materialización de obras de esa índole que contribuyan a impulsar el proceso de integración regional. A tal efecto se ha subrayado la necesidad de analizar las posibilidades de llevar a cabo acciones conjuntas para tal fin y, particularmente, de realizar estudios y tomar medidas adecuadas con el objeto de aportar soluciones a los problemas de transporte y comunicaciones que tienen los países mediterráneos de la Zona.

Al margen de esos pronunciamientos muy generales, la actividad concreta en la región -que es ponderable- se concertó principalmente fuera del ámbito de la ALALC.

Un cambio de tendencia en este campo sólo parece previsible a través de la instrumentación de acuerdos amplios de cooperación económica entre los países miembros, de algún modo encuadrados en el marco de la ALALC.

VIII. COOPERACION EN ESTADISTICAS

El Servicio de Estadística y procesamiento de datos de la Secretaría tiene a su cargo las siguientes tareas principales:

- i) Estadísticas de comercio exterior
 - a) Convalidación de las informaciones analíticas recibidas de los países miembros;
 - b) Programa de divulgación; y
 - c) Programa de cooperación técnica con los organismos nacionales especializados, a efectos de acelerar la disponibilidad de las estadísticas de comercio exterior y perfeccionar su presentación.
- ii) Actualización de normas y procedimientos para las compilaciones de las estadísticas de comercio exterior de los países miembros.
- iii) Indices de comercio exterior.
- iv) Infraestructura para el desarrollo de un banco de informaciones e índices socioeconómicos sistematizados a nivel de cada uno de los países.

Los trabajos de sistematización y divulgación indicados son de importancia básica para analizar la realidad comercial regional e interesan primordialmente para las negociaciones. Los de asistencia técnica a oficinas nacionales ofrecen apoyos eficientes para la operación sistematizada y coherente en toda la Zona. En ese sentido su coordinación con los de otros organismos regionales y subregionales que se ocupan de la elaboración y el manejo de estadísticas, es altamente deseable. Cabe destacar que, en relación con los de la CEPAL, esa finalidad se cumple mediante contactos regulares y contribuye ponderablemente a evitar duplicaciones de tareas onerosas.

/Es trascendente

Es trascendente la tarea que se desarrolla en este campo y es conveniente que esta se perfeccione con la colaboración creciente y oportuna de los Servicios Nacionales de Estadística y la actualización de su equipamiento técnico.

IX. COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES MIEMBROS DE LA ALALC

La previsible reestructuración de la ALALC y la incorporación de nuevas áreas de trabajo y formas de cooperación entre las Partes Contratantes hace posible que se desarrolle la modalidad de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). El objetivo de este tipo de cooperación es el de impulsar, en forma más orgánica y sistemática y en diferentes campos, la creación de interdependencia que facilite el desarrollo mutuo.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre este tema, realizada en Buenos Aires, en septiembre de 1978, puso énfasis en que la cooperación técnica entre países en desarrollo puede servir para fortalecer la capacidad de estos países, con el fin de identificar y analizar colectivamente los principales problemas que tropiezan en su desarrollo y para formular las estrategias y modalidades necesarias en sus relaciones de cooperación económica internacional. Este esfuerzo es posible a través de la mancomunidad de los conocimientos disponibles en estos países y mediante estudios conjuntos o asistencias recíprocas realizadas por instituciones existentes.

Con este objeto, en el Plan de Acción de Buenos Aires, en que se recogieron las decisiones y acuerdos de dicha Conferencia, se estableció que es necesario fortalecer las instituciones y organizaciones subregionales y regionales de los países en desarrollo, tanto gubernamentales como no-gubernamentales, las cuales deben promover formas de cooperación técnica, muchas de las cuales pueden derivar en programas o proyectos de cooperación económica.

En América Latina y, por supuesto entre los países de la ALALC, se han estado dando múltiples formas de cooperación técnica y económica no formalizadas en acuerdos o tratados de integración de tipo multilateral. Esta espontánea creatividad cooperativa ha expresado diversos intereses comunes, tanto entre instituciones públicas, como privadas y académicas de los países. A través de estas iniciativas, ha fluído todo un intercambio de experiencias, de conocimiento técnico y, por último, se han concretizado formas nuevas de cooperación entre los países.

Múltiples relaciones bilaterales y multilaterales relacionados o no con los campos de actividad de la ALALC, pueden ser estudiadas y promovidas en forma más orgánica y sistemática tanto por las Partes Contratantes, como por la Secretaría. De esta manera, sería posible ampliar las áreas y formas de cooperación entre los países miembros de modo tal que complementara y, en ciertos casos, hiciera más factible el cumplimiento de los objetivos propios de la Asociación.

El Artículo 32 del Tratado, incluye en forma embrionaria la idea de que es posible establecer mecanismos de cooperación más allá de la liberación del comercio. En su letra e) las Partes Contratantes establecieron que "podrán realizar gestiones colectivas en favor de una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo ... en el sentido de apoyar y promover dentro y fuera de la Zona medidas de carácter financiero o técnico destinadas a lograr la expansión de las actividades productivas existentes o a fomentar nuevas actividades especialmente las que tengan por objeto la industrialización de sus materias primas". La letra f), a su vez, establece que las Partes Contratantes podrán "promover y apoyar, según sea el caso, programas especiales de asistencia técnica de una o más Partes Contratantes, destinadas a elevar, en países de menor desarrollo dentro de la Zona, los niveles de productividad de determinados sectores de producción".

Si bien es cierto esta idea de la cooperación técnica mutua, se establece en el Tratado como forma de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo, nada obsta para que en el futuro se generalice este mecanismo de la cooperación técnica entre los países miembros y entre distintas instituciones ligadas o no con las actividades más propias de la ALALC. La decisión de ampliar el uso de este mecanismo debería implicar también la decisión de proporcionarle a la Secretaría Ejecutiva un rol más activo en la promoción de este tipo de cooperación, especialmente si se tiene en cuenta de que ella puede ser, en muchos casos, una primera instancia para detectar campos, programas o proyectos de cooperación económica, comercial, financiera, científico-tecnológica, etc. que se lleven a efecto tanto bilateral como multilateralmente. En ese sentido, al considerar las

diversas áreas de actividad de la Asociación, en los capítulos precedentes, se ha indicado una serie de posibilidades concretas, delineando una variada gama, ampliable en la medida que así lo acuerden las Partes Contratantes.

