

c. 2

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.398
13 de diciembre de 1984
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI): EXPERIENCIA
DE TRES AÑOS DE FUNCIONAMIENTO, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS */

*/ Este documento fue preparado por el señor Augusto Bermúdez A., consultor del Proyecto de Integración y Cooperación Regionales de la División de Comercio Internacional y Desarrollo. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

84-12-2131

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN Y CONCLUSIONES	1
I. CARACTERIZACION ECONOMICA DE LOS INSTRUMENTOS DEL TRATADO DE MONTEVIDEO 1980	12
A. APRECIACION GENERAL	12
B. CARACTER DE LOS INSTRUMENTOS	16
C. SISTEMA DE APOYO A LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO	20
D. CLAUSULA LATINOAMERICANA	21
E. OTRAS CLAUSULAS	21
F. SINTESIS	21
II. ASPECTOS INSTITUCIONALES	23
A. CONSEJO DE MINISTROS	23
B. CONFERENCIA DE EVALUACION Y CONVERGENCIA	24
C. COMITE DE REPRESENTANTES Y SECRETARIA GENERAL	28
III. RASGOS RELEVANTES DEL INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE LOS PAISES DE LA ALADI	30
A. COMERCIO EXTERIOR DE LOS PAISES DE LA ALADI	30
B. COMERCIO INTRAZONAL	34
C. COMERCIO SEGUN GRADO DE ELABORACION DE LOS PRODUCTOS	41
1. Comercio de manufacturas	43
2. Comercio de productos básicos	46
D. INTERRELACIONES COMERCIALES ENTRE LOS PAISES DE LA ALADI	51
E. SINTESIS	54
IV. ACUERDOS DE ALCANCE REGIONAL	56
A. ACUERDO DE APERTURA DE MERCADOS EN FAVOR DE BOLIVIA	56
B. ACUERDO DE APERTURA DE MERCADOS EN FAVOR DEL ECUADOR	59
C. ACUERDO DE APERTURA DE MERCADOS EN FAVOR DEL PARAGUAY	61
D. CONCLUSIONES	62
V. ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL	66
A. ACUERDOS PARA RENEGOCIAR EL PATRIMONIO HISTORICO	68
B. ACUERDOS COMERCIALES CON PAISES LATINOAMERICANOS	80

	<u>Página</u>
1. Acuerdo comercial entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica	81
2. Acuerdo comercial entre Argentina y El Salvador	82
3. Acuerdo comercial entre Argentina y Costa Rica	83
C. ACUERDOS DE COMPLEMENTACION ECONOMICA	84
1. Protocolo de expansión comercial entre Brasil y Uruguay (PEC)	84
2. Acuerdo de complementación económica entre Argentina y Uruguay (CAUCE)	85
D. ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL DE NATURALEZA COMERCIAL Y REUNIONES SECTORIALES	86
1. Acuerdos comerciales	87
2. Reuniones sectoriales	92
E. CONCLUSIONES	94
VI. COOPERACION FINANCIERA Y MONETARIA	97
A. MARCO GENERAL	97
B. ACUERDO MONETARIO	99
1. Cámara Compensadora Multilateral	99
2. Unidad Monetaria Latinoamericana	100
3. Fondo de Cooperación Financiera	100
VII. COOPERACION EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y ALIMENTICIO	102
A. POTENCIALIDAD COMERCIAL DEL SECTOR Y ESBOZO DE SUGERENCIAS DE ACCION	102
VIII. LA CONFERENCIA ECONOMICA LATINOAMERICANA Y LA SEGUNDA REUNION DEL CONSEJO DE MINISTROS DE LA ALADI	109
A. PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL (PAR)	110
B. ELIMINACION DE RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS	113
C. NORMAS PARA EL INTERCAMBIO COMERCIAL	114
D. COOPERACION FINANCIERA Y MONETARIA	115
E. MEDIDAS EN FAVOR DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO	115
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	116
SIGLAS	118

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. La estructura del Tratado de Montevideo de 1980 ha dado lugar a numerosos planteamientos e interrogantes. Junto con reconocerse que los soportes más relevantes del esquema lo constituyen los principios del pluralismo, convergencia, flexibilidad y solidaridad -expresada en tratamientos diferenciales y en una multiplicidad de instrumentos-, se le cuestiona profusamente no haber recogido una normatividad que garantice la convergencia de acciones parciales, la situación y efectos de la evolución económica internacional y la necesidad de actuar con mayor énfasis sobre algunas variables fundamentales de la economía.

Sin embargo, parece necesario destacar que la mayor virtud del Tratado consiste en reubicar el problema de la integración en un marco profundamente realista. En el fondo, esto significa transitar de una concepción ortodoxa a una heterodoxa. Ello implica desligarse de teorías y procedimientos que, de alguna manera, ataron las posibilidades innovadoras de la integración, al encauzar su accionar por senderos predeterminados que no siempre eran compatibles con las realidades nacionales. Quizás uno de los problemas fundamentales que la integración ha debido afrontar, es una desmesurada ambición en términos de las metas a lograr y en cuanto a plazos excesivamente cortos o, muchas veces desvinculados de las capacidades de respuestas nacionales.

2. En los primeros años de la Asociación, la transición institucional de la ALALC a la ALADI y el proceso de negociación del patrimonio histórico absorbió la casi totalidad de los esfuerzos, constatándose sucesivos incumplimientos, tanto en los plazos como en las orientaciones básicas emanadas de las Resoluciones del Consejo. Este proceso determinó una prolongación de las prácticas negociadoras de la ALALC y restó proyección a la nueva institucionalidad de la ALADI. Los órganos de la Asociación no fueron capaces de elaborar las demandas políticas que las condiciones económicas internacionales y regionales exigían.

3. Desde el ángulo institucional, resulta preocupante que el proceso se desarrolle desligado de los operadores económicos. Las evidencias empíricas demuestran que los procesos de cooperación logran afiarse en la medida que se

vinculan estrechamente con los aparatos operativos a nivel sectorial. La cooperación financiera y monetaria posee, sin duda alguna, el mínimo de autonomía operativa requerida para un funcionamiento racional. Este esquema podría, con los ajustes del caso, proyectarse a otros escenarios.

Simultáneamente, la utilización de las potencialidades de otras instituciones podría contribuir a superar tal restricción orgánica. Por ejemplo, si se logra una nítida definición para "administrar conjuntamente" con la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) una política de relaciones entre el Grupo Andino y Argentina, Brasil y México, se lograría una nueva capacidad de iniciativa y establecer contactos con interlocutores válidos para una importante proporción de los principales problemas.

De otro lado, impulsar políticas sectoriales análogas con OLADE, GEPLACEA, OLDEPESCA también podría provocar cambios sustantivos en el sistema de toma de decisiones y en las relaciones entre los órganos de ALADI.

4. El comercio exterior de los países de la ALADI registra una persistente pérdida de incidencia en relación al comercio mundial. Este menor dinamismo se debe a numerosas circunstancias, propias de la evolución económica de Latinoamérica y, en general, de las transformaciones ocurridas en la economía internacional.

La evolución del comercio exterior de los países miembros de la ALADI se explica por su inserción y articulación en el escenario internacional y por determinadas características propias del conjunto de países.

En consecuencia, cualquier esquema de integración que pretenda reordenar, en el largo plazo, la estructura del comercio intralatinoamericano, debe necesariamente comenzar por destacar, como objetivo prioritario el establecimiento de una nueva articulación con los mercados internacionales y la maximización del potencial negociador de la ALADI y del conjunto de la región. Estas líneas de acción deben ser permanentemente consideradas en cualquier esquema; por tanto, debería constituir un lineamiento básico del trabajo futuro.

5. Los países de la ALADI han debido desplegar un sostenido esfuerzo para mantener una estructura de comercio exterior que les permita afrontar los compromisos derivados de la deuda externa y de la mantención de un equilibrio en la balanza de pagos.

La contracción en los niveles de importación alcanzó en 1982 y 1983, magnitudes de consideración, como resultado de fuertes restricciones en la demanda efectiva y de severas políticas de contención de las adquisiciones en el exterior. Estas tienen carácter generalizado al afectar, con distinta intensidad, a la mayoría de los países. Las políticas aplicadas en los últimos años como respuesta a la recesión internacional, han afectado los principales indicadores de la actividad económica.

Estos efectos, ciertamente, se han proyectado al intercambio intrarregional sin que se hayan realizado esfuerzos coordinados para enfrentar la crisis y evitar la continua erosión en los niveles del intercambio intrazonal. En este sentido, destaca la iniciativa del Presidente del Ecuador por promover una respuesta regional a la situación imperante que culminó con la Declaración de Quito suscrita en enero de 1984 y la segunda reunión del Consejo de Ministros de la ALADI.

6. Los resultados alcanzados en 1983, ponen de relieve cada vez con más urgencia, la necesidad de adoptar un conjunto de instrumentos operativos que modifiquen las bases operativas que regulan el intercambio recíproco.

La importancia relativa del mercado de los países de la ALADI para sus exportaciones se ha reducido significativamente, situándose en niveles similares a los de fines de la década de los sesenta.

La reducción en las importaciones afectó más a las provenientes de terceros países, con lo cual la incidencia de las compras intrazonales se elevó a 16.0%. Es éste el máximo porcentaje alcanzado, a lo menos, desde 1955. Si bien es este un hecho positivo lo realmente grave es el monto de la reducción en las importaciones totales como en las originarias en países de la ALADI.

Las cifras presentadas, tanto en lo referente a las exportaciones como a las importaciones, muestran que la región no dispone de mecanismos comerciales que permitan un adecuado aprovechamiento de las potencialidades derivadas de su propio mercado y que existe una tendencia a mantener una articulación tradicional que se revela, cada vez más, como insuficiente para generar los recursos que el desarrollo económico y social demanda. Además, los coeficientes señalados indican una evidente incapacidad de los instrumentos utilizados para provocar modificaciones en los clásicos patrones de comercio.

El problema, sin embargo, no es sólo de instrumentos operativos. Detrás se oculta una cierta debilidad política, que en el fondo significa valorar y

privilegiar la articulación con terceros países en lugar de buscar estructurar una relación de interdependencia económica que permita mayores grados de autonomía regional. Superar esta situación constituye un desafío que sólo podrá alcanzarse en el mediano y largo plazo.

7. La negociación del Tratado de Montevideo de 1980, se realizó en un marco comercial expansivo. Se consideró la hipótesis que tales crecimientos se mantendrían en el tiempo y que los instrumentos previstos facilitarían continuar con dicha evolución. Esta hipótesis no pudo aplicarse ante la profunda modificación del escenario internacional y sus consecuentes efectos.

Sin embargo, en este contexto restrictivo los negociadores gubernamentales concentraron sus preocupaciones en la periferia del problema y orientaron sus esfuerzos a readecuar el denominado patrimonio histórico que apenas representa entre 3 y 4% del total del intercambio. Las medidas aplicables, según el propio Tratado, orientadas a contener la erosión y a facilitar la mantención o expansión del intercambio se fueron dilatando.

Una conclusión evidente, es que haber concentrado el esfuerzo negociador de los tres primeros años de vigencia de la ALADI en reacomodar el denominado patrimonio histórico, limitó la proyección de la institución y no contribuyó a solucionar los graves problemas que presenta el sector externo de sus países miembros.

Este enfoque se explica por la mecánica de la ALALC y su proyección a la nueva estructura de ALADI. Exceptuando el mecanismo de pagos, la ALALC cubría sólo productos negociados y el esfuerzo se orientó a ampliar, aunque sea nominalmente, esa cobertura. La amplia gama instrumental de la ALADI modificó esa limitante, sin embargo, en esta primera fase, tal modificación conceptual no ha sido aplicada.

8. En consecuencia, un desafío de especial relevancia para la ALADI consiste en definir un proceso que permita transitar de una cobertura marginal hacia una de naturaleza generalizada, utilizando instrumentos especiales para enfrentar situaciones también especiales.

En el marco del Tratado este nuevo ordenamiento jurídico-conceptual está debidamente explicitado, lo que directamente refleja una reiterada decisión política de los países miembros. El problema central se encuentra en movilizar tal

decisión política, de manera que se exprese en la adopción y aplicación de nuevos instrumentos. En este orden de ideas, es menester tener plena conciencia acerca de la necesidad de superar la negociación tarifaria y no arancelaria. Estas, si bien cumplen determinadas funciones, requieren actuar conjuntamente con otros mecanismos para conformar una política integral. Sin pretender una enumeración exhaustiva, parece urgente integrar acciones en el campo de las compras estatales teniendo en cuenta su elevada incidencia comercial. También resulta urgente definir claros criterios en relación con las exoneraciones aduaneras, que actúan como elementos neutralizadores de las preferencias tarifarias. El problema del costo de transporte, de los servicios en general y de otras facilidades al comercio deberían incluirse en este enfoque.

9. El comercio de manufacturas, demanda soluciones específicas para diferentes agrupaciones o familias de productos. En este enfoque, los bienes de capital, por ejemplo, adquieren singular relevancia sobre todo cuando se les vincula a actividades estratégicas para el desarrollo. En general estas requieren grandes inversiones que normalmente están en manos del estado o bajo la figura de empresas para-estatales. Utilizar las diferentes agrupaciones sectoriales de cooperación regional para promover un proceso interesante de desviación comercial podría constituir un camino válido para enfrentar el problema. Organizaciones como OLADE, ARPEL, ILAFA, etc., sin grandes dificultades podrían, conjuntamente con ALADI, transformarse en la base de este tipo de acciones.

La expansión de las exportaciones de manufacturas tiene no sólo importancia cuantitativa. En otros términos, evidencia la existencia de capacidades industriales capaces de competir en los mercados internacionales. Esto implica, además de eficiencia económica, un interesante proceso de asimilación y creación tecnológica, que podría aplicarse de manera más generalizada y profunda. El comercio internacional se caracteriza -especialmente en este tipo de productos- por elevados niveles competitivos y por incesantes innovaciones tecnológicas. La región dispone de un aparato industrial de amplias proyecciones, que adquiriría aún mayor importancia relativa en la medida que se explorara con más intensidad el mercado regional, se diseñaran mecanismos coordinados para salir a competir en terceros países y se estructurara un poder de negociación conjunta, que se pusiera al servicio tanto de mejores condiciones de compra como de acceso a los mercados internacionales.

10. En los productos básicos se presentan claras condiciones para postular incrementos sustantivos en los actuales niveles de abastecimiento. Existe una elevada concentración en pocos rubros, que se comercializan en cantidades considerables. El sector público tiene elevada ingerencia directa, a través de la intervención de empresas estatales, o indirecta, mediante diversos expedientes.

Por otro lado, se presenta una estructura del comercio internacional en donde prevalecen los intereses de las empresas transnacionales, lo que determina un mercado con escasa transparencia y que ha creado hábitos de abastecimientos y suministros los cuales no son fáciles de superar.

Reconociendo las elevadas potenciales existentes y las serias dificultades imperantes, parece necesario que los países de la ALADI emprendan un sistemático esfuerzo de reorientación de su comercio en estos productos.

Existen restricciones técnicas, económicas y políticas para plantear un autoabastecimiento pleno de las importaciones provenientes de terceros. No obstante, no se aprecian dificultades insubsanables para alcanzar metas elevadas de abastecimientos. Ellas podrían en algunos casos, originarse en aumentos en los niveles de producción o en desviaciones de la oferta a terceros países, sin que implique cambios de significación en la política comercial aplicada, sea por los exportadores o importadores. Por cierto que en la medida en que el incremento en el comercio regional de estos productos se origine en aumentos de la oferta, se maximizarán los beneficios de los productores. Sin embargo, ello no es siempre factible desde un punto de vista técnico.

Probablemente, las mayores restricciones se encuentran en la concentración tanto de las exportaciones como de las importaciones. Ello hace recaer el peso de estas acciones en pocos países dificultando, el diseño de un esquema de triangulación o de compensación plurilateral.

En todo caso, siempre el eje del problema estará radicado, en primer lugar, entre Brasil, México y Venezuela. En segundo término, en las relaciones entre los países señalados con Argentina y Chile y, en menor grado, con Colombia y Perú.

Por otra parte, en términos de productos, el petróleo y sus derivados y los productos alimenticios cubren lo fundamental del comercio potencial.

Independientemente de evidentes dificultades que se pueden detectar para avanzar en la estructuración de normas comerciales orientadas a reordenar los flujos de intercambios de los productos básicos, es clara la existencia de un potencial significativo cuya exploración y explotación abriría un interesante proceso de interdependencia regional con beneficios proyectables a un número importante de países.

En forma tentativa se deberían estudiar dos vías alternativas. La primera, sería impulsar el establecimiento de modalidades de compensación que se concretarían mediante la suscripción de acuerdos de concertación. Estos demandan decisiones políticas consistentes, un análisis pormenorizado de los potenciales reales existentes, incluyendo diversos problemas técnicos y de comercialización y la conformación de Mesas o Ruedas de Negociación.

Ellas constituirían el foro para analizar las modalidades prácticas que permitan alcanzar metas indicativas del comercio. Deberían estar integradas por los ejecutivos de las empresas de comercialización de hidrocarburos y productos alimenticios como por representantes de alto nivel de los bancos centrales.

Un segundo camino consistiría en promover, algunos acuerdos según grupos de productos. Las cifras demuestran que un acuerdo latinoamericano en cereales y oleaginosas, estructurado en función de metas crecientes -de carácter voluntario- de abastecimiento regional y que utilice como mecanismo fundamental la puesta en marcha de un programa operativo interempresarial, podría adquirir rápidamente importancia. El caso de los hidrocarburos podría tener un tratamiento análogo.

El enfoque de mayor desagregación podrá tener funcionalidad en la medida que exista un sistema de pagos expedito y que, luego de promovidos los respectivos acuerdos, se busquen fórmulas de compensación en los pagos y en los flujos de comercio. De lo contrario, si no existen estas últimas instancias, los avances podrían tener efectos más limitados.

11. Tres acuerdos de alcance regional fueron suscritos el 30 de abril de 1983. Sin embargo, su vigencia operativa ha requerido mucho más tiempo que el programado. Hacia fines de ese año, solamente dos países habían adoptado las correspondientes medidas de orden interno en relación al acuerdo correspondiente a Bolivia. En los otros dos casos sólo un país los había puesto en vigencia. De esta manera se agrega otra inconsistencia que debilita los potenciales efectos de estos acuerdos.

Indudablemente, la aplicación práctica de este instrumento por el momento ha quedado claramente rezagada en relación a las potencialidades que representa. Es necesario tener presente que es éste el instrumento multilateral por excelencia del Tratado y que su aplicación en el marco del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo constituye una adecuada ocasión para avanzar, tanto en la creación de tal sistema, como en el ámbito de acciones verdaderamente multilaterales.

Si se excluye el tratamiento andino en favor de Bolivia y Ecuador -que tiene esencialmente un rol simbólico-, las restantes preferencias que se consignan en las nóminas de cada acuerdo configuran un esquema de concesiones nacionales, disociadas entre los países, lo que no genera una sustantiva ampliación de mercados. Es de relativa evidencia que los países optaron por la utilización de instrumentos alternativos, fundamentalmente los acuerdos de alcance parcial, para regular su comercio con los de menor desarrollo relativo, procurando el interrelacionamiento bilateral en contraposición con el multilateral.

En el transcurso de la Quinta Reunión Extraordinaria de Evaluación y Convergencia, los países de menor desarrollo económico relativo valoraron el esfuerzo realizado. "Sin embargo, manifiestan también, su profunda preocupación porque el contenido de la nómina, en esta etapa inicial, sea en unos casos muy modesto y en otros casos simbólico, por lo cual, reafirman y reiteran que el enriquecimiento de la nómina, como lo establece el artículo 18 del Tratado de Montevideo 1980, es la vía por excelencia y la respuesta pragmática de solidaridad comunitaria para hacer efectivo el sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo".

Las consideraciones anteriores demuestran que los límites de la ampliación comercial son estrechos y también que las soluciones de largo plazo para lograr una articulación definida de los países de menor desarrollo económico no pueden encontrarse en la simple expansión comercial, vía mecanismos de mercado. Por el contrario, mientras no se examinen alternativas de cooperación económica en su más amplia acepción, orientadas a resolver diversos problemas que enfrentan esos países, no se logrará modificar las relaciones de intercambio. La integración y la cooperación pueden generar flujos de comercio; pero su sujeto debe ser más amplio y el comercio una resultante de acciones de cooperación económica.

12. Los cuarenta acuerdos de alcance parcial suscrito en el proceso de transición ALALC-ALADI responden a un conjunto de normas que se ubican en la categoría de "otras modalidades" y que en su momento reguló el Comité, previa delegación del Consejo en su Resolución N° 1. En ella también se estipula que la readecuación de los acuerdos de complementación suscrito en el marco de la ALALC se enmarca bajo la modalidad de acuerdos comerciales.

Indudablemente, la mencionada Resolución del Consejo de Ministros representa un avance importante en la tipificación de las posibilidades que brinda este mecanismo. En algunos casos aún se mantiene un cierto grado de imprecisión que pueden generar confusiones. Sin embargo, la capacidad de ajuste es plena, tanto en lo relativo a la definición de cada acuerdo, como en la estructuración de modalidades alternativas diseñadas para atender situaciones específicas.

Los variados acuerdos de alcance parcial suscritos en el transcurso de 1983, constituyen una respuesta para reordenar el patrimonio histórico de la ALALC, insertándolo en el nuevo sistema de preferencias de la ALADI.

Las negociaciones producto a producto, sea en el marco de las listas nacionales o de las de ventajas no extensivas, acumularon un importante número de preferencias -muchas veces sólo de carácter nominal-, que la nueva institucionalidad no podía suprimir ni dejar de otorgarle un tratamiento adecuado.

Si bien transcurrieron casi diez años en los cuales se dispuso de una masa importante de franquicias arancelarias, no existió una correlación significativa con la evolución de los flujos de comercio. El hecho más notorio lo constituye la pérdida de dinamismo del comercio de productos convenidos. Es decir, aquel que se realiza bajo el amparo de franquicias arancelarias preferenciales hacia la oferta regional.

Con respecto a esta situación, debe tenerse presente que gradualmente la estructura del comercio se fue revirtiendo. Entre 1962 y 1969 el intercambio de productos negociados superaba 80% del comercio intrazonal. En el promedio 1970-1975 sólo alcanzó 56%. En 1980, el comercio sujeto a preferencias arancelarias se situaba en 30%, para caer en 1981 a 24% y en 1982 sólo 22.4% del comercio se efectuó utilizando los mecanismos de listas nacionales o de ventajas no extensivas.

La conclusión evidente es que el denominado patrimonio histórico tenía un carácter relativamente nominal y no real, dado que recogía un conjunto de

expectativas de comercio que eran eminentemente teóricas. De otro lado, sucesivos cambios en las políticas nacionales habían llevado a continuas modificaciones en la estructura arancelaria de los países. A su vez, ello determinó profundas alteraciones en los márgenes de preferencia que en muchos casos se habían revertido, ya que el arancel general era significativamente inferior a los niveles preferenciales que originalmente se pactaron.

Esta compleja situación explica, en parte, la parálisis de la ALALC. Su proyección al marco de ALADI se transformó en una pesada herencia, que condicionó sus inicios y limitó su proyección en términos de utilizar el vasto instrumental disponible sin ataduras y de manera compatible con los requerimientos actuales del comercio.

En todo caso, es importante tener presente que se habría renegociado un elevado porcentaje de los items que registraban concesiones en las respectivas listas nacionales. Si bien es éste un signo positivo, también es claro que de un amplio nivel de multilateralidad de tránsito hacia uno de pleno bilateralismo, utilizando un instrumento en el límite máximo de sus restricciones y no en el nivel más alto de sus potencialidades. La excepción se encuentra en el Acuerdo N° 26, que inicialmente abarcaba gran parte de las listas nacionales de los países miembros de ALADI no participantes del Acuerdo de Cartagena. El posterior retiro de Brasil y México determinó que esta negociación plurilateral sufriera una limitación de consideración.

13. La necesidad de profundizar la cooperación financiera y monetaria asume especial trascendencia. Se parte del reconocimiento que ésta, a lo largo de los años, ha logrado avances de significación. Sin embargo, estos son suficientes ante las graves circunstancias que imperan en la actualidad.

Una nueva dimensión de la cooperación en este campo es urgente. La propuesta de un Acuerdo Monetario formulada por los órganos técnicos de la Asociación, ajustada en todos los aspectos que sean necesarios, implicaría un avance en la dirección correcta, sólo en la medida que el intercambio intrazonal logre una cierta independencia de la acuciante situación de divisas se podrá evitar que continúe la fuerte erosión en el comercio entre los países de la ALADI. Las medidas propuestas para tales fines adquieren real factibilidad si se logra re-dimensionar el sistema financiero de la ALADI.

14. La cooperación e integración en el sector agrícola constituye otra variable de singular importancia en el proceso de revalorización y profundización de la integración regional. Existen necesidades objetivas vinculadas a los aspectos de la seguridad alimentaria, a la estructura del comercio exterior y a los graves problemas que en esta actividad se generan.

El comercio exterior de estos productos revela una acentuada articulación con terceros países. Predomina el abastecimiento desde esas fuentes y las exportaciones, mayoritariamente, se destinan a tales mercados. Esta situación permite precisar que existe un amplio potencial de comercio intrazonal que posibilitaría, en función de una adecuada utilización de los recursos naturales, incrementar significativamente los niveles de autoabastecimiento regional, generando ahorro de divisas y estableciendo un mercado estable que facilite la programación de mediano y largo plazo con beneficios para los países productores y consumidores.

15. Finalmente, la Declaración de Quito y la celebración de la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI constituyen dos acontecimientos políticos de especial significación en el proceso de integración y cooperación regional.

Las resoluciones aprobadas deben instrumentarse en los próximos meses. La forma y modalidades que se adopten para el conjunto de acuerdos y para cada tema en particular, reflejarán el grado efectivo de voluntad política que los países quieren imprimirle al proceso.

Los temas tratados en la Segunda Reunión del Consejo son los centrales de cualquier agenda de una reunión de alto nivel. Las resoluciones reflejan dicha problemática y aún cuando hubiese sido deseable una mayor precisión y fuerza política en los aspectos resolutivos, es legítimo reconocer que, a ese nivel, resulta complejo incursionar en las fases operativas.

Por tanto, los órganos de la Asociación deben asumir la responsabilidad de poner en ejecución los planteamientos centrales adoptados en esa ocasión. De ello depende, pues, que la Asociación alcance una dimensión conceptual y operativa que sea compatible con las exigencias que emanan de la crisis económica que afecta a la región y de las necesidades del desarrollo económico y social de sus países miembros.

I. CARACTERIZACION ECONOMICA DE LOS INSTRUMENTOS DEL TRATADO DE MONTEVIDEO 1980

A. APRECIACION GENERAL 1/

La estructura y aplicación del Tratado de Montevideo de 1980, han dado lugar a diferentes apreciaciones sobre sus ventajas y desventajas y en particular respecto a su viabilidad como instrumento para impulsar el proceso de integración regional.

Junto con reconocerse que los soportes más relevantes del esquema lo constituyen los principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad y solidaridad -expresada en tratamientos diferenciales y en una multiplicidad de instrumentos-, se le cuestiona profusamente no haber recogido una normatividad jurídico-económica que garantice la convergencia de acciones parciales, la situación y efectos de la evolución económica internacional y la necesidad de actuar con mayor énfasis sobre algunas variables fundamentales de la economía.

Estas disímiles apreciaciones obligan a formular algunas reflexiones encaminadas a situar el problema en términos realistas. Esto requiere analizar la capacidad de respuestas del Tratado, incluyendo sus aspectos instrumentales e institucionales, en relación a los desafíos que la economía y sociedad latinoamericana deberán enfrentar en los años venideros.

Una somera tipificación de las principales características del Tratado permite destacar los siguientes elementos:2/

1. Constituye un tratado-marco, dado que establece objetivos generales, una determinada institucionalidad y los mecanismos para perfeccionar gradualmente el proceso, de conformidad con la voluntad política de los países.
2. Tiene carácter permanente y metas de largo plazo -sin compromisos temporales- para establecer en forma progresiva un mercado común latinoamericano.
3. Define la posibilidad de estructurar tanto instrumentos regionales como de alcance parcial, para promover la complementación económica en general, privilegiando el intercambio recíproco.
4. Crea un sistema de apoyo en favor de los países de menor desarrollo económico relativo.
5. Propicia multilateralizar las acciones parciales mediante cláusulas de convergencia al interior de ALADI. Con el resto de América Latina y con otras

áreas de integración o países en desarrollo, permite también establecer vinculaciones mediante la modalidad de las acciones parciales.

6. Establece una nueva dimensión de la cláusula de la nación más favorecida, tanto en relación al comercio, como en lo relativo al tratamiento de los capitales.

7. En el plano institucional, se constituye el Consejo de Ministro como órgano máximo; la Conferencia de Evaluación y Convergencia, que se reúne trianualmente y el Comité de Representantes. Estos órganos intergubernamentales adoptan sus decisiones con el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros, excepto para determinadas materias señaladas específicamente. La Secretaría posee carácter de órgano técnico con capacidad de proposición y de representación de la Asociación en determinados aspectos. Además, puede intervenir en las evaluaciones periódicas y analizar el grado de cumplimiento de los compromisos.

Los principales mecanismos contemplados en el Tratado son:

i) La Preferencia Arancelaria Regional, la cual prevé tratamientos especiales según el grado de desarrollo de los países. Debería haber entrado en vigencia simultáneamente con el Tratado, constituyéndose en el centro del proceso de convergencia.

ii) Acuerdos de Alcance Regional en los que participan, necesariamente, todos los países miembros. Poseen, por tanto, un alto nivel de multilateralidad.

iii) Acuerdos de Alcance Parcial con la participación de dos o más países. Estos pueden asumir diversas modalidades; comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio, de cooperación científica y tecnológica, de promoción del turismo, de preservación del medio ambiente y otras formas que los países definan.

Esta esquemática visión del Tratado, conjuntamente con sus principios rectores, revela la clara intención de crear un amplio espacio -institucional y conceptual- para ir estructurando las acciones y medidas que sean necesarias en el momento requerido. Como contrapunto, el elevado grado de voluntarismo, la carencia de normas claras de convergencia y el marcado acento bilateral que puede generarse, constituyen sus debilidades centrales.

Una apreciación del Tratado y de las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI, elaborada por M. Wionczek,^{3/} señala -también sumariamente- los siguientes aspectos:

a) No se consideró adecuadamente la situación internacional prevaleciente en 1980 ni las perspectivas futuras. La negociación "tuvo lugar en un marco conceptual político y económico mucho más limitado. A grandes rasgos se trataba de rescatar de la ALALC lo rescatable ..., resolver el doble conflicto sobre la distribución equitativa de los beneficios y los costos (políticos y económicos)" dentro de la ALALC y entre ésta y el Grupo Andino; vincularse con Centroamérica y el Caribe y abrir las puertas a ciertas medidas bilaterales ya en vigencia o que se encontraban en la fase de diseño.

b) Destaca la necesidad de "proseguir un proceso de integración económica que exceda la liberación del comercio, establecer en el área nuevos mecanismos de cooperación de otro tipo, siempre y cuando tales mecanismos no lleven a la "balcanización" económica y política de la región". Este peligro existe por las diferencias de tamaño, poder económico y político, como debido a la extrema variedad de modelos de políticas aplicados en las distintas naciones.

Respecto a este punto, precisa seis elementos que atentan contra la integración:

i) Ausencia de mecanismos que aseguren la distribución equitativa de los costos y beneficios a nivel nacional;

ii) Debilidad de las "reglas de juego" sobre las acciones de alcance parcial;

iii) Diferencias sustantivas en la filosofía política y económica entre los países;

iv) Ubicación (de la integración) marginal dentro de las estrategias nacionales de desarrollo;

v) Complejidad de las relaciones con los países industrializados; y

vi) Tendencia hacia una competencia creciente por el mercado latinoamericano entre los países industrializados.

c) Los antecedentes del proceso de negociación del Tratado propiamente tal, indican con relativa claridad, la ausencia de definición sobre el proceso de convergencia y en relación a cómo alcanzar una progresiva multilateralización en las acciones de alcance parcial.

d) Se imprime a los acuerdos, exceptuando los programas especiales de cooperación (en favor de los países de menor desarrollo económico relativo), un marcado acento comercialista y de regulador de relaciones bilaterales establecidas o por establecerse.

e) Las decisiones encaminadas a concretar políticas multilaterales, tienen un "veto discreto" ..., ya que la Conferencia adoptara tales decisiones con el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros y sin que haya voto negativo.

f) Existe el riesgo que el Tratado se transforme, rápidamente, en inoperante y carente de funcionalidad debido a las diferencias en los objetivos políticos-económicos, a la diversidad de las políticas sectoriales, a la ausencia de normas mínimas de armonización, al excesivo bilateralismo y a la carencia de normas claras de convergencia.

g) Debilidad en el tratamiento del sector agropecuario y ausencia de lineamientos en el sector energético.

Las observaciones señaladas reflejan las principales debilidades del Tratado. Trasuntan una visión pesimista que, en cierta medida, la práctica ha confirmado, ya que los ejes de discusión se centraron en rescatar de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) lo rescatable, en instrumentar de manera preferente acuerdos bilaterales, registrándose avances limitados en otras áreas.

Los profundos efectos de la recesión internacional, crearon un escenario que ha limitado aún más la utilización de los instrumentos del Tratado para intensificar la integración. Por el contrario, en 1980 no había conciencia colectiva de la trascendencia del problema y, a lo sumo, se le observaba como algo pasajero. Esta visión llevó a que los países, en general, continuaran aplicando políticas coyunturales y que las soluciones se buscarán por el lado de la contracción de la demanda efectiva. Ello provocó sucesivas caídas en las importaciones totales y también en las regionales.

En este contexto de políticas coyunturales y carentes de lineamientos claros para impulsar el desarrollo económico y social, la integración se ha relegado -aún más que en períodos normales- dentro del ámbito de las variables no consideradas en las políticas nacionales. Los acuerdos bilaterales suscritos reflejan sólo el interés de mantener ciertas exportaciones y de adquirir compromisos mínimos de importación.

Sin embargo, los efectos recesivos han sido de tal magnitud que muestran un cuadro de difícil superación, lo que resalta con mayor urgencia que nunca la imposibilidad de solucionar los problemas esenciales en forma aislada. Además,

si no se adoptan medidas de emergencia en el plano nacional y multilateral, la fase recesiva de la economía latinoamericana será bastante más prolongada.

En esta situación, es evidente que el Tratado de Montevideo de 1980 proporciona un marco en el cual es factible instrumentar una capacidad de respuesta regional. Sólo se requiere que la voluntad política de los países esté al nivel requerido por las circunstancias. El hecho que conceptualmente sea abierto y tenga el carácter de convenio-marco, posibilita su reorientación para enfrentar los acuciantes problemas actuales y futuros. Es esa su principal virtud.

Evidentemente, la apreciación sobre el primer trienio de funcionamiento de ALADI no permite derivar elementos objetivos para lograr dicha readecuación, fundamentalmente por los factores negativos antes señalados. Pero esta imagen no tiene por que mantenerse estática y lo importante, en consecuencia, es poder detectar las líneas centrales para alcanzar tal reordenamiento, tanto en lo derivado de la experiencia acumulada, como en el marco de las normas estipuladas en el propio Tratado. Este y otros convenios internacionales no son, por si mismos, funcionales o no funcionales. El factor esencial se encuentra por definir, por parte de los países, hasta donde desean avanzar y bajo que tipo de modalidades o circunstancias.

En este contexto, la Secretaría de la ALADI tiene un cúmulo de importantes responsabilidades. Pero ello no atenúa, de manera alguna, que la fundamental sigue radicada en los Estados Miembros, tanto en el nivel político como en el operativo.

B. CARACTER DE LOS INSTRUMENTOS

Una apreciación sobre los instrumentos del Tratado y en relación a la forma como se han comenzado a utilizar, sugiere un claro predominio de la mecánica tarifaria y no arancelaria. Aparecen los clásicos mecanismos de liberación comercial como los factores centrales del desarrollo del proceso. Se han modificado las formas de negociación y las modalidades operativas que de paso, se han complicado extraordinariamente, en vez de buscar caminos alternativos esbozados en el propio Tratado.

Reflejo claro de esta situación, se encuentra en la compleja negociación del denominado patrimonio histórico, que concluyó con la suscripción de cuarenta

acuerdos de alcance parcial y tres de alcance regional, diseminándose la estructura de las listas nacionales en una amplia gama de acuerdos relativamente análogos en su estructura, pero diferentes en su contenido y alcance.

El Tratado establece varios instrumentos. El básico se encuentra en la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) la que, de conformidad a la Resolución 5 del Consejo de Ministros, debería ajustarse a las siguientes pautas:*/

- a) Comprender en lo posible el universo arancelario;
- b) Comenzar con un carácter mínimo, el que se profundizaría mediante negociaciones multilaterales;
- c) Supone la eliminación de las restricciones no arancelarias;
- d) Podrá establecer tratamientos sectoriales diferentes; y
- e) No implica consolidación de gravámenes y permitiría el establecimiento de excepciones.

A la PAR se le asignan a lo menos, tres papeles fundamentales:

El primero, consiste en definir un marco global dentro del cual las acciones parciales de diferente tipo -en la práctica y de manera casi automática- pasarían a tener convergencia y coherencia. Esta característica está vinculada con la urgencia que se otorga a su establecimiento, como a atenuar los efectos de las tendencias bilateralistas.

Un segundo papel, se refiere a la expansión del comercio zonal. El sólo hecho de suprimir todas las restricciones no arancelarias crearía una preferencia de extraordinaria importancia. En el panorama restrictivo prevaleciente, no es aventurado destacar que éstas poseen, en forma generalizada, un mayor peso relativo que los aranceles propiamente tales, afirmación que, por cierto, admite excepciones en determinados productos y países. Sin duda que esta apreciación, en alguna medida, estaba presente en el ánimo de los negociadores que dejan relativamente suelto el problema del nivel tarifario y centran su decisión en el no arancelario.

El tercero, se vincula con la capacidad de negociación regional para regular la competencia extrarregional. Esta se hace cada vez más intensa debido a la adopción de diversas medidas de administración del comercio por parte de los

*/ La PAR se analiza con más detalle en el Capítulo VII relativo a los acuerdos de la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI.

países centrales, que obligan a los exportadores a consolidar o abrir mercados en los países en desarrollo y en especial en América Latina.

Los acuerdos de alcance regional constituyen un segundo instrumento esencial. Deben participar, necesariamente, todos los países, por lo cual se transforman en otro instrumento multilateral. Poseen extraordinaria versatilidad, ya que pueden referirse a materias comerciales o de cooperación económica en áreas directamente vinculadas al intercambio y también en otros campos como puede ser la cooperación científica y tecnológica, el turismo o medio ambiente, tan solo por indicar algunos ejemplos.

Con claridad el Tratado define, en su artículo 4, que "los países miembros establecen un área de preferencias económicas compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial".

La definición del alcance de los acuerdos regionales no quedó claramente establecida en el Tratado. Pueden abarcar o comprender las mismas materias o áreas de los acuerdos parciales. No obstante, queda la sensación que la idea central, su objetivo sustantivo, está orientado más a la complementariedad económica que a la simple liberación del comercio.

Esta es una interpretación no del todo clara -tanto desde el punto de vista jurídico como económico-. Sin embargo, en algunas disposiciones, como la establecida en el artículo 18, por ejemplo, se les otorga un papel preponderante dentro del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo ya que, incluso, pueden "establecer mecanismos eficaces de compensación". La práctica de estos primeros años, acentúa su rol más allá de lo simplemente comercial, pero ha de reconocerse que no es fácil concretar su papel en el marco de la cooperación económica. Este puede llevar, implícita o explícitamente, el reconocimiento de coordinar acciones en el ámbito de la armonización de políticas. Es común señalar que un caso típico de estos acuerdos podría referirse a determinados convenios, por ejemplo, en el área monetaria y financiera. Si bien es lícito reconocer que es ésta una interpretación basada en una legislación ambigua y por ello controvertible, se sugiere otorgarle a estos acuerdos tal rol. Es decir, el de equilibrante y compensatorio entre una PAR y numerosos acuerdos parciales, preferentemente comerciales y de carácter bilateral.

El enfoque interpretativo antes señalado, obedece a la intencionalidad de buscar una coherencia y racionalidad entre los diferentes instrumentos. La PAR

tiene al menos en forma teórica, un papel claramente estipulado. Por su parte los acuerdos parciales han ocupado un lugar en el ámbito de las relaciones bilaterales y en la readecuación de los antiguos acuerdos de complementación. De otro lado, el tránsito de un esquema multilateral de comercio a uno bilateral responde a una necesidad real de los países y no sólo a un mero capricho de retrotraer un marco comercial a una situación análoga a la de su origen. Esto implica reconocer que los acuerdos regionales no son claramente viables en el área comercial -dentro de las actuales circunstancias- y que, en consecuencia, su destino final no será el comercio multilateral, sino el de la cooperación económica propiamente tal.

Los acuerdos de alcance parcial "son aquellos en que cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y propenderán a acrear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización". Constituyen una respuesta al sistema de negociaciones por medio de las listas nacionales que, en el marco de la ALALC, se encontraban entrabadas desde hacía largo tiempo. Pueden suscribirse en relación a materias comerciales, de complementación económica, del sector agropecuario, de promoción del comercio y con respecto a otros temas o sectores. El Tratado, en sus artículos 10 a 14, define las finalidades de cada tipo de acuerdo y deja abierta la posibilidad de incorporar nuevas áreas de trabajo.

Al tener carácter parcial, los compromisos que se asuman regirán exclusivamente para los países suscriptores o adherentes. El único compromiso diferente lo constituye la búsqueda de una multilateralización progresiva, orientada a concretar el principio de la convergencia. Sin embargo, esto no es obligatorio en la práctica, ya que está sujeto a negociaciones que pueden materializarse o dilatarse en el tiempo lo que podría crear el riesgo de propiciar una "constelación de acuerdos muchas veces centrífugas que contribuirían a perpetuar la vieja tendencia latinoamericana a la creación de compartimentos estancos, sin ninguna comunicación entre sí".4/

La realidad, como se examina más adelante, ha determinado que estos acuerdos asuman un carácter preferentemente bilateral situándose, en consecuencia, en el nivel más distante de la multilateralidad y de la convergencia. El factor limitante más claro es que su utilización se ha centrado en reacomodar el

denominado patrimonio histórico dando origen a numerosos acuerdos bilaterales, a excepción del N° 26 que tiene carácter plurilateral.

Se aprecia una clara tendencia hacia la negociación bilateral, que antes se proyectaba regionalmente por medio del mecanismo de las listas nacionales. Del mismo modo, el avance de las negociaciones es excesivamente lenta como se comprueba al recordar que sólo después de más de dos años se alcanzó la meta de la renegociación del patrimonio histórico. El término de ese proceso permite abrir un nuevo escenario de análisis, lo cual implicaría la búsqueda y concertación de arreglos novedosos, utilizando el amplio espacio instrumental que se ha generado.

C. SISTEMA DE APOYO A LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO

Este sistema está diseñado para actuar en el plano instrumental y operativo. Su base conceptual se encuentra en la no reciprocidad y la cooperación comunitaria. Sus objetivos prioritarios son:

1. Apertura de mercados no sólo para materias primas sino, preferentemente, en bienes industriales, buscando crear un verdadero mercado ampliado que permita incrementos en los niveles productivos. Los instrumentos aplicables son los acuerdos de alcance regional o parcial, sobre la base de eliminación total de gravámenes y restricciones sin reciprocidad alguna.
2. Consideraciones especiales para los países mediterráneos, procurando establecer mecanismos voluntarios de compensación.
3. Programas especiales de cooperación, los que tienen como finalidad promover una efectiva cooperación colectiva. Los países miembros negociarán con cada país de menor desarrollo programas de esta naturaleza.
4. Establecimiento de programas de acción y cooperación en el área de la preinversión, financiamiento y tecnología para facilitar la utilización de concesiones.

En el ámbito operacional, se establece dentro de la Secretaría una Unidad de Promoción Económica, que tiene por objetivo brindar el apoyo técnico que estos países requieran para alcanzar una participación plena en el proceso de integración.

D. CLAUSULA LATINOAMERICANA

El Tratado está abierto a la participación o adhesión de aquellos países latinoamericanos que así lo soliciten. Cabe tener presente que tanto en la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) como en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) el concepto latinoamericano incorpora a los países centroamericanos y del Caribe, lo cual establece un precedente que podría ser aplicable en este caso.

Sin perjuicio de la adhesión al Tratado es importante destacar que se contempla la posibilidad que los países miembros suscriban acuerdos de alcance parcial, bajo determinadas condiciones no restrictivas, con el resto de los países de la región e incluso de convenir una preferencia arancelaria.

El Tratado de Montevideo 1980, adquiere una proyección regional largamente buscada; puede convertir a la ALADI en el eje central del comercio latinoamericano y transformarla en el foro más calificado para redimensionar y reestructurar el ordenamiento comercial de la región.

E. OTRAS CLAUSULAS

Las disposiciones del Tratado abren, así mismo, la posibilidad de suscribir acuerdos de alcance parcial con países o agrupaciones de integración económica de otras naciones en desarrollo. En su oportunidad esta disposición podrá adquirir relevancia en las relaciones Sur-Sur.

Se establece, también, una decidida voluntad de vincularse con las organizaciones regionales, subregionales e internacionales que operan en la región.

Por último, algunos aspectos jurídicos -entre los cuales la no aplicación de la cláusula de la nación más favorecida ocupa un importante lugar- constituyen modificaciones significativas en el marco de la legislación relativa a la integración.

F. SINTESIS

Diversos cuestionamientos planteados al Tratado de Montevideo de 1980 parecen tener una adecuada sustentación conceptual y empírica. Sobre el particular podría teorizarse al extremo o bien efectuar análisis comparativos con la

evolución de otros procesos, examinando sus dificultades, éxitos y la nutrida gama de experiencias acumuladas en el ámbito regional.

Sin embargo, parece necesario destacar y, en cierta medida, reiterar que la mayor virtud del Tratado consiste en reubicar el problema de la integración en un marco profundamente realista. En el fondo, esto significa transitar de una concepción ortodoxa a una heterodoxa. Ello implica desligarse de teorías y procedimientos que, de alguna manera, ataron las posibilidades innovadoras de la integración, al encauzar su accionar por senderos predeterminados que no siempre eran compatibles con las realidades nacionales. Quizás uno de los problemas fundamentales que la integración ha debido afrontar, es una desmesurada ambición en términos de las metas a lograr y en cuanto a plazos excesivamente cortos o muchas veces desvinculados de las capacidades de respuestas nacionales.

Todos los esfuerzos sectoriales de cooperación económica efectuados en el transcurso del último lustro de la década pasada se orientaron, en lo sustantivo, a revertir tal enfoque procurando crear nuevas formas de vinculación en la región. El excesivo acento en las acciones de alcance parcial, parece estar dirigida hacia la generalización de dicha visión en el ámbito comercial.

A modo de síntesis final, es importante destacar la riqueza instrumental del Tratado. Ello hace factible concretar lo que los países deseen y estén en condiciones de acordar. Será posible, con tal enfoque, estructurar una variada gama de respuestas instrumentales que impliquen avances en la organización operativa de la región. Probablemente en muchos casos y sobre todo en los primeros años, tales respuestas puedan visualizarse como esfuerzos aislados, sin la adecuada coordinación y distanciados de estrategias nacionales, subregionales y regionales. Sin embargo, la emergencia que encuadra el accionar de las políticas económicas, determina un escenario en el cual no es realista programar metas más ambiciosas. Hay que tener presente que la convulsión económica y social que enfrenta la región, determina respuestas no siempre coherentes con políticas de largo plazo y que cualquier esfuerzo multinacional para estructurar un proceso de integración debe, necesariamente, partir de tal apreciación de la realidad. Cabe, por tanto, señalar que las dificultades económicas y sociales que se registran en la actualidad, son absolutamente inmediatas en los últimos treinta años, lo cual -nuevamente- demanda respuestas diferentes.

II. ASPECTOS INSTITUCIONALES

En este capítulo se pretende, básicamente, analizar la funcionalidad de la estructura institucional en relación a los requerimientos políticos y operacionales del proceso, con miras a delinear algunas fórmulas alternativas que permitan superar ciertas limitantes que comienzan a vislumbrarse, luego de tres años de aplicación práctica del Tratado.

A. CONSEJO DE MINISTROS

Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores o por Ministros o Secretarios de Estado, encargados de los asuntos de integración. Sesiona con la presencia de la totalidad de los países miembros y se reúne convocado por el Comité de Representantes sin exigirse una determinada periodicidad. Posee las atribuciones inherentes a un órgano de alto nivel político, es decir, amplia capacidad de decisión y conducción sobre los aspectos sustantivos del proceso.

Simultáneamente con la suscripción del Tratado, se efectuó la Primera Reunión del Consejo. En esa ocasión, se aprobó un conjunto de medidas orientadas a regular la transición ALALC-ALADI y a establecer normas supletorias al nuevo convenio. Se aprobaron nueve resoluciones relativas a la revisión de los compromisos derivados del programa de liberación del Tratado de Montevideo; al establecimiento de normas básicas y de procedimientos que regulen la celebración de acuerdos de alcance parcial; a la apertura de mercados en favor de los países de menor desarrollo económico relativo; a los programas especiales de cooperación en favor de los países de menor desarrollo económico relativo y al establecimiento de la Unidad de Promoción Económica; a la definición de normas básicas sobre la preferencia arancelaria regional; al establecimiento de categorías de países y a la situación jurídico-institucional derivada de la entrada en vigencia del nuevo Tratado.

El proceso de negociación del patrimonio histórico absorbió la casi totalidad de los esfuerzos realizados a lo largo del primer trienio, constatándose sucesivos incumplimientos, tanto en los plazos como en las orientaciones básicas emanadas de las Resoluciones del Consejo. Tal como se explica más adelante, este proceso determinó una prolongación de las prácticas negociadoras de la ALALC y restó proyección a la nueva institucionalidad de la ALADI.

Por otra parte, en el transcurso de 1983, los gobiernos de la región concentraron sus esfuerzos en la iniciativa del Presidente del Ecuador, Osvaldo Hurtado, orientada a la búsqueda de acciones latinoamericanas de respuesta a la crisis. Como es sabido, tal iniciativa culminó con la Conferencia Económica Latinoamericana que se celebró en Quito en enero de 1984.

La situación económica, los efectos de las crisis, la propia dinámica de la Asociación motivada por el proceso previo de la Declaración de Quito, por el consenso político que ella expresa, junto con el cambio en la dirección del órgano técnico de la Asociación, constituyeron un conjunto de circunstancias que indujeron a celebrar (abril de 1984) la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI.*/

B. CONFERENCIA DE EVALUACION Y CONVERGENCIA

Este Órgano de la ALADI, debería reunirse cada tres años en sesión ordinaria y en forma extraordinaria para tratar asuntos específicos de su competencia, siempre por convocatoria del Comité o por mandato del Consejo de Ministros.

Las atribuciones de la Conferencia pueden analizarse distinguiendo dos categorías de temas. La primera, incluye el examen del funcionamiento del proceso y la promoción de acciones de mayor alcance en general y, en especial, con respecto al sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo. La segunda, comprende las medidas necesarias para alcanzar la convergencia a través de la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, para propiciar este tipo de acuerdos y los de carácter regional.

Se han efectuado seis reuniones extraordinarias de la Conferencia y aprobado trece resoluciones. Ocho de ellas se refieren a aspectos de procedimiento y las cinco restantes a cuestiones de fondo, relacionadas con diversos temas del proceso de transición y la reordenación de las concesiones a la nueva estructura del Tratado.

Sin perjuicio de un análisis pormenorizado de dichas resoluciones, lo evidente es que la Conferencia ha centrado sus esfuerzos exclusivamente en procurar consolidar el proceso de transición. Los países han debido concentrarse en esta materia, dejando de lado los temas de mediano y largo plazo. El atraso que se

*/ Los principales acuerdos de esta reunión se tratan en el capítulo VII.

verificó en el análisis, discusión con respecto a la Preferencia Arancelaria Regional, constituye una evidente demostración de esta situación.

Es claro que la mecánica de "arrastre" del proceso negociador reveló una insuficiente capacidad creativa para estructurar un nuevo proceso no dependiente del lastre negociador que venía acumulándose, desde hace largos años, en ALALC y que, desgraciadamente, se proyectó a los primeros años de la ALADI.

En marzo de 1982, el Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Embajador Felix Peña, señalaba en el Comité de Representantes:5/

"La renegociación de este denominado patrimonio histórico herencia de la vieja ALALC a la ALADI, constituye sin duda un capítulo central de la transformación que encaramos de mutuo acuerdo en 1980. Si bien era difícil distinguir entre lo que había nominal y de efectivo en el citado patrimonio preferencial, ni nuestros gobiernos ni nuestros empresarios podían tolerar el derroche de años de negociaciones que habían generado derechos por los que se había pagado. De ahí que no se ha tratado de una renegociación fácil."

"No podemos aceptar en cambio que se considere esta renegociación como el eje sobre el cual gire el inicio de la vida de la ALADI, ni tal patrimonio como el único que tenemos. El verdadero patrimonio de esta Asociación, el que justifica su existencia y los esfuerzos que en ella realizan gobiernos y empresarios, es el extraordinario potencial que ofrece la economía latinoamericana."

Desgraciadamente, la práctica demostró que esta preocupación tenía fundamentos. Tres años de renegociación revelan un período de elevada esterilidad, en el cual los esfuerzos de los negociadores se concentraron en pactar acuerdos que en varios casos las coyunturas nacionales rápidamente superaban.

El Primer Período de Sesiones de la Conferencia optó por soluciones transitorias, concertando acuerdos de alcance parcial y prorrogándolos hasta diciembre de 1981. Con respecto a la aprobación de nóminas de apertura inmediata, se "convino en la necesidad de realizar nuevos esfuerzos". Además, se aprobó la Resolución 2(I-E), mediante la cual se establecen medidas y procedimientos destinados a facilitar la conclusión del proceso de transición. Esta implicó una prórroga en el plazo y la adopción de una mecánica para la apreciación multilateral.6/

En el Segundo Período -Bogotá, diciembre de 1981-, se constató que no existían las condiciones para el cumplimiento de los trabajos negociadores y

mediante la Resolución 3 (II-E) se estableció como plazo máximo e improrrogable el 30 de abril de 1983.

Con respecto a los acuerdos de complementación industrial y su correspondiente readecuación, el plazo se prorrogó hasta diciembre de 1982. En relación con la apertura de mercados, tampoco se registraron avances de importancia; por el contrario, los países manifestaron su disconformidad ante esta situación.

En las reuniones de representantes gubernamentales de alto nivel, efectuadas en Lima y en Buenos Aires en el transcurso de 1981, no se habían logrado acuerdos sobre varios aspectos de trascendencia como el relativo a la apreciación multilateral y a la apertura de mercados. Esto afectaba en especial las relaciones entre el Grupo Andino y el resto de países debido, fundamentalmente, al tratamiento propuesto para la apertura en favor de Bolivia y Ecuador. Finalmente, se suscribieron catorce protocolos de prórrogas, uno modificatorio y un acta de entendimiento.

El Tercer Período -abril 1982- sólo formalizó dos protocolos modificatorios (Brasil-Venezuela y Bolivia-México). En el Cuarto Período -junio de 1982- hace crisis nuevamente el problema de la apertura de mercados y se prorroga el plazo para la suscripción de los respectivos acuerdos de alcance regional. Lo anterior, a pesar que el objetivo de esta reunión era la suscripción de tales acuerdos.

En el Quinto Período de Sesiones -abril 1983- se logra la formalización de 39 acuerdos de alcance parcial y de tres acuerdos de alcance regional, que recogen las nóminas de apertura inmediata en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay.

El Acuerdo N° 26, en el cual participaban los seis países no andinos, se ve seriamente debilitado por el retiro de Brasil y México lo que, por cierto, limita la multilateralidad. Por otra parte, los países de menor desarrollo económico relativo, si bien reconocen el esfuerzo realizado, manifiestan su disconformidad debido a que muchas concesiones tienen sólo carácter simbólico o nominal. Queda pendiente la suscripción del Acuerdo N° 34 entre Colombia y México, que no fue renegociado.

El Sexto Período -agosto de 1983- formaliza tal acuerdo y se concluye el complejo proceso de negociación del patrimonio histórico.

Como elemento explicativo de esta situación, aparece la existencia de una brecha entre las posiciones de algunos de los negociadores delegados en el Comité de Representantes y las respectivas realidades nacionales. Esta disociación, se

presentó muy acentuadamente en la ALALC y parece haberse traspasado también con relativa intensidad a la ALADI. El hecho concreto es que cualquier proceso de negociación demanda contrapartes debidamente informadas sobre las realidades nacionales. En la práctica, este objetivo siempre ha resultado difícil de lograr, fundamentalmente, por la inestabilidad de las políticas nacionales. En la crítica situación actual, éstas han asumido un elevado nivel de incertidumbre, que se ha ido acentuando en la medida que los factores recesivos condicionan la evolución, de mediano y largo plazo, de las economías nacionales.

El problema asume especial importancia debido a que en las listas nacionales y en las de ventajas no extensivas siempre se negociaron expectativas exportadoras. Es decir, no sólo se tomó en cuenta realidades de un eventual proceso de exportación, sino se consideró en especial un conjunto de expectativas que requerían, previamente, un teórico mercado ampliado. La capacidad objetiva para distinguir entre el potencial teórico y la situación real, se transformó en una variable que, sin duda, incidió significativamente en el reacondicionamiento de las estructuras de preferencias arancelarias y que introdujo rigideces adicionales en los negociadores.

Como otro elemento de análisis, parece necesario considerar la relación Comité-Conferencia. La imagen externa es que el Comité se proyecta en la Conferencia, asumiendo un carácter determinante. Entonces se estaría enfrentando una correlación relativamente análoga a la que existía entre el CEP y Conferencia de ALALC que, finalmente, terminó por demostrar su inviabilidad. Si es que esta correlación es válida, en lo sustantivo, la interrogante básica a responder sería si los órganos son o no funcionales en sí mismo o han debido enfrentar una situación especial fruto de circunstancias también especiales. Una impresión desde afuera, permite argumentos para inclinarse por la primera interpretación, que se engarza con el problema de la representatividad nacional. Esta normalmente transita por representantes diplomáticos, los cuales no necesariamente tienen acceso adecuado a los sistemas de toma de decisiones nacionales y, en muchos casos, tampoco poseen la información de la evolución económica y de sus perspectivas.

A partir de la hipótesis que la relación Comité-Conferencia no es funcional a los intereses y perspectivas de la ALADI, y que ésta es, en lo esencial, una interpretación correcta. ¿Qué alternativas de acción se tomarían válidas?

Pareciera posible incursionar selectivamente por varios caminos. Uno -quizás el más pragmático- sería, partiendo de la realidad actual, intentar crear canales de comunicación directa con los Gobiernos y con sus aparatos operativos. A nivel de los Bancos Centrales este esquema ha demostrado funcionar. La cooperación financiera y monetaria posee, sin duda alguna, el mínimo de autonomía operativa requerida para un funcionamiento expedito. Este esquema podría, con los ajustes del caso, proyectarse a otros escenarios. Con las modalidades propias de cada estructura sectorial podrían esbozarse soluciones análogas. Así, la atribución del Secretario General -Artículo 38, literal g)- podría subsanar esta deficiencia institucional, al proponer la creación de "órganos auxiliares" que funcionarían temporalmente y no demandarían excesivos recursos adicionales.

Simultáneamente, la utilización de las potencialidades y capacidades de otras instituciones podría contribuir a superar tal restricción orgánica. Por ejemplo, si se logra una nítida definición para "administrar conjuntamente" con la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) una política de relaciones entre el Grupo Andino y Argentina, Brasil y México, se estaría retomando capacidad de iniciativa y estableciendo contactos con interlocutores válidos para una importante proporción de los principales problemas.

De otro lado, impulsar políticas sectoriales análogas con OLADE, GEPLACEA, OLDEPESCA, también podría provocar cambios sustantivos en el sistema de toma de decisiones y en las relaciones entre los órganos de ALADI.

Debe precisarse, con claridad, que no se trata en manera alguna de proponer modificaciones al actual sistema. Por el contrario, la tesis sustantiva consiste en un reajuste impulsado desde la base operacional, a través de la promoción de un cambio cualitativo que surgiría de un interrelacionamiento directo con los agentes operativos a nivel nacional y que se expresaría en múltiples acuerdos que encontrarían un marco jurídico-institucional en la estructura del Tratado.

C. COMITE DE REPRESENTANTES Y SECRETARIA GENERAL

Los trabajos del Comité y -en menor grado de la Secretaría-, se han vinculado estrechamente al proceso negociador descrito con anterioridad. La síntesis, por tanto, es que esta primera fase de la ALADI, en la cual se debió sustituir la estructura precedente de preferencias arancelarias y no arancelarias, absorbió los esfuerzos básicos de los órganos permanentes de la institución.

Por cierto, este acento no ha significado que el Comité y la Secretaría descuiden otras tareas esenciales, como son la aprobación de los programas anuales de trabajo, cuyo análisis se presentan más adelante, y la adopción de una serie de medidas administrativas imprescindibles para la adecuada marcha del proceso.

Es claro que ambos órganos deben desempeñar un papel mucho más activo, que permita proyectar la Asociación a un nivel compatible con los actuales problemas. El órgano político permanente debe encauzar un proceso analítico de su papel, que permita rediseñar sus modalidades de trabajo. Por su parte, la Secretaría debe asumir su rol de órgano técnico, promotor del proceso, y no permanecer sólo administrando un esquema negociador que se mantiene en la periferia de los problemas comerciales de la región.

Los acuerdos alcanzados en ocasión de la segunda reunión del Consejo de Ministros, establecen un conjunto de responsabilidades para el Comité y la Secretaría. En esencia, deberán concentrar sus esfuerzos en la puesta en marcha de tales acuerdos, lo cual implica asumir nuevas e importantes funciones definidas al más alto nivel político de la Asociación.

III. RASGOS RELEVANTES DEL INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE LOS PAISES DE LA ALADI

El proceso de integración en América Latina se ha vinculado estrechamente con la evolución del comercio exterior, global y regional. Es, por tanto, imprescindible formular un somero recuento de la evolución comercial y precisar la correlación e incidencia del comercio intrazonal respecto al que se efectúa con el resto del mundo para determinar, el rol que el primero desempeña dentro del sector externo de los países miembros de la Asociación. Se hace también necesario examinar la dinámica del comercio entre los países de la ALADI, procurando detectar la función de los mecanismos de promoción del intercambio, el tipo de interrelaciones económicas a que han dado lugar su estructura general.

Todo ello, con miras a esbozar probables cursos de acción, de mediano y largo plazo, que podrían adoptarse para promover un reordenamiento comercial a nivel de los países de ALADI y, en general, del conjunto de Latinoamérica. Esta nueva estructura del intercambio pretendía imprimirle a la variable comercio exterior el máximo de funcionalidad regional.

A. COMERCIO EXTERIOR DE LOS PAISES DE LA ALADI

El comercio exterior de los países de la ALADI registra una persistente pérdida de incidencia en relación al comercio mundial. Este menor dinamismo se debe a numerosas circunstancias, propias de la evolución económica de Latinoamérica y, en general, de las transformaciones ocurridas en la economía internacional.

La Secretaría de la ALADI en los trabajos: "Evolución y estructura del intercambio comercial de los países que integran la ALADI, 1952-1980 y 1981-1982" precisa los siguientes elementos que deben tenerse en cuenta al analizar los rasgos fundamentales del comercio exterior de los países miembros.^{7/}

1. El análisis estadístico de regresión muestra que en el período considerado el comercio de la Asociación se movió en el mismo sentido que el mundial pero a un ritmo mucho menor.
2. Sorprende la pérdida de importancia relativa en períodos que el comercio mundial creció a tasas excepcionalmente altas. Esta disminución "no tiene como explicación primaria una declinación de los precios de los productos exportados". Es mucho más importante la variable cantidad.

Cuadro 1

ALADI: COMERCIO EXTERIOR DE LOS PAISES MIEMBROS Y
SU RELACION CON EL COMERCIO EXTERIOR MUNDIAL

(Cifras en porcentajes)

Períodos	Exportaciones	Importaciones
1951/1954	7.6	6.5
1955/1959	6.5	5.8
1960/1964	5.3	4.6
1965/1969	4.6	3.8
1970/1974	3.7	3.7
1975/1979	3.5	3.8
1980	3.9	4.0
1981	4.3	4.5
1982	4.8	4.0

Fuente: ALADI/SEC/Estudio N° 5.1. Cuadros 1 y 2.

3. Lo anterior es válido hasta 1975, año en que se inicia un proceso de recuperación debido al crecimiento en el cuántum de las exportaciones. Esto acontece justamente cuando el crecimiento del comercio mundial descendió de 8% a 4% anual.

4. El escenario se modifica a los inicios de la década actual. El comercio mundial se estanca; el volumen exportado por los países de la ALADI crece más que el cuántum a nivel mundial, lo que explica el aumento de la incidencia registrada entre 1980 y 1981.

5. Sin embargo, dicho efecto positivo fue neutralizado, a partir de 1981, por la desfavorable evolución de los precios internacionales. Los precios de los productos de exportación, en general, cayeron proporcionalmente más que los precios de los productos importados. "Como resultado del movimiento de estas dos variables, el poder de compra de las exportaciones aumentó 20.3% en 1980, 3.3% en 1981 y disminuyó 2.1% en 1982".^{8/}

Sin pretender formular un diagnóstico pormenorizado que explique dicha evolución, parece necesario destacar dos elementos centrales. El primero se refiere al ordenamiento del comercio mundial. En la práctica, este está definido en función de los intereses prioritarios de las economías de los países industrializados y de las empresas transnacionales. Responde, en lo fundamental, a políticas y estrategias diseñadas para fortalecer las relaciones económicas entre los

países centrales y, sólo en menor medida, para privilegiar las relaciones Norte-Sur. En ese ordenamiento, el mercado latinoamericano desempeña un papel relativamente prefijado que, en mayor o menor grado, significa transformarse en uno de los varios elementos de dicho esquema. Por estas razones no se logran los necesarios grados de autonomía que permitan atenuar las desiguales relaciones centro-periferia.

El segundo, estrechamente vinculado y como consecuencia del anterior, se manifiesta en la limitada capacidad de negociación para procurar una modificación en el actual sistema de comercio internacional. Por cierto que el aprovechamiento del mercado regional constituye un avance en esa dirección. No obstante lo anterior, es lícito reconocer que los logros son escasos o han generado efectos mínimos que no se han podido concretar en el terreno operacional. Son contadas las iniciativas específicas que se han materializado para aprovechar las reales capacidades negociadoras. En el fondo las relaciones Norte-Sur se han observado prácticamente como algo preestablecido -inmodificable por la acción nacional-, olvidándose ubicarlas en un contexto comunitario orientado a utilizar el potencial que éste representa.

Estos reconocimientos no significan desconocer los diferentes problemas de naturaleza estructural, económicos y políticos, que explican lo sustantivo de la situación antes descrita. Sin embargo, al considerar la trascendencia histórica del problema, parece pertinente precisar que las condiciones económicas que probablemente prevalecerán en los próximos años, hacen más necesario que nunca buscar modalidades para enfrentar esta cuestión.

En consecuencia, cualquier esquema de integración que pretenda reordenar, en el largo plazo, la estructura del comercio intralatinoamericano, debe necesariamente comenzar por destacar, como objetivo prioritario el establecimiento de una nueva articulación con los mercados internacionales y la maximización del potencial negociador de la ALADI y del conjunto de la región. Estas líneas de acción deben ser permanentemente consideradas en cualquier esquema; por tanto, debería constituir un lineamiento básico del trabajo futuro.

La evolución del comercio exterior de los países miembros de la ALADI se explica por su inserción y articulación en el escenario internacional y por determinadas características propias del conjunto de países. Es evidente que el comportamiento de las importaciones y exportaciones se encuentra estrechamente

asociado al incremento de los precios del hidrocarburo, al peso relativo de las adquisiciones de Brasil y el surgimiento de México como potencia exportadora de petróleo.

Cuadro 2

ALADI: COMERCIO EXTERIOR GLOBAL DE LOS PAISES MIEMBROS a/
(Cifras en millones de dólares)

	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)	Saldo
1972	14.208	15.478	-1.270
1973	21.285	20.220	1.065
1974	33.482	34.921	-1.439
1975	29.734	37.624	-7.890
1976	34.366	37.194	-2.828
1977	40.657	43.090	-2.433
1978	44.863	49.515	-4.652
1979	60.914	63.595	-2.681
1980	78.457	83.899	-5.442
1981	85.646	92.090	-6.444
1982	81.345	71.095	10.250
1983	79.513	48.629	30.884

Fuente: ALADI: Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.

a/ Las cifras de este cuadro y de los siguientes están expresadas en valores corrientes de cada año. Los datos para 1983 son estimados.

En otros casos, la aplicación de políticas aperturistas al comercio exterior también contribuyeron a explicar el dinamismo especial que en determinados periodos alcanzaron las importaciones. En todo caso, el hecho más relevante de las cifras presentadas en el Cuadro 2, es la fuerte contracción en las importaciones que se verifica en 1982 y 1983. Los niveles alcanzados ponen de relieve el extraordinario esfuerzo que han realizado los países para equilibrar sus cuentas externas.

La contracción en las exportaciones es sustantivamente menor. Mediante políticas de promoción de exportaciones e impulsando la colocación de mayores volúmenes de productos básicos, los países en general han logrado atenuar en alguna medida los efectos adversos de la crisis internacional, tanto en lo relativo

al deterioro de los precios como en lo concerniente a las crecientes dificultades de acceso a los principales mercados.

El Cuadro 2 muestra un persistente déficit. Hasta 1981 se acumulaba un saldo negativo del orden de 34 millones de dólares. No obstante, debe tenerse presente que si se comparan las exportaciones e importaciones sobre base FOB, o sea, sin servicios de fletes y seguros, el déficit acumulado en la cuenta de bienes hasta 1981 se reduce a sólo 8.2 mil millones de dólares.^{9/}

La situación por países, en el último trienio, se presenta en el Cuadro 3. Estas cifras permiten apreciar el esfuerzo que los países de la ALADI han debido desplegar para mantener una estructura de comercio exterior que les permita afrontar los compromisos derivados de la deuda externa y de la mantención de un equilibrio en la balanza de pagos.

La contracción en los niveles de importación alcanzó magnitudes de consideración, como resultado de fuertes restricciones en la demanda efectiva y de severas políticas de contención de las adquisiciones en el exterior. Estas tienen carácter generalizado al afectar, con distinta intensidad, a la mayoría de los países. Las políticas aplicadas en los últimos años como respuesta a la recesión internacional, han afectado los principales indicadores de la actividad económica. En 1983, el "producto interno bruto total de América Latina se redujo a 3.5% tras haber disminuido 1% en 1982". "El producto por habitante cayó 5.6% en el conjunto de la región y declinó en 17 de los 19 países".^{10/} Lo anterior sólo por destacar dos indicadores entre un conjunto, que permiten verificar una evolución negativa sin precedentes.

Estos efectos, ciertamente, se han proyectado al intercambio intrarregional sin que se hayan realizado esfuerzos coordinados para enfrentar la crisis. En este sentido, destaca la iniciativa del Presidente del Ecuador por promover una respuesta regional a la situación imperante que culminó con la Declaración de Quito, suscrita en enero de 1984.

B. COMERCIO INTRAZONAL ^{*}/

El comercio exterior latinoamericano muestra una especial articulación con los mercados internacionales. A nivel de los once países miembros de la ALADI, los

^{*}/ Por zona se entiende en el presente trabajo, la subregión formada por los países miembros de la ALADI.

Cuadro 3

ALADI: COMERCIO EXTERIOR DE LOS PAISES MIEMBROS
(Cifras en millones de dólares)

	Exportaciones (FOB)			Importaciones (CIF)		
	1981	1982	1983 _{a/}	1981	1982	1983 _{a/}
ARGENTINA	9.143	7.624	7.830	9.430	5.337	4.504
BOLIVIA	984	896	760	901	486	475
BRASIL	23.293	20.175	21.899	24.776	21.969	17.311
COLOMBIA	2.956	3.095	3.081	5.199	5.478	4.968
CHILE	3.895	3.754	3.836	6.363	3.527	2.754
ECUADOR	2.168	2.140	2.193	1.921	1.758	1.465
MEXICO	19.510	20.921	20.913	23.744	14.421	7.636
PARAGUAY	295	330	269	600	672	546
PERU	2.408	3.376	3.027	3.972	2.943	2.485
URUGUAY	1.217	1.024	1.044	1.625	1.107	703
VENEZUELA	19.776	18.010	14.655	13.559	13.397	5.782
TOTAL	<u>85.645</u>	<u>81.345</u>	<u>79.513</u>	<u>92.090</u>	<u>71.095</u>	<u>48.629</u>

Fuente: ALADI. Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.

a/ Datos provisionales.

esfuerzos por expandir el intercambio recíproco no han logrado modificar la principal tendencia que caracteriza al comercio exterior de estas naciones.

El Cuadro 4 resume la evolución histórica del comercio intrazonal y su relación con el comercio global de los países miembros de la ALADI. Se demuestra que si bien la participación del comercio intrazonal, aumenta en forma gradual, no se logran modificaciones sustantivas en su importancia relativa.

La baja relación entre exportaciones intrazonales y mundiales indica una acentuada dependencia de los mercados internacionales y una cierta preferencia en el abastecimiento a terceros países en desmedro del mercado regional. Este último no constituyó un atractivo suficiente para impulsar una reorientación de los flujos de comercio de mayor relevancia.

Una conclusión relativamente análoga se verifica al analizar la relación en el lado de las importaciones. Surge también una tendencia al abastecimiento de fuentes extrazonales, lo que determina una baja incidencia de las importaciones

Cuadro 4

ALADI: COMERCIO INTRAZONAL Y COMERCIO GLOBAL DE LOS PAISES MIEMBROS
(Cifras en millones de dólares)

Períodos	Exportaciones (FOB)			Importaciones (CIF)		
	Globales	ALADI	%	Globales	ALADI	%
1955-1959	6.854	608	8.9	6.481	688	10.7
1960-1964	7.724	580	7.5	7.034	684	9.7
1965-1969	10.179	948	9.3	8.958	1.068	11.9
1970-1974	18.774	2.134	11.4	19.251	2.136	11.1
1975-1979	42.107	5.832	13.9	46.204	5.737	12.4
1980-1982	81.816	10.662	13.0	82.361	11.165	13.5
1980	78.457	10.854	13.8	83.899	10.536	12.6
1981	85.646	11.186	13.1	92.090	12.296	13.3
1982	81.345	9.947	12.2	71.095	10.664	14.9
1983 a/	79.513	7.397	9.3	48.629	7.781	16.0

Fuente: ALADI. Secretaría General. Unidad de Información y Estudios

a/ Datos provisionales.

procedentes de la ALADI con respecto al total. Es importante destacar que, en 1983, se logra alcanzar un abastecimiento desde la ALADI de 16.0%, a nivel que significa el máximo logrado en la historia de la Asociación.

Independientemente de diversas coyunturas, surge con claridad una relativa incapacidad del mercado intra-ALADI para desempeñar un papel dinámico que sirva, efectivamente, de promotor del desarrollo.

Una segunda característica importante se refiere a la concentración del comercio exterior, hecho que otorga un papel determinante a algunos países. Al analizar la composición de las exportaciones globales en 1982, se constata que México cubre 25.7% del total de ventas al exterior de la ALADI, Brasil 34.8%, Venezuela aporta 22.1% y Argentina 9.4%. Estas cuatro naciones concentran el 82% del esfuerzo exportador del conjunto de países miembros. México y Venezuela, tanto por razones geográficas como por el tipo de producto que comercializan, poseen las más altas interrelaciones con terceros países y, en consecuencia, las menores vinculaciones con la ALADI. En 1982, México colocó sólo 4.1% de sus

ventas totales en la zona y Venezuela 8.9%. Esta fuerte orientación reduce, por cierto, la importancia relativa del mercado de la ALADI.

Análoga situación se constata en el lado de las importaciones. Los cuatro países antes mencionados adquieren, en 1982, 76.8% del total de las compras que realizan los países de la ALADI. Si se incluyen las adquisiciones colombianas se llega a 84.4% del total. La tendencia del mercado de México y Venezuela es también similar a la de las exportaciones; el primer país compró en la ALADI en 1982 sólo 3.8% del total de sus importaciones y Venezuela alcanzó a 9.4%.

Del examen anterior, surge con claridad la urgente necesidad de analizar en profundidad alternativas comerciales de los países de la ALADI, con México y Venezuela, que generen las bases para un incremento sustantivo de sus relaciones recíprocas de intercambio.

Debe tenerse presente que una decisión política de las cuatro naciones de mayor impacto en los flujos de comercio podría provocar cambios cuantitativos de significación. Estos deberían estar acompañados, en los restantes países, de acciones imprescindibles para equilibrar el intercambio intrazonal, generando un marco participativo y estable.

Los resultados alcanzados en 1983, ponen de relieve cada vez con más urgencia la necesidad de adoptar un conjunto de instrumentos operativos que modifiquen las bases que regulan el intercambio recíproco.

La importancia relativa del mercado de los países de la ALADI para sus exportaciones se ha reducido significativamente, situándose en niveles similares a los de fines de la década de los sesenta. La reducción en las importaciones afectó más a las provenientes de terceros países, con lo cual la incidencia de las compras intrazonales se elevó a 16.0%. Si bien es este un hecho positivo, lo realmente grave es el monto de la reducción en las importaciones totales como en las originarias en países de la ALADI.

Las cifras presentadas, tanto en lo referente a las exportaciones como a las importaciones, muestran que la región no dispone de mecanismos comerciales que permitan un adecuado aprovechamiento de las potencialidades derivadas de su propio mercado y que existe una tendencia a mantener una articulación tradicional que se revela, cada vez más, como insuficiente para generar los recursos que el desarrollo económico y social demanda. Además, los coeficientes señalados

indican una evidente incapacidad de los instrumentos utilizados para provocar modificaciones en los clásicos patrones de comercio.

El problema, sin embargo, no es sólo de instrumentos operativos. Detrás se oculta una cierta debilidad política, que en el fondo significa valorar y privilegiar la articulación con terceros países en lugar de buscar estructurar una relación de interdependencia económica que permita mayores grados de autonomía regional. Superar esta situación constituye un desafío que sólo podrá alcanzarse en el mediano y largo plazo.

La evolución del intercambio intrazonal muestra un retroceso preocupante. Luego de una acelerada expansión entre 1979 y 1981, período en el que las importaciones pasan de 8.4 mil millones a 12.3 mil millones de dólares, se registra, en 1982, una contracción de 1.6 millones. La estimación para 1983 que presenta por países en el Cuadro 5, releva contracciones fuertes y generalizadas, lo cual debilita las interrelaciones comerciales y acentúa la tendencia a buscar mercados alternativos que, finalmente, acrecientan la dependencia y vulnerabilidad externa.

Los mecanismos de pagos que operan en la ALADI no fueron capaces de neutralizar la severa restricción de divisas y de atenuar los efectos sobre las importaciones. El proceso de adecuación de dichos mecanismos a las circunstancias imperantes, ha insumido más tiempo que el exigido por la gravedad de los acontecimientos. Luego de un período de aguda crisis económica, la región no ha logrado estructurar los mecanismos que permitan detener un acelerado proceso de erosión comercial.

La negociación del Tratado de Montevideo de 1980, se realizó en un marco comercial expansivo. Se consideró la hipótesis que tales crecimientos se mantendrían en el tiempo y que los instrumentos previstos facilitarían continuar con dicha evolución. Esta hipótesis no pudo aplicarse ante la profunda modificación del escenario internacional y sus consecuentes efectos.

Sin embargo, en este contexto restrictivo los negociadores gubernamentales concentraron sus preocupaciones en la periferia del problema y orientaron sus esfuerzos a readecuar el denominado patrimonio histórico que apenas representa entre 3 y 4% del total del intercambio. Las medidas aplicables, según el propio Tratado, orientadas a contener la erosión y a facilitar la mantención o expansión del intercambio se fueron dilatando.

Cuadro 5

ALADI: INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE LOS PAISES MIEMBROS

(Cifras en millones de dólares)

	Exportaciones (FOB)			Importaciones (CIF)		
	1981	1982	1983a/	1981	1982	1983a/
ARGENTINA	1.741	1.515	1.027	1.887	1.535	1.448
BOLIVIA	408	464	435	296	159	26
BRASIL	4.209	2.862	2.057	3.456	3.586	2.412
COLOMBIA	564	523	263	999	1.141	1.003
CHILE	808	700	450	1.510	824	762
ECUADOR	316	522	384	250	219	183
MEXICO	491	849	803	1.128	548	323
PARAGUAY	148	165	108	280	317	262
PERU	417	437	505	616	612	379
URUGUAY	347	314	247	745	460	260
VENEZUELA	1.737	1.596	1.119	1.129	1.263	550
TOTAL	<u>11.186</u>	<u>9.947</u>	<u>7.397</u>	<u>12.296</u>	<u>10.664</u>	<u>7.781</u>

Fuente: ALADI: Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.

a/ Los datos para 1983, son estimaciones provisionales. Para algunos países se han estimado en función de datos oficiales para ocho meses del año, en otros se han utilizado estimaciones globales.

Los productos favorecidos por franquicias arancelarias en el marco de la ALALC fueron perdiendo importancia relativa en el tiempo. La expansión comercial se basó en un especial sistema financiero y se efectuó al margen del sistema preferencial, probablemente como resultado indirecto del esquema de integración y de las vinculaciones que éste y otras acciones han originado.

A comienzos del proceso (1964), las importaciones negociadas alcanzaron su máxima incidencia. El esquema preferencial fue útil en los primeros años para revitalizar las tendencias comerciales negativas que enfrentaban los países miembros, luego del serio entrabamiento que aconteció con los mecanismos bilaterales de comercio y pagos imperantes en la década de los años cincuenta.

Tal como se aprecia en el Cuadro 6, el intercambio de productos negociados fue perdiendo importancia relativa, lo que significa que el sistema de promoción del comercio recíproco no respondía a las coyunturas que se debían enfrentar.

Cuadro 6

ALADI: RELACION ENTRE IMPORTACIONES NEGOCIADAS Y NO NEGOCIADAS

(Cifras en porcentajes)

Períodos	Importaciones Negociadas	Importaciones No negociadas	TOTAL
1962-1964	84.0	16.0	100
1965-1969	80.6	19.4	100
1970-1974	59.5	40.5	100
1975-1979	41.7	58.3	100
1980-1982	25.4	74.6	100
1977	39.9	60.1	100
1978	42.4	57.6	100
1979	44.1	55.9	100
1980	29.8	70.2	100
1981	23.9	76.1	100
1982	22.4	77.6	100

Fuente: ALADI: Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.

El sistema preferencial si bien mostraba indicios de una tendencia decreciente tendió a fluctuar a comienzos de los años setenta por encima del 40%. Incluso cuando se descendió de ese nivel, logró recuperarse con cierta fuerza. Así en 1977, representó el 39.9% y en 1979 ascendió al 44.1%. Como se aprecia en el Cuadro 6, a partir de dicho año, la caída es significativa, terminando en 1982 por representar sólo 22.4% del total de las importaciones.

Al considerar que las importaciones intrazonales representaron en 1982, 14.9 del total, se tiene que el intercambio de productos negociados sólo explicó 3.3% del total importado por los países. En el promedio 1980-1982, las importaciones negociadas incidieron en 3.5% del total.

Una conclusión evidente, es que haber concentrado el esfuerzo negociador de los tres primeros años de vigencia de la ALADI en reacomodar el denominado patrimonio histórico, limitó la proyección de la institución y no contribuyó a solucionar los graves problemas que presenta el sector externo de los países miembros.

Este enfoque se explica por la mecánica de la ALALC y su proyección a la nueva estructura de ALADI. Exceptuando el mecanismo de pagos, la ALALC cubría

sólo productos negociados y el esfuerzo se orientó a ampliar, aunque sea nominalmente, esa cobertura. La amplia gama instrumental de la ALADI modificó esa limitante, sin embargo, en esta primera fase, tal modificación conceptual no ha sido aplicada. De hecho, las bases de la Preferencia Arancelaria Regional establecen que comprenderá el universo arancelario, si bien se deja abierta la posibilidad de establecer excepciones. Por otra parte, las diversas modalidades de los acuerdos de alcance parcial, indirectamente, buscan que su aplicación comprenda un espectro mucho más amplio que el radio de acción que tenía la ALALC.

En consecuencia, un desafío de especial relevancia para la ALADI consiste en definir un proceso que permita transitar de una cobertura marginal hacia una de naturaleza generalizada, utilizando instrumentos especiales para enfrentar situaciones también especiales.

En el marco del Tratado este nuevo ordenamiento jurídico-conceptual está debidamente explicitado, lo que directamente refleja una reiterada decisión política de los países miembros. El problema central se encuentra en movilizar tal decisión política, de manera que se exprese en la adopción y aplicación de nuevos instrumentos. En este orden de ideas, es menester tener plena conciencia acerca de la necesidad de superar la negociación tarifaria y no arancelaria. Estas, si bien cumplen determinadas funciones, requieren actuar conjuntamente con otros mecanismos para conformar una política integral. Sin pretender una enumeración exhaustiva, parece urgente integrar acciones en el campo de las compras estatales teniendo en cuenta su elevada incidencia comercial. También resulta urgente definir claros criterios en relación con las exoneraciones aduaneras, que actúan como elementos neutralizadores de las preferencias tarifarias. El problema del costo de transporte, de los servicios en general y de otras facilidades al comercio deberían incluirse en este enfoque.

C. COMERCIO SEGUN GRADO DE ELABORACION DE LOS PRODUCTOS

El Cuadro 7 muestra la composición por grupo de productos de las exportaciones totales de los países miembros de la ALADI.* /

* / Los datos de este Cuadro y de los que se presentan más adelante, sólo incluyen cifras para 1982, debido a que aún no se disponía de información por productos para 1983. Se ha utilizado una clasificación resumida basada en la CUCI.

Cuadro 7

ALADI: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES GLOBALES Y ZONALES
SEGUN GRADO DE ELABORACION DE LOS PRODUCTOS

(Cifras en millones de dólares FOB)

Períodos		Básicos	Semi manu- facturados	Manu- facturados	TOTAL */
1971-1973	T:	10.225	2.468	3.147	15.923
	A:	759	470	552	1.797
1974-1977	T:	21.640	4.943	7.867	34.560
	A:	1.838	1.173	1.591	4.627
1978-1980	T:	36.966	9.526	14.600	61.412
	A:	2.834	2.225	3.425	8.503
1981-1982	T:	52.599	10.276	18.698	82.143
	A:	3.857	2.280	4.110	10.288

Fuente: ALADI: Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.

T: Exportaciones totales de los países de la ALADI.

A: Exportaciones intrazonales.

*/ Las sumas no coinciden debido a la exclusión de los productos "no clasificados".

Los productos básicos mantienen en el tiempo su importancia como fuentes generadoras de divisas para el conjunto de los países de la ALADI. Por otro lado, las ventas de productos manufacturados adquieren creciente importancia desplazando a los semi-manufacturados. Ello se logra incluso superando modificaciones sustantivas en la composición del comercio internacional derivados entre otros factores, del alza en los precios de productos significativos como el petróleo.

La estructura de las importaciones globales de los países de la ALADI muestra modificaciones en el tiempo tal como se aprecia en el Cuadro 8. Las importaciones de productos básicos aumentan en forma significativa su incidencia en los últimos períodos. Por otro lado, si bien las correspondientes a manufacturas revelan una contracción, al excluir petróleo la incidencia de estos productos aumenta a alrededor de 58%.

Cuadro 8

ALADI: ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES GLOBALES Y ZONALES
SEGUN GRADO DE ELABORACION DE LOS PRODUCTOS

(Cifras en millones de dólares CIF)

Períodos		Básicos	Semi manu- facturados	Manu- facturados	TOTAL a/
1971-1973	T:	2.979	4.543	8.801	16.427
	A:	809	509	467	1.798
1974-1977	T:	9.398	10.730	18.000	38.207
	A:	1.959	1.217	1.401	4.592
1978-1980	T:	17.455	15.630	32.091	65.669
	A:	3.039	2.258	2.862	8.261
1981-1982	T:	23.191	17.470	40.701	81.593
	A:	5.178	2.502	3.717	11.428

Fuente: ALADI: Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.

T: Importaciones totales de los países de la ALADI.

A: Importaciones intrazonales.

* / Las sumas no coinciden debido a la exclusión de los productos "no clasificados".

1. Comercio de manufacturas

Al examinar el intercambio intrazonal de productos manufacturados se tiene que, en el promedio 1971-1973, éstos representaban 30.7% del comercio recíproco y 17.5% del total de las exportaciones de este tipo de productos. En el promedio 1981-1982, las colocaciones de manufacturas cubren 40% del intercambio intrarregional y 22% de las ventas totales de estos bienes. (Véase Cuadro 7).

A partir del trienio 1978-1980, las exportaciones intrazonales de manufacturas superan el comercio de productos básicos. Esto se logra a pesar del crecimiento en los precios del petróleo; si este se excluyera, se constataría un dinamismo bastante mayor. Esta situación se revierte en 1982, lo que estaría indicando que la contracción de las importaciones afectó más severamente el comercio de manufacturas. Esta limitante habría agudizado las dificultades que confronta el aparato industrial.

El aporte por países en el proceso de exportación de manufacturas se muestra en el Cuadro 9.

Cuadro 9

ALADI: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS POR PAISES

(Cifras en millones de dólares FOB y porcentajes)

	INTRAZONALES				RESTO MUNDO			
	1978/1980	%	1981/1982	%	1978/1980	%	1981/1982	%
ARGENTINA	686	20.0	629	15.3	815	7.4	1.054	7.2
BOLIVIA	14	0.4	17	0.4	22	0.0	4	0.0
BRASIL	1.607	46.9	2.279	55.5	3.418	30.6	5.594	38.3
COLOMBIA	230	6.7	314	7.6	353	3.3	429	2.9
CHILE	111	3.2	119	2.9	112	1.0	143	1.0
ECUADOR	78	2.3	45	1.1	153	1.4	99	0.7
MEXICO	227	6.6	221	5.4	1.313	11.7	1.607	11.1
PARAGUAY	5	0.1	4	0.1	7	0.0	0	0.0
PERU	159	4.6	161	3.9	201	1.8	352	2.4
URUGUAY	98	2.9	105	2.6	157	1.4	123	0.8
VENEZUELA	211	6.2	216	5.2	4.624	41.4	5.180	35.5
TOTAL								
MANUFACTURAS	<u>3.425</u>	<u>100.0</u>	<u>4.110</u>	<u>100.0</u>	<u>11.175</u>	<u>100.0</u>	<u>14.587</u>	<u>100.0</u>

Fuente: ALADI: Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.

Nota: Al excluir algunos productos derivados del petróleo que se clasifican como manufactura se reduce significativamente la participación de Venezuela y, en menor grado, la de Ecuador y México.

A nivel intrazonal y con el resto del mundo se aprecia una alta concentración que refleja acentuadas diferencias en la dotación industrial entre los países. Al examinar la estructura de las exportaciones, resulta notorio el rol del sector industrial brasileño y argentino. Ambos países, exportan, en 1981/1982, 70.8% del total del comercio intrazonal de estos productos. En el caso brasileño, adicionalmente, se constatan altos niveles de crecimiento, resultado tanto de la capacidad industrial del país como de intensas políticas de promoción de las exportaciones. La necesidad de detectar fórmulas especiales que compatibilicen situaciones extraordinariamente disímiles constituye otro desafío de singular relevancia que debe enfrentar la ALADI.

Al observar la situación por el lado de las importaciones se verifica que las provenientes desde la ALADI cubren un reducido porcentaje del total. Este alcanza a 8.9% en el trienio 1978-1981, 9.4% en 1981 y 9.8% en 1982. Lo anterior revela un amplio margen de sustitución de importaciones provenientes desde terceros países que podría repercutir favorablemente en el sector industrial, en la medida que se enmarque dentro de adecuados sistemas de pagos y sea capaz de generar alternativas exportadoras dentro de márgenes razonables de equidad.

La negociación tarifaria y los acuerdos comerciales juegan un rol en esta dirección. Sin embargo, ambos tienen alcances limitados y difícilmente podrán promover medidas de impacto en el mediano plazo. Por el contrario, parece necesario explorar la utilización de otros mecanismos, dentro de los cuales la Preferencia Arancelaria Regional y las compras estatales pueden desempeñar un rol importante.

El comercio de manufacturas, requiere un tratamiento especial que supere el marco de la clásica negociación tarifaria y que, necesariamente, demanda soluciones específicas para diferentes agrupaciones o familias de productos. En este enfoque, los bienes de capital, por ejemplo, adquieren singular relevancia sobre todo cuando se les vincula a actividades estratégicas para el desarrollo. En general éstas requieren grandes inversiones que normalmente están bajo control del estado o mediante la figura de empresas para-estatales. Utilizar las diferentes agrupaciones sectoriales de cooperación regional para promover un proceso interesante de desviación comercial podría constituir un camino válido para enfrentar el problema. Organizaciones como OLADE, ARPEL, ILAFA, etc., sin grandes dificultades podrían, conjuntamente con ALADI, transformarse en la base que impulse este tipo de acciones.

Cualquiera alternativa que se diseñe para tratar el comercio de manufacturas enfrenta, a lo menos, dos problemas claves. El primero se vincula con los aspectos financieros y el segundo, con la gran diferencia de capacidades a nivel regional. Los problemas de financiamiento son conocidos. Adquieren relevancia no sólo por su cuantía, sino por que además conllevan aspectos tecnológicos y normas que hacen difícil la competencia con oferentes que en su mayoría son empresas transnacionales.

En relación al segundo problema, cualquier solución que se diseñe debe orientarse a facilitar el acceso de todos los países al comercio de estos

productos, aún cuando éste sea modesto en el caso de los países de menor desarrollo económico relativo, en especial en una primera etapa. En todo caso, la meta en el largo plazo, debe ser atenuar las diferencias en los niveles de desarrollo del sector productivo. Nuevamente, adecuados tratamientos subsectoriales podrían contribuir al diseño de ese tipo de alternativas en función de realidades específicas. Estas adquieren especial relevancia debido a que, a nivel global, difícilmente se detectarían opciones prácticas que sean relevantes para resolver situaciones de desequilibrios como las señaladas.

La expansión de las exportaciones de manufacturas tiene no sólo importancia cuantitativa. En otros términos, evidencia la existencia de capacidades industriales con posibilidades de competir en los mercados internacionales. Esto implica, además de eficiencia económica, un interesante proceso de asimilación y creación tecnológica, que podría aplicarse de manera más generalizada y profunda. El comercio internacional se caracteriza -especialmente en este tipo de productos- por elevados niveles competitivos y por incesantes innovaciones tecnológicas. La región dispone de un aparato industrial de amplias proyecciones, que adquiriría aún mayor importancia en la medida que se explorara con más intensidad el mercado regional, se diseñaran mecanismos coordinados para salir a competir en terceros países y se estructurara un poder de negociación conjunta, que se pusiera al servicio tanto de mejores condiciones de compra como de acceso a los mercados internacionales.

2. Comercio de productos básicos

El grupo de productos básicos tiene especial relevancia dentro de la estructura del comercio exterior de los países de la ALADI. En términos de exportaciones aportaron, en el promedio 1981-1982, alrededor de 64% del total de los ingresos generados por concepto de ventas al exterior. Durante la década anterior la participación de estos productos se mantuvo sobre 60%.

Por otra parte, las importaciones revelan crecimientos sistemáticos a lo largo del tiempo. De una incidencia respecto al total del orden de 18%, en el promedio 1971-1973, se llega a 26.6% en 1978-1980 y luego a 28% en el último bienio. Como se muestra en el Cuadro 10, este crecimiento se alcanza mediante una significativa expansión del abastecimiento regional. Este pasó de 3.7% en 1971-1973, a 28% en el bienio 1981-1982. Lo que indica que elevar los niveles de

abastecimiento en estos productos constituye una meta factible en el ámbito del comercio latinoamericano.

Cuadro 10

ALADI: INTERCAMBIO DE PRODUCTOS BASICOS
(Cifras en millones de dólares)

	EXPORTACIONES (FOB)			IMPORTACIONES (CIF)		
	RESTO MUNDO	ALADI	%	RESTO MUNDO	ALADI	%
1971-1973	9.466	759	8.0	2.178	802	3.7
1964-1977	19.803	1.838	9.3	7.439	1.959	26.3
1978-1980	34.132	2.834	8.3	14.416	3.039	21.1
1981-1982	48.742	3.857	7.9	18.012	5.179	28.8

Fuente: ALADI: Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.

En los productos básicos se presentan claras condiciones para postular incrementos sustantivos en los actuales niveles de abastecimiento. Existe una elevada concentración en pocos rubros, que se comercializan en cantidades considerables. El sector público tiene gran ingerencia directa, a través de la intervención de empresas estatales, o indirectamente, mediante diversos expedientes.

Por otro lado, se presenta una estructura del comercio internacional en la que prevalecen los intereses de las empresas transnacionales, lo que determina un mercado con escasa transparencia y que ha creado hábitos de abastecimientos y suministros los cuales no son fáciles de superar.

Reconociendo las elevadas potenciales existentes y las serias dificultades imperantes, parece necesario que los países de la ALADI emprendan un sistemático esfuerzo de reorientación de su comercio en estos productos. Dos beneficios son susceptibles de alcanzar en plazos breves. Uno se vincula con los requerimientos de divisas para mantener los flujos de abastecimientos. Es evidente que mediante adecuadas modalidades de pagos, utilizando fórmulas de triangulación o

compensación bilateral, según sea el caso -entre varias alternativas-, se podrían obtener economías de divisas en montos significativos.

El otro beneficio que surge con claridad se vincula con las seguridades, tanto de abastecimiento como de suministro, que se dispondrían en un mercado estable capaz de asegurar, en el mediano y largo plazo, volúmenes mínimos de comercialización. En este enfoque, un mercado latinoamericano de productos básicos funcionando a precios internacionales y que permita maximizar los procesos exportadores, reduciendo los clásicos problemas de accesos a los países industrializados, constituiría una especie de garantía para la mayoría de los países.

Tomando una muestra de los principales productos, la situación del comercio de estos bienes se sintetiza en el Cuadro 11.

Cuadro 11

ALADI: PRINCIPALES PRODUCTOS BASICOS Y SU SITUACION DE
ABASTECIMIENTOS Y SUMINISTROS^{a/} PROMEDIO 1981-1982

(Cifras en millones de dólares)

	EXPORTACIONES (FOB)		IMPORTACIONES (CIF)	
	ALADI	RESTO MUNDO	ALADI	RESTO MUNDO
Petróleo y Derivados	2.689	34.592	3.464	11.246
Cereales ^{b/}	129	1.738	129	2.480
Soya y Aceites	327	1.088	444	412
Azúcar	204	889	305	507
Siderúrgicos primarios	116	2.092	130	201
Aluminio y Cobre en bruto	325	2.130	390	257
TOTAL	<u>3.790</u>	<u>42.529</u>	<u>4.862</u>	<u>15.103</u>

Notas: ^{a/} Elaboración propia en función de antecedentes proporcionados por la Unidad de Información y Estudios de la Secretaría General de ALADI.

^{b/} Incluye trigo, maíz y arroz.

Existen restricciones técnicas, económicas y políticas para plantear un autoabastecimiento pleno de las importaciones provenientes de terceros. No obstante,

no se aprecian dificultades insubsanables para alcanzar metas elevadas de abastecimientos. Ellas podrían en algunos casos, originarse en aumentos en los niveles de producción o en desviaciones de la oferta a terceros países, sin que implique cambios de significación en la política comercial aplicada, sea por los exportadores o importadores. Por cierto que en la medida en que el incremento en el comercio regional de estos productos se origine en aumentos de la oferta, se maximizarán los beneficios de los productores. Sin embargo, ello no es siempre factible desde un punto de vista técnico.

Probablemente, las mayores restricciones se encuentran en la concentración tanto de las exportaciones como de las importaciones. Ello hace recaer el peso de estas acciones en pocos países dificultando, el diseño de un esquema de triangulación o de compensación plurilateral. Lo anterior, a pesar que el esquema podría ampliarse a otro tipo de productos aumentando en viabilidad. El Cuadro 12 muestra dicha concentración.

Cuadro 12

ALADI: ESTRUCTURA POR PAISES EN EL INTERCAMBIO DE PRODUCTOS BASICOS
CON TERCEROS PAISES a/
(Cifras en porcentajes)

EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
VENEZUELA	38.9	BRASIL	70.0
MEXICO	36.2	MEXICO	10.2
BRASIL	10.3	CHILE	4.6
ARGENTINA	6.2	VENEZUELA	3.8
CHILE	3.9	COLOMBIA	2.4
PERU	2.3	PERU	2.5
ECUADOR	1.5	ARGENTINA	2.2
COLOMBIA	0.4	URUGUAY	1.5
URUGUAY	0.2	PARAGUAY	0.5
PARAGUAY	0.1	BOLIVIA	0.2
BOLIVIA	0.1		
TOTAL	<u>100.0</u>	TOTAL	<u>100.0</u>

Fuente: Cuadro 11 y ALADI. Secretaría General, Unidad de Información y Estudios.

a/ Incluye sólo los productos a que se refiere el Cuadro 11.

La incorporación de otros productos a la muestra inicial abriría posibilidades de encontrar alternativas para lograr una mayor participación, en especial, por parte de Uruguay, Paraguay y Bolivia.

En todo caso, siempre el eje del problema estará radicado, en primer lugar, entre Brasil, México y Venezuela. En segundo término, en las relaciones entre los países señalados con Argentina y Chile y, en menor grado, con Colombia y Perú.

Por otra parte, en términos de productos, el petróleo y sus derivados y los productos alimenticios cubren lo fundamental del comercio potencial.

Independientemente de evidentes dificultades que se pueden detectar para avanzar en la estructuración de normas comerciales orientadas a reordenar los flujos de intercambios de los productos básicos, es clara la existencia de un potencial significativo cuya exploración y explotación abriría un interesante proceso de interdependencia regional con beneficios proyectables a un número importante de países.

En forma tentativa se deberían estudiar dos vías alternativas. La primera, sería impulsar el establecimiento de modalidades de compensación que se concretarían mediante la suscripción de Acuerdos de Concertación.^{11/} Estos demandan decisiones políticas consistentes, un análisis pormenorizado de los potenciales reales existentes, incluyendo diversos problemas técnicos y de comercialización y la conformación de Mesas o Ruedas de Negociación. Estas constituirían el foro para analizar las modalidades prácticas que permitan alcanzar metas indicativas del comercio. Deberían estar integradas por los ejecutivos de las empresas de comercialización de hidrocarburos y productos alimenticios como por representantes de alto nivel de los bancos centrales.

Un segundo camino consistiría en promover, algunos acuerdos según grupo de productos.^{12/} Las cifras demuestran que un acuerdo latinoamericano en cereales y oleaginosas, estructurado en función de metas crecientes -de carácter voluntario- de abastecimiento regional y que utilice como mecanismo fundamental la puesta en marcha de un programa operativo interempresarial, podría adquirir rápidamente importancia. El caso de los hidrocarburos podría tener un tratamiento análogo. Igual esquema podría aplicarse a los productos cárneos, lácteos y derivados. Otros productos -café, azúcar, banano y cacao- requieren una política orientada a mantener e incrementar, en la medida de lo posible, las colocaciones externas. Estando el mercado regional debidamente abastecido, se requeriría algún

compromiso o mecanismo de compra para suplir déficits eventuales. La característica básica sería alta flexibilidad y respuesta operativa en términos comerciales. Este tipo de mecanismos se podría estructurar basándose en la experiencia, por ejemplo, de GEPIACEA y, luego, generalizarla a otros productos.

El enfoque de mayor desagregación podrá tener funcionalidad en la medida que exista un sistema de pagos expedito y que, luego de promovidos los respectivos acuerdos, se busquen fórmulas de compensación en los pagos y en los flujos de comercio. De lo contrario, si no existen estas últimas instancias, los avances podrían tener efectos más limitados.

D. INTERRELACIONES COMERCIALES ENTRE LOS PAISES DE LA ALADI

El intercambio comercial recíproco constituye una manifestación concreta de interrelacionamiento económico, y por tanto estos nexos son metas de carácter permanente en cualquier proceso. En la medida que se avance y consolide la integración, el grado de interdependencia económica aumentará y la vinculación comercial se profundizará.

En los puntos anteriores se ha situado el papel del intercambio regional en relación al comercio exterior global y, dentro del primero, el rol desempeñado por los mecanismos preferenciales. En ambos niveles se demostró que el comercio recíproco era insuficiente, puesto que no ha constituido un factor de soporte de las contingencias adversas del sector externo. Tampoco ha alcanzado una proyección que incida sustantivamente en el ritmo de desarrollo, ni influido en los niveles productivos. En una apretada síntesis, esta situación de relativa marginalidad sitúa la problemática de la integración como una variable también marginal dentro del contexto de las políticas económicas de los países.

No existen estudios acabados que permitan evaluar el grado de interrelación existente entre los países y las modificaciones que se han producido en el tiempo. Se hace necesario efectuar este tipo de estudios, ya que podrían arrojar pautas de acción orientadas a fortalecer la cohesión regional, factor clave en la evolución futura del intercambio. Los niveles que éste alcance son importantes, pero pierden funcionalidad si no están debidamente acompañados de vinculaciones sólidas entre los países.

En esta ocasión se adoptó un método simple que establece dos categorías o niveles:

a) Primer Nivel. Incluye movimientos comerciales reducidos o nulos entre los países (inferiores a 10 millones de dólares como máximo).

b) Segundo Nivel. Agrupa el intercambio comercial de niveles significativos y con relativa estabilidad en el tiempo. En la práctica estos determinan la magnitud de los flujos comerciales.

En ambos casos se ha trabajado en función del promedio de los últimos tres años para los cuales existe información estadística oficial.

a) Primer Nivel

Al examinar el mapa de interrelaciones comerciales, de acuerdo a este primer criterio, sorprende que, luego de más de veinte años de impulso al comercio recíproco, se constata una falta de relaciones entre varios países. De un sistema integrado por 55 combinaciones bilaterales posibles, 34 se ubican en el marco de este criterio, es decir, no se efectúa comercio o este posee niveles residuales en 61.8% de las posibilidades teóricas.

Tomando como base las exportaciones intrazonales, se incluyen en este nivel los siguientes casos:

Exportaciones de:

- | | |
|-------------|---|
| - Bolivia | a: Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela. |
| - Colombia | a: Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay. |
| - Chile | a: Paraguay. |
| - Ecuador | a: Bolivia, Paraguay y Uruguay. |
| - México | a: Bolivia, Paraguay y Uruguay. |
| - Paraguay | a: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. |
| - Perú | a: Paraguay y Uruguay. |
| - Uruguay | a: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. |
| - Venezuela | a: Bolivia y Paraguay. |

Del recuento anterior es importante destacar:

1) La situación de Bolivia, Paraguay y Uruguay revelan una fuerte concentración comercial con pocos países y casi una ausencia absoluta de vinculaciones con los restantes países miembros. En el caso especial de los dos primeros, el intercambio comercial con la ALADI incide fuertemente en el comercio total que realizan.

2) Entre los países de menor desarrollo económico relativo, incluyendo Uruguay, no existen lazos comerciales de significación.

Es relativamente claro que esta primera categoría puede asociarse estrechamente con la ubicación geográfica y los problemas de transporte que se generan por la distancia territorial. En todo caso, lo fundamental se encuentra en problemas estructurales derivados de niveles de desarrollo. Al considerar la dimensión relativa de los países y los fuertes desequilibrios con otros miembros de la ALADI, resulta poco probable que, en términos cuantitativos, sea factible alcanzar niveles de significación en los flujos de comercio.

Sin embargo, para lograr un sistema de intercambios equilibrados, fundados en interconexiones sólidas entre los países, es esencial promover la creación de canales comerciales diversificados.

b) Segundo Nivel

Destacan en esta categoría las siguientes relaciones:

Exportaciones de:

- | | |
|-------------|---|
| - Argentina | a: Brasil, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Perú. |
| - Bolivia | a: Argentina. |
| - Brasil | a: Argentina, México, Chile, Paraguay, Venezuela y Uruguay. |
| - Colombia | a: Venezuela. |
| - Chile | a: Brasil y Argentina. |
| - Ecuador | a: Brasil y Chile. |
| - México | a: Brasil. |
| - Paraguay | a: Argentina y Brasil. |
| - Perú | a: Colombia y Brasil. |
| - Uruguay | a: Brasil y Argentina. |
| - Venezuela | a: Brasil, Colombia y Chile. |

En este caso se incluyen, obviamente, los flujos más relevantes dentro del comercio recíproco. Aún cuando un simple análisis cualitativo no permite fundar apreciaciones definitivas, las principales conclusiones se centran en las siguientes consideraciones:

1) Argentina y Brasil mantienen un comercio relativamente diversificado lo cual implica vinculaciones estables con varios países. En ambos casos el intercambio con el Grupo Andino no se incluye en esta categoría.

2) México y Venezuela también mantienen flujos importantes pero con una concentración significativamente mayor.

3) El intercambio al interior del Grupo Andino tiene una cobertura bastante menor que la esperada, luego de casi 15 años de aplicación de un sistema de conformación del mercado ampliado, con el establecimiento en el Acuerdo de Cartagena.

E. SINTESIS

El recuento formulado en torno a los rasgos más relevantes de la estructura del comercio, permite destacar varias consideraciones de especial relevancia en el diseño de acciones futuras. Sin embargo, considerando que no se ha formulado un diagnóstico o evaluación pormenorizada, sólo un estudio acabado podrá precisar el alcance o profundidad de algunas relaciones fundamentales.

1. En un marco en el que prevalecen crecientes dificultades de acceso y un control del orden comercial mundial orientado a privilegiar las relaciones Norte-Sur, se hace imprescindible incorporar, en cualquier esquema de integración o cooperación, como objetivo fundamental buscar una nueva articulación con los mercados internacionales. Esta debe fundarse en la maximización del potencial negociador y en el aprovechamiento pleno del mercado regional.

2. El comercio exterior de la ALADI muestra rasgos deficitarios crónicos. Recientemente revertir esta situación ha obligado a aplicar severas políticas de contención de las importaciones, con impactos negativos sobre el ritmo de desarrollo de la mayoría de los países.

3. A lo largo del tiempo, la expansión del comercio de manufacturas ha sido importante, desplazando a los semimanufacturados. Los productos básicos mantienen su importancia relativa como fuente generadora de divisas.

4. El comercio intrazonal es poco significativo en relación al total. Además, insuficiente en función de las potencialidades y requerimientos del desarrollo. En el último tiempo muestra un preocupante retroceso, sin que se hayan aplicado mecanismos adecuados para contener la erosión comercial que se está registrando.

Paradójicamente, los países en este lapso concentraron sus esfuerzos en re-negociar el patrimonio histórico, que sólo involucra una parte marginal del problema y, por tanto, no constituyó un incentivo para iniciar un proceso destinado a modificar los clásicos patrones de intercambio prevalecientes.

5. Al interior de la ALADI el comercio de bienes manufacturados ha alcanzado significativos niveles. Este intercambio, conjuntamente con el de productos básicos, revela enormes potencialidades para desarrollar un mercado latinoamericano autónomo y autosostenido, que se transforme en un factor coadyuvante del desarrollo. Para estos fines se requeriría crear nuevos mecanismos -contemplados en el Tratado-, orientados a modificar la actual estructura del comercio.
6. El cambio cuantitativo en los niveles del intercambio depende, en mucho, de la actitud de las naciones de mayor desarrollo, incluyendo Venezuela. Esta modificación debe, necesariamente, estar acompañada de alternativas comerciales en las cuales participan activamente los restantes países como única manera de establecer un mercado estable y equitativo.
7. La expansión del intercambio recíproco de manufacturas requiere movilizar un variado conjunto de instrumentos. En un enfoque general, la PAR podría desempeñar un rol importante que, complementado con enfoques sectoriales y acuerdos operativos para canalizar la capacidad de compras estatal, podría dinamizar rápidamente este tipo de comercio.
8. Es factible crear en plazos razonables un mercado de productos básicos que opere a precios internacionales, permita importantes ahorros de divisas y estabilidad en las exportaciones. En este ámbito podrían funcionar diversas modalidades de compensación, y acuerdos por grupos de productos, en base a acuerdos bilaterales, plurilaterales o multilaterales.
9. Es urgente definir una plataforma de acción comercial envolvente del conjunto de problemas existentes, destinada a establecer un nuevo ordenamiento comercial a nivel latinoamericano. Este debe concebirse y diseñarse estrechamente ligado al problema de los pagos y financieros en general.

IV. ACUERDOS DE ALCANCE REGIONAL

Hasta fines de 1983, este importante instrumento de carácter multilateral sólo se había aplicado parcialmente, tomando en consideración el vasto campo que puede abarcar.

La Resolución 3 del Consejo de Ministros estableció que las acciones en favor de los países de menor desarrollo económico relativo se concentre mediante este tipo de mecanismo. En tal virtud y luego de un largo proceso de negociaciones, el 30 de abril de 1983 se formalizaron los tres primeros acuerdos en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay.

Los principales objetivos y modalidades de los acuerdos de alcance regional orientados a los países de menor desarrollo económico relativo, son:

1. Establecer condiciones favorables para su participación en el proceso de integración, otorgando un tratamiento preferencial efectivo para la colocación de sus productos en los mercados de los países miembros.
2. Eliminar, en forma total e inmediata, los gravámenes aduaneros y las demás restricciones que incidan sobre la importación de los productos incluidos en las respectivas nóminas de apertura que cada país otorgue.
3. Preservar la eficiencia de las concesiones mediante negociaciones y, si ello no fuera posible, otorgando una adecuada compensación.
4. Complementar la renegociación de las preferencias otorgadas en el período de 1962/1980.
5. Mantener su plena vigencia mientras el respectivo país "conservé su carácter de país de menor desarrollo económico relativo".

A. ACUERDO DE APERTURA DE MERCADOS EN FAVOR DE BOLIVIA

El punto esencial de estos acuerdos lo constituyen las nóminas de productos que se beneficiaron con la apertura. Es especialmente importante la medida en que dicha apertura consolide un espacio ampliado capaz de posibilitar acciones productivas e incentivar un proceso interesante de exportaciones manufacturadas.

Una evaluación en tal sentido no es fácil de realizar, tanto por problemas estadísticos como por la variedad de regímenes aduaneros prevalecientes. En este sentido cabe destacar que tales acuerdos tienen un carácter complementario, ya

que sólo representan una parte -de mayor o menor importancia, según los países- de los potenciales beneficios que las naciones de menor desarrollo económico relativo pueden obtener en el marco de la ALADI. Esto se aprecia con claridad al considerar las concesiones que los países les otorgan en los acuerdos de alcance parcial, sea directamente en negociaciones bilaterales o mediante la extensión de franquicias pactadas con otros países miembros.

El hecho que cada país otorgue determinadas concesiones, las que difieren a veces notablemente, no asegura un mercado ampliado. En el fondo, retrotrae la situación a una negociación bilateral, producto a producto, inscrita en un marco multilateral, que no garantiza la multilateralidad propiamente tal.

En el caso de Bolivia, la situación se puede sintetizar de la siguiente manera. El país recibió concesiones sobre 514 ítems de la NABALALC, distribuidos de la manera que se indica en el cuadro siguiente:

Cuadro 13

BOLIVIA: NUMERO DE ITEMS INCORPORADOS EN LA APERTURA DE
MERCADOS EN SU FAVOR

ARGENTINA	32
BRASIL	26
COLOMBIA	97
CHILE	6
ECUADOR	97
MEXICO	26
PARAGUAY	28
PERU	97
URUGUAY	8
VENEZUELA	97
TOTAL	<u>100</u>

Fuente: ALADI/AR.AM/1, Anexo I.

La estructura de las concesiones otorgadas a Bolivia, sugiere una clara tendencia por parte de los países a optar por la utilización intensiva de mecanismos

alternativos en lugar del Acuerdo de Alcance Regional. Es esto claramente explicable en el caso del Grupo Andino que tiene sus propias normas y en vigencia un régimen de liberación inmediata desde 1971. En el caso de los restantes países, la explicación podría encontrarse en la tendencia a mantener, de manera predominante, una relación de carácter bilateral. Esta implica el menor compromiso posible y, por tanto, la mayor flexibilidad en el manejo de las preferencias, lo cual se traduce en un elemento de inestabilidad, que limita la perspectiva empresarial.

Por otra parte, la apertura de mercados propiamente tal no se produce sino de manera parcial, tal como se indica en el cuadro siguiente.

Cuadro 14

BOLIVIA: APERTURA DE MERCADO EN SU FAVOR: CONCESIONES
COINCIDENTES OTORGADAS

Número de países <u>a/</u>	Número de concesiones
8	2
7	15
6	25
5	21
4	36

Fuente: ALADI/AR.AM/1, Anexo I.

a/ En todos los casos están presentes los países andinos.

Los beneficios adicionales de este Acuerdo para Bolivia, se aprecian insuficientes, debido a que su situación exportadora prácticamente no se modifica. En efecto, al considerar el grado de coincidencia de las concesiones, factor indicativo de la ampliación del mercado, se verifica que sólo un país coincide con el Grupo Andino en 21 items, dos lo hacen en 25, tres en 15 y sólo 4 países en 2 items. Estas coincidencias, por otro lado, en muchos casos también son sólo parciales, debido a que la descripción de los productos no siempre es exactamente la misma y, además, en otros casos, se establecen cupos de importación.

Las dos concesiones que disponen de un mercado de ocho países se refieren a pasta de papel en base a linters de algodón, y a ponchos, chombas y similares de alpaca o llama.

En términos sectoriales, la nómina incluye un 58% de productos manufacturados, tales como la línea de conservas, licores, maderas con distinto grado de elaboración, productos del sector textil y metalmecánico. Surgen, con relativa claridad, líneas de especialización vinculadas a la dotación de recursos bolivianos que podrían adquirir creciente importancia para el país, en la medida que se hiciera un deliberado esfuerzo por establecer un efectivo mercado ampliado.

Bolivia logró con esta nómina incorporar aproximadamente 49% de productos que representan exportaciones con destino a los países de la ALADI, es decir, alrededor de 46 millones de dólares. Para determinar los efectos reales que pueden tener la eliminación de gravámenes y restricciones habría que cuantificar los tratamientos vigentes al resto de la ALADI y a terceros países, de modo de precisar el margen de preferencia efectivo disponible. Lamentablemente, dicha información no se encontraba disponible.

El acuerdo de alcance regional representa un avance muy relativo en el marco de un esfuerzo para que la región coadyuve en forma decidida a lograr una mayor participación boliviana en el marco de la ALADI.

B. ACUERDO DE APERTURA DE MERCADOS EN FAVOR DEL ECUADOR

Las características generales descritas en el caso de Bolivia, son también aplicables a Ecuador, aunque con menor intensidad.

La nómina de apertura contiene 48 ítems y 8 glosas de capítulos con lo cual se llega a 69 ítems, aproximadamente. Dentro de éstos, los países no andinos otorgaron en algunos casos preferencias específicas. Uruguay concedió franquicias especiales en 5 ítems, no contemplados en la nómina andina, y, conjuntamente, con Paraguay efectuaron algunos desgloses detallando capítulos o ítems. Argentina y Brasil utilizaron intensivamente, dentro de las "condiciones especiales", el sistema de cupos.

En este caso también se aprecian tendencias al bilateralismo y a regular el intercambio comercial con los países de menor desarrollo económico relativo, vía los acuerdos de alcance parcial.

La conclusión que se deriva de los antecedentes del Cuadro 16 es que la apertura de mercados sólo tiene carácter parcial; abarca pocos productos en un número significativo de países. De esta manera, este mecanismo no provocará un

Cuadro 15

ECUADOR: NUMERO DE ITEMS INCORPORADOS EN LA APERTURA
DE MERCADOS EN SU FAVOR a/

ARGENTINA	27
BOLIVIA	56
BRASIL	26
COLOMBIA	56
CHILE	6
MEXICO	23
PARAGUAY	26
PERU	56
URUGUAY	14
VENEZUELA	56
TOTAL	<u>346</u>

Fuente: ALADI/AR.AM/2, Anexo I

a/ Se incluyen capítulos completos en el caso de los países andinos y aperturas parciales en los restantes casos.

Cuadro 16

ECUADOR: APERTURA DE MERCADOS EN SU FAVOR: CONCESIONES
COINCIDENTES OTORGADAS

Número de países <u>a/</u>	Número de concesiones
9	1
8	14
7	5
6	12
5	24
4 <u>a/</u>	5

Nota: Los totales no coinciden con el Cuadro 15 debido a aperturas diferentes en determinados capítulos.

a/ En todos los casos están presentes los cuatro países andinos.

cambio cualitativo en el proceso exportador del Ecuador. Lo anterior, no obstante que la nómina involucra 72% de productos manufacturados y representa 80% de rubros que actualmente se están exportando a los países de ALADI.

C. ACUERDO DE APERTURA DE MERCADOS EN FAVOR DEL PARAGUAY

En este caso también se mantienen las características descritas en los acuerdos de alcance regional en favor de Bolivia y del Ecuador. Sin embargo, las tendencias bilateralistas constituyen el elemento de mayor preocupación ya que el enfoque multilateral se encuentra limitado aún más severamente.

La imposibilidad de negociar sobre una base común, como se hizo en el ámbito de los países andinos, favoreció dicha tendencia y determinó un conjunto de listas con elevada dispersión en las preferencias. Con ellas, el concepto de apertura regional quedó distorsionado, tal como se aprecia en los cuadros siguientes.

Cuadro 17

PARAGUAY: NUMERO DE ITEMS INCORPORADOS EN LA APERTURA DE MERCADOS EN SU FAVOR

ARGENTINA	69
BOLIVIA	28
BRASIL	21
COLOMBIA	22
CHILE	10
ECUADOR	26
MEXICO	13
PERU	17
URUGUAY	14
VENEZUELA	22
TOTAL	<u>242</u>

Fuente: ALADI/AR.AM/3, Anexo I.

La dispersión señalada se agrava al examinar el grado de coincidencia en las preferencias otorgadas. El 82% de las preferencias corresponde a aperturas de tres países o menos. Por el contrario, sólo en contados casos se logra una ampliación que permita un proceso de exportaciones diversificado, capaz de generar alternativas de colocación dentro del mercado regional.

Cuadro 18

PARAGUAY: APERTURA DE MERCADOS EN SU FAVOR CONCESIONES
COINCIDENTES OTORGADAS

Número de países	Número de concesiones
6	5
5	5
4	11
3	10
2	23
1	67

Fuente: ALADI/AR.AM/3, Anexo I.

Tal como se señaló con anterioridad, es difícil formular una apreciación profunda sin disponer de antecedentes sobre las potencialidades reales de los mercados y respecto a las posibilidades internas de incrementar y diversificar las exportaciones. Sin embargo, los elementos señalados llevan a deducir que el acuerdo de alcance regional suscrito en favor del Paraguay, no contiene los elementos mínimos de apertura que permita incentivar el proceso exportador desarrollando determinadas actividades industriales o agroindustriales. Es decir, no constituye un incentivo idóneo para favorecer la participación paraguaya en el proceso de integración.

D. CONCLUSIONES

Los tres acuerdos de alcance regional fueron suscritos el 30 de abril de 1983. Sin embargo, su vigencia operativa ha requerido mucho más tiempo que el

programado. Hacia fines de ese año, solamente dos países habían adoptado las correspondientes medidas de orden interno en relación al acuerdo correspondiente a Bolivia. En los otros dos casos sólo un país los había puesto en vigencia. De esta manera, se agrega otra inconsistencia que debilita los potenciales efectos de estos acuerdos.

Indudablemente, la aplicación práctica de estos instrumentos por el momento ha quedado claramente rezagada en relación a las potencialidades que representa. Es necesario tener presente que es éste el instrumento multilateral por excelencia del Tratado y que su aplicación en el marco del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo constituye una adecuada ocasión para avanzar, tanto en la creación de tal sistema, como en el ámbito de acciones verdaderamente multilaterales.

Si se excluye el tratamiento andino en favor de Bolivia y Ecuador -que tiene esencialmente un rol simbólico-, las restantes preferencias que se consiguen en las nóminas de cada acuerdo configuran un esquema de concesiones nacionales, disociadas entre los países, lo que no genera una sustantiva ampliación de mercados. Es de relativa evidencia que los países optaron por la utilización de instrumentos alternativos, fundamentalmente los acuerdos de alcance parcial, para regular su comercio con los de menor desarrollo relativo, procurando el interrelacionamiento bilateral en contraposición con el multilateral. Esta apreciación se demuestra al examinar las concesiones pactadas por diversos países en el marco de los acuerdos de alcance parcial. Las preferencias otorgadas por Brasil a Paraguay y por Chile a Bolivia, constituyen sólo dos ejemplos que muestran tal situación, que deben valorarse como opciones de políticas bilateralistas.

Una visión general de la importancia de las nóminas, se presenta en el Cuadro 19.

A los afectos limitados, antes señalados, debe agregarse una restricción adicional -de carácter eminentemente operativo- que deberá enfrentar el exportador de estos países al procurar colocar sus producciones en el mercado de la ALADI. Tan sólo a modo de ejemplo debe tenerse presente que un exportador boliviano debería:

- 1) Detectar, dentro del acuerdo respectivo, cuales son los países otorgantes de concesiones.

Cuadro 19

ALADI: EXPORTACIONES DE LOS PAISES EN LOS ACUERDOS DE
ALCANCE REGIONAL

	Bolivia	Ecuador	Paraguay
- Número de items de la nómina	97	69	116
- Items con exportaciones	48	55	61
Valor de las exportaciones 1980	46.119	86.266	29.627

Fuente: ALADI. Secretaría General.

2) Seleccionar aquellos que otorgan un margen de preferencia mayor.

3) Comparar dicho margen con los tratamientos que el país ha obtenido en los acuerdos parciales suscritos y, además, verificar si en los restantes acuerdos parciales existe o no un tratamiento preferencial.

4) Realizar similar comparación en los respectivos acuerdos comerciales.

5) Optar por el mercado andino o el del resto de la ALADI, lo cual también resulta tarea compleja.

En síntesis, existe una pluralidad de alternativas, con diferentes grados de estabilidad, que atentan contra el inicio de un proceso exportador. En esta línea de análisis, la Secretaría General de la ALADI, a través de la Unidad de Promoción Económica puede prestar una importante asesoría a los exportadores de los países de menor desarrollo económico relativo.

En el transcurso de la Quinta Reunión Extraordinaria de Evaluación y Convergencia, los países de menor desarrollo económico relativo valoraron el esfuerzo realizado. "Sin embargo, manifiestan también, su profunda preocupación porque el contenido de la nómina, en esta etapa inicial, sea en unos casos muy modesto y en otros casos simbólico, por lo cual, reafirman y reiteran que el enriquecimiento de la nómina, como lo establece el artículo 18 del Tratado de Montevideo 1980, es la vía por excelencia y la respuesta pragmática de solidaridad comunitaria para hacer efectivo el sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo".^{13/}

Parece necesario intentar precisar los elementos centrales que explican esta situación. En primer lugar, la estructuración de las nóminas se realizó

en el marco del proceso de negociación de transición entre ALALC y ALADI. Como se ha señalado, éste absorbió la preocupación de los negociadores durante un período, que se hizo crecientemente complejo en la medida que la crisis comenzó a afectar a todos los países. La crisis llevó a una mayoría de naciones a buscar los máximos grados de libertad en todas las variables económicas.

En segundo lugar, la crisis e impredecibilidad en el mediano y largo plazo acerca de la disponibilidad de recursos para importar, crearon un escenario que agudizó las tendencias bilaterales y luego fortaleció la tendencia hacia la adopción de los menores compromisos posibles, con el máximo de flexibilidad. Al parecer el establecimiento de compromisos casi permanentes, dadas las normas de vigencia de los acuerdos -conjuntamente con la renuncia a aplicar cláusulas de salvaguardia por razones de balanza de pagos a los productos incorporados en la nómina de apertura inmediata-, contribuyeron a que mayoritariamente los países no se inclinaran por establecer amplias nóminas de apertura.

Otro elemento complejo se relaciona con el tipo de productos que los países de menor desarrollo requieren exportar. Por razones de natural evolución económica estos se concentran, como norma general, en los sectores de la industria alimentaria, textil, metalmecánica y, en menor medida, en química y en el sector eléctrico. Todas estas líneas de producción, salvo determinadas excepciones, se desarrollan en el resto del área. En consecuencia, los países son renuentes a una apertura indiscriminada que puede generar corrientes de comercio, si se presentan distorsiones de políticas arancelaria, cambiaria o de otra naturaleza.

Las consideraciones anteriores demuestran que los límites de la ampliación comercial son estrechos y también que las soluciones de largo plazo para lograr una articulación definida de los países de menor desarrollo económico no pueden encontrarse en la simple expansión comercial, vía mecanismos de mercado. Por el contrario, mientras no se examinen alternativas de cooperación económica en su más amplia acepción, orientadas a resolver diversos problemas que enfrentan esos países, no se lograrán modificar las relaciones de intercambio. La integración y la cooperación pueden generar flujos de comercio; pero su sujeto debe ser más amplio y el comercio una resultante de acciones de cooperación económica.

V. ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL

El Consejo de Ministros, mediante Resolución N° 2 de agosto de 1980, estableció normas básicas y procedimientos para regular la celebración de acuerdos de alcance parcial. Estos se definen como aquellos en los cuales no participan la totalidad de los países y propenden a "crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización".^{14/} Los compromisos que se asumen, obviamente, rigen exclusivamente para los suscriptores.

Las normas generales a las cuales deben ceñirse son:

- 1) Estar abiertos a la adhesión, previa negociación de los demás países miembros, y contener cláusulas de convergencia para que sus beneficios alcancen a todos los integrantes de ALADI, previéndose también la participación de otras naciones latinoamericanas.
- 2) Contener tratamientos diferenciales según las tres categorías de países. (Países de mayor desarrollo, de mercado insuficiente y de menor desarrollo económico relativo).
- 3) Efectuar las desgravaciones arancelarias sobre la base de una rebaja porcentual respecto de los gravámenes aplicados a la importación originaria en los países no participantes.
- 4) Tener un plazo mínimo de un año.
- 5) Podrán contener diferentes normas de política comercial y procedimientos especiales cuando se prevea la utilización de insumos de los propios participantes.

Por otro lado, se establecen diversas normas de tipo procesal orientadas a mantener abierta la fase de negociación, así como un adecuado sistema de información y seguimiento.

Los acuerdos de alcance parcial pueden asumir diferentes modalidades, a saber: comerciales; de complementación económica; agropecuarios, de promoción del comercio y otras modalidades.

Los acuerdos comerciales tienen por finalidad exclusiva "la promoción del comercio entre los países miembros", por lo cual sólo se buscan objetivos comerciales y no contendrán compromisos en materia de especialización de la producción. Se concretan mediante el otorgamiento de concesiones arancelarias y compromisos

de eliminación o reducción de restricciones no arancelarias. Pueden incluir concesiones temporales, por cupos y mixtas, sobre excedentes y faltantes, al igual que medidas relativas a intercambios compensados. Las concesiones pactadas se extenderán automáticamente a los países de menor desarrollo económico relativo "sin el otorgamiento de compensaciones" e "independientemente de negociación y adhesión al acuerdo respectivo".

Los acuerdos de complementación económica, entre otros objetivos, buscan "promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico". Los principales instrumentos son un programa de desgravación arancelaria y la eliminación o reducción de restricciones no arancelarias, la programación industrial, armonización de los aranceles para terceros países, coordinación de programas y estímulos gubernamentales para promover la complementación económica, incluyendo el tratamiento a los capitales y servicios de origen extranjero, reglamentación del intercambio compensado y de prácticas desleales de comercio. Poseen un enfoque sectorial o multisectorial y una duración mínima de tres años. La máxima se determina en cada acuerdo.

Los agropecuarios tienen por objeto fomentar y regular el comercio agropecuario intrarregional; deben considerar las características propias del sector. Podrán basarse en concesiones temporales, estacionales, por cupos o mixtas, y en contratos entre organismos estatales o para estatales. Además, podrán contener todas las disposiciones técnicas requeridas para su buen funcionamiento.

Los acuerdos de promoción de comercio estarán referidos a materias no arancelarias y tenderán a promover las corrientes de comercio intrazonales. Para estos efectos pueden establecer normas de conducta comercial y en materia no arancelaria (pagos, transporte aduaneros, etc.).

Finalmente, se establece que, mediante reglamentación, podrán adoptarse normas específicas para la concertación de otros acuerdos en áreas tales como turismo, medio ambiente, ciencia y tecnología, etc.

Los cuarenta acuerdos de alcance parcial suscrito en el proceso de transición ALALC-ALADI responden a un conjunto de normas que se ubican en la categoría de "otras modalidades" y que en su momento reguló el Comité, previa delegación del Consejo de Ministros en su Resolución N° 1. En ella también se estipula que

la readecuación de los acuerdos de complementación suscrito en el marco de la ALALC se enmarca bajo la modalidad de acuerdos comerciales.

Indudablemente, la mencionada Resolución del Consejo representa un avance importante en la tipificación de las posibilidades que brinda este mecanismo. En algunos casos aún se mantiene un cierto grado de imprecisión que pueden generar confusiones. Sin embargo, la capacidad de ajuste es plena, tanto en lo relativo a la definición de cada acuerdo, como en la estructuración de modalidades alternativas diseñadas para atender situaciones específicas.

A. ACUERDOS PARA RENEGOCIAR EL PATRIMONIO HISTORICO

Los variados acuerdos de alcance parcial suscritos en el transcurso de 1983, constituyen una respuesta para reordenar el patrimonio histórico de la ALALC, insertándolo en el nuevo sistema de preferencias de la ALADI.

Las negociaciones producto a producto, sea en el marco de las listas nacionales o de las ventajas no extensivas, acumularon un importante número de preferencias -muchas veces sólo de carácter nominal-, que la nueva institucionalidad no podía suprimir ni dejar de otorgarle un tratamiento adecuado.

Como punto inicial debe tenerse presente que la situación, a fines de 1980, era la que se presenta en el Cuadro 20.

La situación por países a fines de 1980, se resume en el Cuadro 21 de la página siguiente.

Como se ha indicado en numerosos análisis, el proceso negociador se había detenido casi definitivamente entre 1968 y 1969, últimos años en los que se presentan expansiones importantes en el número de concesiones otorgadas.

Si bien transcurrieron casi diez años en los cuales se dispuso de una masa importante de franquicias arancelarias, no existió una correlación significativa con la evolución de los flujos de comercio. El hecho más notorio lo constituye la pérdida de dinamismo del comercio de productos convenidos. Es decir, aquel que se realiza bajo el amparo de franquicias arancelarias preferenciales hacia la oferta regional.* /

* / Debe considerarse que las estimaciones sobre el movimiento de productos convenidos o negociados representan un nivel máximo, debido a que es imposible precisar si en el momento de concretarse la importación existía realmente un margen de preferencia o éste se había revertido y, por otro lado, si la especificación del producto correspondía exactamente a la estipulada en la concesión.

Cuadro 20

ALALC: CONCESIONES OTORGADAS
(Número de concesiones)

	Listas Nacionales	Listas de ventajas no extensivas
1962	4.274	4.239
1966	9.052	6.046
1971	11.042	7.196
1975	11.165	7.394
1979	11.241	7.635
1980	9.980	7.495

Fuente: ALADI. Documentos del Comité de Representantes.

Nota: Los totales incluyen ajustes anuales resultados de diversas modificaciones arancelarias.

Cuadro 21

ALALC: CONCESIONES OTORGADAS POR PAISES 1980
(Número de concesiones)

	Listas Nacionales	Listas de ventajas no extensivas
ARGENTINA	1.583	1.426
BOLIVIA	183	61
BRASIL	1.575	1.987
COLOMBIA	757	436
CHILE	909	591
ECUADOR	1.642	311
MEXICO	927	1.389
PARAGUAY	675	150
PERU	480	282
URUGUAY	780	658
VENEZUELA	469	204
TOTAL	<u>9.980</u>	<u>7.495</u>

Fuente: ALADI. Documentos del Comité de Representantes.

Con respecto a esta situación, debe tenerse presente que gradualmente la estructura del comercio se fue revirtiendo. Entre 1962 y 1969 el intercambio de productos negociados superaba 80% del comercio intrazonal. En el promedio 1970-1975 sólo alcanzó 56%. En 1980, el comercio sujeto a preferencias arancelarias se situaba en 30%, para caer en 1981 a 24% y en 1982 22.4% del comercio se efectuó utilizando los mecanismos de listas nacionales o de ventajas no extensivas.

Por otra parte, el comercio intrazonal, en relación al intercambio total de los países de la ALADI, ha fluctuado en los últimos años en torno a un promedio de 13 a 14%. Esto significa que, la amplia masa de concesiones no contribuía a amparar más de 4% del total del comercio.

La conclusión evidente es que el denominado patrimonio histórico tenía un carácter relativamente nominal y no real, dado que recogía un conjunto de expectativas de comercio que eran eminentemente teóricas. De otro lado, sucesivos cambios en las políticas nacionales habían llevado a continuas modificaciones en la estructura arancelaria de los países. A su vez, ello determinó profundas alteraciones en los márgenes de preferencia que en muchos casos se habían revertido, ya que el arancel general era significativamente inferior a los niveles preferenciales que originalmente se pactaron.

Esta compleja situación explica, en parte, la parálisis de ALALC. Su proyección al marco de ALADI se transformó en una pesada herencia, que condicionó su inicio y limitó su proyección en términos de utilizar el vasto instrumental disponible sin ataduras y de manera compatible con los requerimientos actuales del comercio.

En los cuadros siguientes se presenta un detalle de las preferencias otorgadas y recibidas. Los países no andinos, como norma general, mantienen entre ellos la estructura de las concesiones vigentes en las respectivas listas nacionales. Se excluye de esta política las franquicias establecidas con respecto a los países andinos. Estos reducen significativamente las concesiones que otorgan y, a su vez, reciben un número menor de preferencias. Incluso optan por manejar las relaciones entre ellos mediante los mecanismos del Acuerdo de Cartagena. Esto nuevamente reduce el marco de concesiones imperantes. Sin embargo, una gran mayoría de estas sólo tenían carácter teórico.

Cuadro 22

PREFERENCIAS OTORGADAS */
(Número de concesiones)

PAIS OTORGANTE	PAISES BENEFICIARIOS	ITEMS NEGOCIADOS	
		Tratado de Montevideo 1960	Tratado de Montevideo 1980
1	2	3	4
ARGENTINA	BOLIVIA	1.633	102
	BRASIL	1.583	1.582
	COLOMBIA	1.583	90
	CHILE	1.583	1.582
	ECUADOR	1.713	135
	MEXICO	1.583	1.582
	PARAGUAY	2.157	2.157
	PERU	1.583	75
	URUGUAY	1.609	1.609
	VENEZUELA	1.583	66
BOLIVIA	ARGENTINA	183	80
	BRASIL	183	30
	COLOMBIA	183	--
	CHILE	183	52
	ECUADOR	183	--
	MEXICO	183	87
	PARAGUAY	183	26
	PERU	183	--
	URUGUAY	234	31
	VENEZUELA	183	--
BRASIL	ARGENTINA	1.575	1.575
	BOLIVIA	1.603	93
	COLOMBIA	1.575	118
	CHILE	1.575	1.563
	ECUADOR	1.717	86
	MEXICO	1.575	1.575
	PARAGUAY	2.363	2.363
	PERU	1.575	37
	URUGUAY	1.633	1.561
	VENEZUELA	1.575	15

*/ Reflejan la situación de las concesiones vigentes a fines de 1980 y las establecidas en los acuerdos de alcance parcial suscritos en 1980.

1	2	3	4
COLOMBIA	ARGENTINA	757	92
	BOLIVIA	776	--
	BRASIL	757	53
	CHILE	757	61
	ECUADOR	854	--
	MEXICO	757	198
	PARAGUAY	938	85
	PERU	757	--
	URUGUAY	561	17
	VENEZUELA	575	--
CHILE	ARGENTINA	909	909
	BOLIVIA	963	100
	BRASIL	909	897
	COLOMBIA	909	78
	ECUADOR	980	68
	MEXICO	909	909
	PARAGUAY	1.134	1.134
	PERU	909	56
	URUGUAY	915	915
	VENEZUELA	909	78
ECUADOR	ARGENTINA	1.642	140
	BOLIVIA	1.642	--
	BRASIL	1.642	114
	COLOMBIA	1.642	--
	CHILE	1.642	88
	MEXICO	1.642	114
	PARAGUAY	1.838	48
	PERU	1.642	--
	URUGUAY	1.642	22
	VENEZUELA	1.642	--
MEXICO	ARGENTINA	927	926
	BOLIVIA	958	110
	BRASIL	927	926
	COLOMBIA	927	228
	CHILE	927	926
	ECUADOR	1.168	105
	PARAGUAY	1.777	1.777
	PERU	927	90
	URUGUAY	939	939
	VENEZUELA	927	276

1	2	3	4
PARAGUAY	ARGENTINA	675	675
	BOLIVIA	675	26
	BRASIL	675	675
	COLOMBIA	675	67
	CHILE	675	675
	ECUADOR	730	35
	MEXICO	675	675
	PERU	675	36
	URUGUAY	675	675
	VENEZUELA	675	45
PERU	ARGENTINA	480	94
	BOLIVIA	487	--
	BRASIL	480	61
	COLOMBIA	480	--
	CHILE	480	37
	ECUADOR	521	103
	MEXICO	480	63
	PARAGUAY	591	18
	URUGUAY	486	--
	VENEZUELA	480	
URUGUAY	ARGENTINA	780	780
	BOLIVIA	812	44
	BRASIL	780	780
	COLOMBIA	780	19
	CHILE	780	780
	ECUADOR	845	28
	MEXICO	780	780
	PARAGUAY	985	985
	PERU	780	16
	VENEZUELA	780	29
VENEZUELA	ARGENTINA	469	64
	BOLIVIA	502	--
	BRASIL	469	16
	COLOMBIA	469	--
	CHILE	469	41
	ECUADOR	469	--
	MEXICO	469	266
	PARAGUAY	597	105
	PERU	469	--
	URUGUAY	476	24

Fuente: ALADI. Secretaría General.

Cuadro 23

PREFERENCIAS RECIBIDAS */
(Número de concesiones)

PAIS BENEFICIARIO	PAISES OTORGANTES	ITEMS NEGOCIADOS	
		Tratado de Montevideo 1960	Tratado de Montevideo 1980
1	2	3	4
ARGENTINA	BOLIVIA	183	80
	BRASIL	1.575	1.575
	COLOMBIA	757	92
	CHILE	909	909
	ECUADOR	1.642	140
	MEXICO	927	926
	PARAGUAY	675	675
	PERU	480	94
	URUGUAY	780	780
	VENEZUELA	469	64
BOLIVIA	ARGENTINA	1.633	102
	BRASIL	1.603	92
	COLOMBIA	776	--
	CHILE	963	100
	ECUADOR	1.642	--
	MEXICO	958	110
	PARAGUAY	675	26
	PERU	487	--
	URUGUAY	812	44
	VENEZUELA	502	--
BRASIL	ARGENTINA	1.583	1.582
	BOLIVIA	183	30
	COLOMBIA	757	53
	CHILE	909	897
	ECUADOR	1.642	114
	MEXICO	927	926
	PARAGUAY	675	675
	PERU	480	61
	URUGUAY	780	780
	VENEZUELA	469	16

*/ Reflejan la situación de las concesiones vigentes a fines de 1980 y las establecidas en los acuerdos de alcance parcial suscrito en 1982.

1	2	3	4
COLOMBIA	ARGENTINA	1.583	90
	BOLIVIA	183	--
	BRASIL	1.575	118
	CHILE	909	78
	ECUADOR	1.642	--
	MEXICO	927	228
	PARAGUAY	675	67
	PERU	480	--
	URUGUAY	780	19
	VENEZUELA	469	--
CHILE	ARGENTINA	1.583	1.582
	BOLIVIA	183	52
	BRASIL	1.575	1.563
	COLOMBIA	757	61
	ECUADOR	1.642	88
	MEXICO	927	926
	PARAGUAY	675	675
	PERU	480	57
	URUGUAY	780	780
	VENEZUELA	469	41
ECUADOR	ARGENTINA	1.713	135
	BOLIVIA	183	--
	BRASIL	1.717	86
	COLOMBIA	854	--
	CHILE	980	68
	MEXICO	1.168	105
	PARAGUAY	730	35
	PERU	521	--
	URUGUAY	845	28
	VENEZUELA	469	--
MEXICO	ARGENTINA	1.583	1.582
	BOLIVIA	183	87
	BRASIL	1.575	1.575
	COLOMBIA	757	198
	CHILE	909	909
	ECUADOR	1.642	114
	PARAGUAY	675	675
	PERU	480	103
	URUGUAY	780	780
	VENEZUELA	469	266

1	2	3	4
PARAGUAY	ARGENTINA	2.157	2.157
	BOLIVIA	183	26
	BRASIL	2.363	2.363
	COLOMBIA	938	85
	CHILE	1.134	1.134
	ECUADOR	1.838	48
	MEXICO	1.777	1.777
	PERU	591	63
	URUGUAY	985	985
	VENEZUELA	597	105
PERU	ARGENTINA	1.583	75
	BOLIVIA	183	--
	BRASIL	1.575	37
	COLOMBIA	757	--
	CHILE	909	56
	ECUADOR	1.642	--
	MEXICO	927	90
	PARAGUAY	675	36
	URUGUAY	780	16
	VENEZUELA	469	--
URUGUAY	ARGENTINA	1.609	1.609
	BOLIVIA	234	31
	BRASIL	1.633	1.561
	COLOMBIA	761	17
	CHILE	915	915
	ECUADOR	1.642	22
	MEXICO	939	939
	PARAGUAY	675	675
	PERU	486	18
	VENEZUELA	476	24
VENEZUELA	ARGENTINA	1.583	66
	BOLIVIA	183	--
	BRASIL	1.575	15
	COLOMBIA	757	--
	CHILE	909	78
	ECUADOR	1.642	--
	MEXICO	927	276
	PARAGUAY	675	45
	PERU	480	--
	URUGUAY	780	29

Fuente: ALADI. Secretaría General.

En todo caso, es importante tener presente que se habría renegociado un elevado porcentaje de los items que registraban concesiones en las respectivas listas nacionales. Si bien es éste un signo positivo, también es claro que de un amplio nivel de multilateralidad se transitó hacia una de pleno bilateralismo, utilizando un instrumento en el límite máximo de sus restricciones y no en el nivel más alto de sus potencialidades. La excepción se encuentra en el Acuerdo N° 26, que inicialmente abarcaba gran parte de las listas nacionales de los países miembros de ALADI no participantes del Acuerdo de Cartagena. El posterior retiro de Brasil y México determinó que esta negociación plurilateral sufriera una limitación de consideración.

Ante el hecho evidente que existían preferencias que no concordaban con los niveles actualmente en aplicación, se utilizaron varios expedientes en forma aislada o conjuntamente. La cláusula de la nación más favorecida sitúa el problema a lo menos en un tratamiento análogo al de terceros países; en otros quedó abierto un proceso de ajuste el que, en los hechos, implicó dejar la posibilidad de iniciar una renegociación parcial. El tercer expediente usado, a lo menos en el caso Brasil-Chile, fue establecer un límite mínimo de rebaja porcentual de 30%. Si la proyección simple de los niveles establecidos en las listas nacionales determinaba una rebaja porcentual mayor, esta prevalecía sobre el nivel antes indicado. En otros acuerdos, se dejó abierto un período para efectuar la conversión de gravámenes a rebajas porcentuales de conformidad a determinados criterios.

Los países andinos negociaron con el resto de la ALADI utilizando dos modalidades que determinan, en el fondo, efectos análogos. Colombia utilizó la fórmula del margen de preferencia, entendiendo por tal "la ventaja porcentual que un país signatario asigna al otro país respecto de los aranceles vigentes para terceros países. En consecuencia, este margen de preferencia porcentual aplicado al arancel para terceros países es el margen que deberá aplicarse en favor del otro país signatario". Dicho método tiene movilidad, ya que se reajustará automáticamente al modificarse el arancel nacional de cualquier país.

La segunda fórmula empleada se expresó en rebajas porcentuales aplicadas sobre el arancel nacional.

En todos los casos, independientemente de la modalidad aplicada, el sujeto de la negociación lo constituyó la definición tradicional de gravámenes. Es decir, "los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos

equivalentes sean de carácter fiscal, monetario o cambiario que incidan sobre las importaciones. No quedarán comprendidas en este concepto las tasas y recargos análogos cuando respondan al costo aproximado de los servicios prestados".

La preservación de las preferencias se realizó asegurando una rebaja mínima; un gravamen máximo (40% en el Acuerdo Argentina-Perú); normas de reajuste automático y la abstención de efectuar modificaciones en los niveles de gravámenes para los productos incluidos, de modo que signifique una situación menos favorable que la existente a la entrada en vigor del Acuerdo. Lo anterior, aún cuando, en muchos casos, se reconoce expresamente que "las concesiones pactadas no significan consolidación de aranceles frente a terceros países".

Con respecto a la definición de restricciones, también se adopta la definición convencional. Es decir, se entiende por ellas "cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual uno de los países signatarios impida o dificulte por decisión unilateral sus importaciones. No quedaron comprendidas en este concepto las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo 1980".

Sobre esta importante materia los acuerdos presentan variedad de situaciones. En algunos se recogen las normas que regían en el ALALC y en otros, se establece el compromiso de no aplicar unilateralmente restricciones no arancelarias que no hubieren sido expresamente declaradas o de hacer más limitativas las declaradas. Además, en estos últimos acuerdos se consigna un procedimiento de negociación para resolver alteraciones unilaterales o se remite la controversia al sistema establecido para la aplicación de cláusulas de salvaguardias.

Finalmente, en relación a la aplicación de restricciones no arancelarias, en algunos casos se establece, además del congelamiento de las declaradas y del compromiso de no incorporar nuevas restricciones, el propósito de negociar la eliminación o atenuación gradual de ellas.

El régimen de origen, como norma general, combina el sistema global y el de normas específicas de la ALALC. Se manifiesta de diversas formas, sea mediante disposiciones expresas o remitiendo a las correspondientes normas jurídicas.

Otro tema de especial importancia lo constituyen las cláusulas de salvaguardia. Su tratamiento es bastante diferenciado y en algunos casos se establece

el compromiso de no aplicarlas durante el primer año. En otros, se distingue entre las aplicables a productos agropecuarios y al resto del arancel. Se establecen procedimientos de consulta que son distintos por acuerdos y ante determinadas circunstancias. Sólo algunos países incluyeron la extensión a "las importaciones de productos negociados con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, las medidas de carácter general que hubieran adoptado con el objeto de corregir los desequilibrios de su balance de pago global". En estos casos se establece un sistema de información y consulta que permita conocer, a la parte afectada, los motivos del desequilibrio.

El principio de los tratamientos diferenciales se establece de manera bastante uniforme. La modalidad consiste en ajustar la preferencia en favor del país signatario, cuando se haya otorgado una preferencia igual o mayor sobre uno de los productos del acuerdo a un país de mayor desarrollo. Este tratamiento implica un compromiso entre las partes para el ajuste de la preferencia que involucra todos los elementos integrantes del acuerdo, en caso que no se convenga en el margen arancelario.

Las normas de revisión de los acuerdos son, en general, muy abiertas. Establecen plazos fijos para estos fines. Además, señalan -en muchos casos- que se podrá realizar en cualquier momento que si finalizada la revisión quedarán sin efecto las concesiones sobre las cuales no se haya llegado a acuerdo. El plazo de vigencia fluctúa entre uno a diez años, con posibilidades de prórrogas.

Los acuerdos quedan administrados por una comisión integrada por representantes de los Gobiernos de los países signatarios. En algunos casos, se incluyen los miembros de las representaciones permanentes ante la ALADI y se otorgan atribuciones para incluir nuevos productos, ampliar concesiones, revisar las preferencias, analizar los requisitos de origen y otras normas, adecuar y resolver problemas de nomenclaturas, etc.

Finalmente, cabe referirse a las cláusulas comunes. Ellas son relativas a la adhesión y a la convergencia. La adhesión de los restantes países miembros de la Asociación es abierta y se formalizará una vez que estén negociados sus términos. En relación a la convergencia se establece que en las respectivas Conferencias "los países signatarios participan en las negociaciones que se realicen con los restantes países miembros de la Asociación con la finalidad de

determinar la posibilidad de proceder a la multilateralización progresiva de las preferencias incluidas" en cada acuerdo.

Del examen de los acuerdos suscritos surgen varias interrogantes o preocupaciones que se vinculan directamente con la evolución de la ALADI.

En primer lugar, lo ya señalado reiteradamente a lo largo del presente trabajo en cuanto a la pérdida del carácter multilateral del proceso en contraposición a una acentuada tendencia bilateral. Este desequilibrio se agrava por cuanto la formalización de adhesiones y las cláusulas de salvaguardia no son fáciles de materializar. Por el contrario, se sugiere que poseen un carácter simbólico, ya que insertar un tercer país en un determinado convenio transita por innumerables dificultades técnicas, especialmente para lograr adecuadas compensaciones.

La fragilidad de los acuerdos de alcance regional y la opción instrumental que adoptaron los países apunta en esta misma orientación bilateral.

En segundo término, los acuerdos son casi por definición inestables. Si bien en una mayoría se establecen plazos prolongados y prórrogas automáticas para neutralizar tal efecto, lo cierto es que la mecánica, al interior de los mismos, no genera las bases suficientes para programar un proceso de exportaciones. No está demás señalar que la exportación requiere tiempo y un conjunto de elementos que la transformen en un proceso de mediano y largo plazo. La sola etapa previa, de puesta en marcha, demanda un tiempo prolongado.

Por otro lado y como elemento vinculado a lo antes descrito, da la sensación que se requerirá un esfuerzo aún prolongado para complementar y rectificar la base propiamente tal de los acuerdos. En algunos casos sólo se han cumplido con las normas mínimas que los caracterizan y se dejaron abiertas las puertas para lograr su posterior perfeccionamiento, que debería haberse efectuado en el último trimestre de 1983 y que, seguramente, se proyectará a lo largo de 1984.

B. ACUERDOS COMERCIALES CON PAISES LATINOAMERICANOS

Durante 1983, México suscribió un acuerdo comercial con Costa Rica y Argentina con Costa Rica y El Salvador. La base jurídica de estos acuerdos se encuentra en el Tratado de Montevideo -artículo 25-; en la Resolución N° 2 del Consejo de Ministros y en la Resolución N° 30 del Comité de Representantes. Tal como se ha

señalado, estas disposiciones son de singular relevancia, por cuanto prevé una articulación de nivel latinoamericano que es necesario explorar y explotar al máximo de sus potencialidades. Las razones son ampliamente conocidas y se refieren a la urgente necesidad de lograr una alta cohesión y vínculos económicos de tipo permanente en el plano regional. En este orden de ideas, los tres acuerdos suscritos representan un interesante avance.

1. Acuerdo comercial entre los Estados Unidos Mexicanos
y la República de Costa Rica

Este acuerdo fue suscrito en San José, Costa Rica, en julio de 1983. Su "objeto tomando en cuenta el grado de desarrollo económico de ambas partes, es el otorgamiento de concesiones que permitan fortalecer y dinamizar sus corrientes de comercio mutuo, en forma compatible con sus respectivas políticas económicas y coadyuvar a la consolidación del proceso de integración de América Latina".

Está basado en el otorgamiento de preferencias con respecto a los gravámenes y demás restricciones aplicadas a la importación de productos negociados originarios y provenientes de sus respectivos territorios. Estas preferencias pueden ser permanentes, temporales o estacionales; están sujetas a contingentes o cupos de importación y recaen sobre productos de uno o más sectores, los cuales pueden ampliarse en el futuro.

México otorgó preferencias, expresadas en rebajas porcentuales, a cerca de 120 ítems de su arancel. Estableció márgenes de preferencia porcentuales del orden de 70 a 75% y eliminó el requisito de licencia previa en la totalidad de los casos. Las principales líneas de exportación costarricense son industria alimenticia -incluyendo elaborados y conservas de carne y frutas-, pinturas, insecticidas, fungicidas, polipropileno, tubería y accesorios de P.V.C., llantas y neumáticos, elaborados de cueros y de maderas, vestuario, calzado, asbesto, cemento, alambres, aluminio en diversas formas, refrigeradores, aparatos de televisión y muebles. Para 36 productos se establecen cupos anuales determinados en función de las importaciones mexicanas en los dos últimos años.

Por otro lado, se adoptó el régimen de origen de la ALALC, vigente en la ALADI; las normas sobre cláusulas de salvaguardia y las demás disposiciones de este tipo de arreglos.

Un aspecto novedoso se establece en relación a la denominada "promoción comercial". Esta se basa en el intercambio de misiones y delegaciones

comerciales y en el Comité Bilateral Empresarial México-Costa Rica, que tienen por objetivo impulsar y facilitar las relaciones comerciales entre ambas partes. Este convenio tiene importancia económica, ya que abre interesantes líneas de exportación para Costa Rica. El verdadero efecto quedará determinado por la capacidad de exportación de estos productos y por los montos de importación que México realiza de los mismos. Finalmente, es necesario destacar que México no negoció franquicias en su favor, lo cual establece un precedente importante y muestra una actitud solidaria que debe destacarse.

2. Acuerdo comercial entre Argentina y El Salvador

El Acuerdo fue suscrito en agosto de 1983 y tiene por objeto impulsar el intercambio comercial entre los dos países al más alto nivel, a través de la reducción o eliminación de los gravámenes y demás restricciones aplicadas a la importación de los productos negociados.

Argentina otorga preferencias en función de rebajas porcentuales respecto de los gravámenes a terceros países. El Salvador desgrava respecto a los recargos aplicados a la importación, en virtud del impuesto de estabilización económica creado por el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, referente a medidas de emergencia de defensa de la balanza de pagos.

Argentina concede 36 franquicias: doce con una eliminación total de gravámenes y el resto con márgenes de preferencia mayoritariamente superiores a 50%, con sólo dos excepciones, en las que la preferencia porcentual es de 25 y 45%. Las líneas principales de productos incluyen mariscos frescos, refrigerados o congelados, langostas, centollas, langostinos, camarones y pulpo, bálsamos, artesanía de madera, cestería, algodón y cerámica y muebles de madera.

Por su parte, El Salvador otorga 25 preferencias, eliminando totalmente el impuesto adicional de estabilización económica. Los principales productos son metalmecánicos, tractores, máquinas herramientas y maquinarias diversas.

Con respecto al régimen de origen, se deja abierta la posibilidad de determinar requisitos específicos y adecuarlos, sea a condiciones tecnológicas o a productivas. Las restantes cláusulas del acuerdo corresponden a las regulaciones normales establecidas en ALADI.

3. Acuerdo comercial entre Argentina y Costa Rica

Como objetivo se establece una intención análoga a la del acuerdo analizado. La misma situación se presenta a lo largo de las disposiciones que lo conforman.

Las listas de preferencias incluyen 23 items en favor de la oferta costarricense, fundamentalmente en la línea de mariscos, frutas, café, cacao y conservas, con una preferencia arancelaria normalmente superior a 60%. Por su parte, Costa Rica otorga 9 preferencias a productos argentinos, entre los que destacan leche, cereales, caucho sintético, parafinas y papel celofán. Estas preferencias alcanzan 100%, excepto en el caso de la leche íntegra en polvo, para la cual es de 80% y además opera un cupo de 2.500 T.M. para cubrir sólo el déficit de abastecimiento interno.

En síntesis, los tres acuerdos comerciales presentados poseen indudables efectos políticos y representan un avance y crean un precedente que debe incentivarse en forma consciente y deliberada. Para estos fines, es necesario estructurar rápidamente una infraestructura técnica que permita a los gobiernos de los países miembros de la ALADI adoptar medidas orientadas a intensificar el comercio con el área centroamericana y del Caribe.

Existe una clara desvinculación entre los países de la ALADI y el resto de la región, que obedece a numerosas razones geográficas y de dependencia con los centros industrializados. Esta desvinculación debería superarse en el menor plazo posible, buscando definir nuevas modalidades de comercio que permitan operar en términos mutuamente ventajosos.

Centroamérica y el Caribe -excepto Cuba- importaron, en 1983, 7.6 mil millones de dólares. Las exportaciones llegaron a 8.0 mil millones. Es decir, existe un mercado que podría ser abastecido en forma significativa desde Centroamérica. De la misma manera, los países de la ALADI estarían en condiciones de absorber parte importante de las colocaciones de determinados productos centroamericanos y del Caribe. Dicho comercio contribuiría a crear un mercado latinoamericano estable y con adecuadas garantías de suministro y abastecimiento. En la medida que operaran eficientemente otros mecanismos, tales como la PAR y un adecuado sistema de pagos recíprocos, podría ir adquiriendo gradualmente la importancia que necesita un mercado con dinámica propia.

Los esfuerzos de vinculación latinoamericana no sólo deben concentrarse en el plano comercial. La experiencia demuestra que, en la medida que tales

esfuerzos no se engarzan en un contexto sólido de cooperación, su viabilidad de largo plazo puede verse limitada. En este sentido debería incursionarse, en forma paralela, en detectar modalidades orientadas a impulsar acuerdos de complementación económica que sirvan de apoyo para avanzar en un ámbito más sólido.

C. ACUERDOS DE COMPLEMENTACION ECONOMICA

Los dos primeros acuerdos de alcance parcial de complementación económica, suscritos en el marco de la ALADI, corresponden a la readecuación del Protocolo de Expansión Comercial entre Brasil y Uruguay (PEC) y al Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE). Ambos se habían suscrito en junio de 1975 y septiembre de 1976, respectivamente. A fines de 1982, adoptaron las nuevas normas instrumentales del Tratado de Montevideo.

1. Protocolo de expansión comercial entre Brasil y Uruguay (PEC)

El objetivo del PEC es "promover ... el máximo aprovechamiento de los factores de producción y estimular su complementación económica, basándose en el establecimiento de un programa de desgravación del intercambio recíproco".

Se crea un régimen de libre comercio al eliminar los gravámenes y restricciones no arancelarias para un amplio conjunto de productos. Brasil incluye una nómina de más de 720 ítems, aunque en una gran mayoría de casos establece cupos, sea en montos unitarios o en valor. Si Uruguay utilizara plenamente sólo los cupos, definidos por su valor, exportaría cerca de 90 millones de dólares. Esta cifra adquiere importancia al compararla con el total de exportaciones de Uruguay a la ALADI que alcanzó, en 1982, a 347 millones de dólares. En consecuencia, es de toda evidencia que Brasil, a través del PEC, ha generado una importante alternativa al Uruguay, que debe adoptar las medidas de orden interno para maximizar su utilización.

Por su parte, Uruguay otorga alrededor de 350 preferencias a Brasil, mayoritariamente en productos industrializados, los cuales debe necesariamente adquirir.

La norma general de plena liberalización deja abierta la ocasión para establecer gravámenes residuales no superiores a 5% ad valorem CIF o su equivalente en derechos específicos. Todo esto, bajo la condición que no se perjudiquen los

objetivos del programa de desgravación. Además, no se admiten observaciones, salvo excepciones, a los items de la NABALALC.

Conjuntamente con las cláusulas de salvaguardia y de origen, se establece un procedimiento de negociación para contribuir a un equilibrio razonable del comercio bilateral, que se desarrollará en el marco de la Comisión General de Coordinación, creada por el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio, suscrito en Rivera, el 12 de junio de 1975.

El valor, las perspectivas y alcances del PEC son de especial importancia, particularmente para Uruguay. Crea un precedente que debe valorarse en su real dimensión. Sin embargo, desde un punto de vista instrumental, llama la atención que su enfoque esencial sea la variable comercio, relegándose a un segundo plano el examen de disposiciones relativas a la cooperación y complementación económica. Si este enfoque se generaliza, resultaría que prácticamente todas las modalidades de los acuerdos de alcance parcial estarían regulando diferentes formas de abordar el problema comercial, lo cual difiere del espíritu inicial con que fueron concebidos dichos mecanismos.

2. Acuerdo de complementación económica entre Argentina y Uruguay (CAUCE)

Los objetivos del CAUCE SON:

- i) "Intensificar y diversificar en el grado máximo posible el comercio recíproco entre los países signatarios".
- ii) "Lograr un aceptable equilibrio de la balanza comercial, teniendo en cuenta tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos".
- iii) "Coordinar actividades industriales ... propiciando una mayor eficiencia de los sistemas productivos nacionales y el máximo aprovechamiento de las economías de escala".
- iv) "Estimular las inversiones dirigidas al aprovechamiento de los mercados y de la capacidad competitiva ... en los mercados internacionales", y
- v) "Facilitar la creación y el funcionamiento de empresas binacionales".

El Programa de Liberación se concretará mediante los siguientes instrumentos: concesiones arancelarias sin ningún tipo de gravámenes o restricciones; concesiones arancelarias limitadas: estacionales, temporales, por cupos o mixtas; y concesiones arancelarias para el funcionamiento de empresas binacionales, que no sean discriminatorias con respecto a las empresas ya establecidas. El Programa

de liberación excluye, en forma expresa a los productos agropecuarios que se regularán por razones especiales.

Basados en estos tratamientos, se estructuran las listas de apertura recíproca. Argentina otorga preferencias para alrededor de 800 items, cifra que tiene un carácter bastante relativo debido a que, en algunos casos, se especifican -sea por razones técnicas o por el establecimiento de cupos diferenciales- numerosos productos y, por otro lado, a veces se adopta en forma genérica una serie de items. Estas observaciones también son aplicables a las concesiones otorgadas por Uruguay, las que superarían los 250 items.

El acuerdo contempla un capítulo especial sobre la coordinación de políticas y otro relativo a la acción conjunta en materia de infraestructura. En el primero se establecen principios e instrumentos para llevarlos a cabo.

Con respecto a los principios, destaca el estímulo de las inversiones dentro de un marco de coparticipación para mejorar la infraestructura productiva y para fomentar operaciones comerciales; la consulta permanente a los organismos de planificación en lo concerniente a proyectos específicos y localización equitativas de plantas creadas a través de empresas binacionales.

Para dichos fines se efectuarán reuniones semestrales de coordinación y se creará una oficina conjunta para canalizar e impulsar la complementación industrial, la formación de empresas binacionales y la armonización gradual de las normas que regulan las importaciones.

Las acciones en el campo de la infraestructura se ejercerán preferentemente en el campo de la energía, transportes y comunicaciones.

D. ACUERDOS DE ALCANCE PARCIAL DE NATURALEZA COMERCIAL Y REUNIONES SECTORIALES

En esta parte se analiza el ajuste de los acuerdos de complementación de la ALALC a la nueva modalidad de acuerdos de alcance parcial de naturaleza comercial establecidos en la ALADI, así como el desarrollo de las reuniones sectoriales. Lo anterior, por cuanto, en ambos casos, se reflejan con bastante nitidez las preocupaciones e inquietudes del sector privado, lo que no significa que este sector no participe o sea indiferente con respecto a otros mecanismos e instancias de la Asociación.

1. Acuerdos comerciales

La Resolución N° 1 del Consejo de Ministros estableció que los acuerdos de complementación debían ajustarse a la modalidad de acuerdos comerciales establecidos en el Tratado. Luego, en el artículo sexto de la Resolución N° 2, se les definió y tipificó como un instrumento exclusivamente de carácter comercial, señalándose en forma expresa que "no contendrán compromisos en materia de especialización de la producción".

La estructura general de los acuerdos de naturaleza comercial es similar a la de los suscritos para renegociar el patrimonio histórico, ajustada a una visión más focalizada y determinada por una nómina de productos que define, pragmáticamente, el concepto de sector industrial. Las reglas básicas sobre preferencias y su preservación, régimen de origen, cláusulas de salvaguardia, etc. son relativamente similares. Interesa, por tanto, concentrar el análisis en términos del significado económico y comercial que estos acuerdos poseen.

Los acuerdos comerciales suscritos involucran alrededor de 2.200 concesiones, superando levemente el número de concesiones vigentes en los acuerdos de complementación hacia fines de 1980. En términos de flujos de comercio la situación puede resumirse de la manera siguiente.

Cuadro 24

ALADI: IMPORTACIONES INTRAZONALES DE PRODUCTOS
INCLUIDOS EN ACUERDOS COMERCIALES
(Cifras en miles de dólares CIF)

1977	175.253
1978	235.597
1979	335.597
1980	405.952
1981	440.646
1982	268.591

Fuente: ALADI. Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.

Las importaciones intrazonales de estos productos representan un promedio cercano a los 360 millones de dólares. Este nivel sólo cubre, en promedio, 3.5% del total de las importaciones intrazonales y 12.1% de aquellas amparadas por franquicias arancelarias.

En 1982, dos acuerdos -N° 5, químico y N° 18, de la industria fotográfica- abarcaron 52.5% de las importaciones negociadas bajo esta modalidad. Otros nueve tuvieron una participación de 46.1%. Por tanto, once acuerdos cubren 98.6% de las importaciones; los restantes, en consecuencia, sólo tienen carácter marginal.

Al examinar los flujos de importaciones, se constata que sólo 23 ítems de la NABALALC tuvieron un movimiento superior a los 5 millones de dólares en el trienio 1980-1982, lo que representa una importación acumulada del orden de 160 millones de dólares en 1982. Esto significa que cerca del 59% del intercambio realizado al amparo de los acuerdos de comercio se explica por un número reducido de productos en los últimos años, tal como se demuestra en el Cuadro 25.

Desde un punto de vista comercial, las cifras espuestas demuestran que el marco preferencial definido para el conjunto de acuerdos tiene un carácter limitado.

Por otra parte, la experiencia demuestra que 21 acuerdos tienen una vida útil que fluctúa entre 12 y 22 años y que los otros cuatro poseen una mínima de 4 años, lo que revela que ellos han sido funcionales a sus objetivos y que, en mayor grado, satisficieron las expectativas iniciales. Incluso es legítimo afirmar, dada la poca movilidad registrada en términos de retiro de productos, que han logrado materializar un alto nivel de estabilidad y que, por tanto, ha sido factible la programación del comercio dentro del ámbito de sus usuarios.

A esta evidente ventaja se unen otros dos elementos negativos. El primero se refiere a la participación por países y el segundo a la estructura propiamente tal de los acuerdos. La situación se presenta en el Cuadro 26.

Es de toda evidencia que los acuerdos de complementación y, en el presente, los de naturaleza comercial constituyen un instrumento idóneo sólo para los intereses de grandes empresas que operan en los países de mayor desarrollo económico relativo. Los tres, o a lo menos uno de ellos, participan en todos los acuerdos. En el único caso que esta situación no se presentaba era en el Acuerdo N° 6 sobre industria petroquímica en el cual participaban cuatro países y que, con posterioridad, se incorporó al marco del Acuerdo de Cartagena.

Cuadro 25

ALADI: IMPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
INCLUIDOS EN ACUERDOS COMERCIALES

(Cifras en millones de dólares CIF)

ACUERDO Nº	PRODUCTOS <u>a/</u>	Importaciones			
		1980	1981	1982	
1	84.53.0.01	Máquinas estadísticas	24.6	25.6	14.9
1	48.01.9.05	Tarjetas perforadas	10.2	9.5	5.6
5	28.46.1.02	Boratos	12.6	12.8	14.6
5	28.38.1.01	Sulfatos	8.3	9.4	8.1
5	28.10.2.04	Acido fosfórico	7.6	6.8	5.8
5	32.01.0.02	Extractos curtientes	3.6	8.4	8.3
10	84.51.1.99	Máquinas de escribir	28.7	21.1	4.4
10	84.52.1.03	Máquinas de calcular	11.7	10.3	0.9
10	84.51.1.01	Máquinas eléctricas de escribir	14.1	10.5	0.9
12	85.21.1.01	Tubos de imagen T.V.	7.3	7.6	0.6
12	85.15.8.01	Aparatos transmisores	3.9	10.8	4.0
15	29.44.0.97	Antibióticos	4.8	6.1	6.5
16	39.02.2.01	Monofilamentos	5.9	33.6	0.1
16	39.02.2.99	Otros productos de polimerización	0.9	6.5	10.1
16	29.01.5.01	Compuestos aromáticos	0.0	0.0	6.6
17	84.11.1.99	Otros generadores	13.8	6.6	1.6
18	37.03.1.02	Filmpacks	23.0	23.3	18.3
18	37.02.3.02	Películas perforadas	16.6	14.9	12.5
18	90.10.9.01	Aparatos laboratorios fotográficos	5.0	5.5	15.8
18	90.07.1.01	Aparatos fotográficos	13.5	8.7	2.3
18	37.01.0.01	Placas fotográficas	11.5	9.6	6.6
18	37.02.2.01	Películas perforadas	6.0	7.2	4.3
21	32.07.9.03	Pigmentos	7.9	11.3	6.7
TOTAL PRINCIPALES PRODUCTOS		241.5	266.1	159.5	
TOTAL ACUERDOS		406.0	440.6	268.6	
%		59.5	60.4	59.4	

Fuente: ALADI. Secretaría General. Unidad de Información y Estudios.

a/ Descripción abreviada.

Cuadro 26

ALADI: PREFERENCIAS OTORGADAS POR PAISES EN
LOS ACUERDOS COMERCIALES

(Cifras en números de items)

ARGENTINA	677
BRASIL	541
BOLIVIA	...
COLOMBIA	26
CHILE	98
ECUADOR	...
MEXICO	658
PARAGUAY	...
PERU	40
URUGUAY	126
VENEZUELA	32
TOTAL	<u>2.198</u>

Fuente: ALADI, Secretaría General.

Cuadro 27

ALADI: NUMERO DE PAISES PARTICIPANTES EN LOS
ACUERDOS COMERCIALES

Número de países	Número de Acuerdos
2	11
3	2
4	3
5	4
8	1

Fuente: ALADI. Secretaría General.

También es claro que el nivel de multilateralismo de los acuerdos es reducido y, teniendo en cuenta que su estructura está afiatada en el tiempo, las posibilidades de adhesión y convergencia son limitadas. Esta misma situación se presenta en lo referente a la cláusula de tratamiento diferenciado según categorías de países.

La estructura de las concesiones pactadas presenta variadas diferencias. En un extremo, existen acuerdos que consignan una especie de zona de libre comercio para pocos productos, dado que establecen una preferencia de 100% para todos los productos que, a su vez, son comunes. En otros acuerdos, los productos incorporados son desgravados en forma diferente por países e incluso se establecen preferencias dirigidas en favor de un determinado país. Finalmente, existe la modalidad de concesiones, a semejanza de listas nacionales limitadas a dos países.

Ambas consideraciones -concentración en pocos participantes y disimilitud en las concesiones- sitúan la eventual participación de los países de menor desarrollo económico relativo en un plano simbólico, ya que las "ataduras" prácticas son de tal envergadura que hacen imposible superarlas. Con menor intensidad, esta situación se presenta en el caso de los países de mercado insuficiente.

Por último, es redundante referirse a toda la compleja problemática que fue largamente discutida en el marco de la ALALC, acerca del rol que deberían cumplir estos acuerdos y, más específicamente, sobre el papel que desempeñaban las empresas transnacionales dentro de estos esquemas. Al parecer nada se ha modificado y las posibilidades de ALADI de revertir la situación, por el momento, no se visualizan con claridad.

Estos acuerdos de alcance parcial de naturaleza comercial, constituyen una expresión de la voluntad política de algunos países para promover acciones específicas orientadas a lograr resolver determinados problemas comerciales que inciden, no en un marco sectorial propiamente tal, sino en el de determinadas empresas o, a lo más, en grupos de empresas. Contienen implícitamente un reconocimiento a la heterogeneidad política y económica que prevalece en la región, la que determina profundas diferencias de desarrollo a nivel latinoamericano, subregional y nacional. Algunos sectores, muchas veces vinculados a empresas transnacionales, han logrado mediante este mecanismo soluciones concretas a determinados problemas específicos, detrás de lo cual estuvo latente la idea de distribución de mercados por marcas o áreas de especialización.

Por cuestionable que sea este enfoque, reconoce que la región no puede desarrollar todas sus actividades en forma comunitaria y a ritmos de toma de decisiones homogéneos. La experiencia demuestra, nuevamente, que esto no es factible dada la heterogeneidad existente y que, por tanto, cuando un grupo de países es capaz de articular una solución parcial, ésta es mejor que la inacción. El punto central del análisis se encuentra en determinar el grado de aporte real de los acuerdos al proceso de integración propiamente tal y al desarrollo de cada país participante.

En este orden de ideas, los enfoques e interpretaciones no son en absoluto claros. Por un lado, existe un cuestionamiento de tipo conceptual o doctrinario, que rechaza casi en términos absolutos cualquier tipo de aportes. Por otra parte, se reconoce que constituyen avances instrumentales que no pueden descartarse, fundamentalmente por la concepción que involucran. En este sentido, la raíz del problema pareciera encontrarse un tanto en el carácter eminentemente bilateral del instrumento y en el hecho que no discrimina entre empresa privada de capital nacional con respecto a aquella de origen transnacional.

2. Reuniones sectoriales

Los encuentros interempresariales poseen larga tradición y han constituido un medio para incentivar la participación del sector privado en el proceso. En la medida que el estancamiento de las negociaciones para incorporar productos en las listas nacionales se fue haciendo cada vez más difícil de superar, los empresarios fomentaron la creación o ampliación de acuerdos de complementación. Estos fueron adquiriendo, hacia fines de la década pasada, la característica de constituir foros sectoriales para el análisis y discusión de los problemas comerciales y recomendar la adopción de determinadas franquicias o concesiones arancelarias.

Este ha sido uno de los papeles importantes desempeñados por estos encuentros. Un segundo rol de tipo cualitativo, se relaciona con el proceso de cooperación técnica que fluye de las reuniones. Los contactos entre empresarios no se limitan sólo a los aspectos comerciales, ya que normalmente se analizan los diversos problemas que afectan al sector, sean de tipo económico, productivo o tecnológico. Esta vinculación, consolidada en el tiempo, permite, crear flujos de comercio al margen de la concesión arancelaria propiamente tal. El proceso de apertura al comercio exterior y las sucesivas alteraciones a los márgenes de

preferencias, entre otras causas, hicieron perder importancia relativa a la concesión tarifaria y facilitó la negociación directa que, en muchos casos, provino de estos encuentros.

En los últimos años, los objetivos generales de estas reuniones se han orientado a facilitar la participación empresarial en la preparación y formulación de propuestas para utilizar los mecanismos del nuevo Tratado. Asimismo, se ha intercambiado información actualizada, a nivel nacional, sobre la situación sectorial.

Entre 1966 y 1974, se verificó la mayor actividad de las reuniones sectoriales, tanto en término de número de eventos, como de países participantes. Sin embargo, desde esos años los empresarios de los países de mayor desarrollo económico relativo fueron más dinámicos y, gradualmente, los restantes países participaban en menor encuentros y con menor número de delegados. La excepción es Uruguay que, por ser país sede, dispone de más facilidades para alcanzar una participación relativamente intensa.

Esta desigual concurrencia explica, en lo sustantivo, la polarización que se registra en la estructura de los acuerdos comerciales. En ellos, como se indicó en su oportunidad, la participación de Argentina, Brasil y México es gravitante.

En 1983, la ejecución del programa de reuniones sectoriales, a juicio de la Secretaría General,^{15/} permitió extraer las siguientes conclusiones:

a) Continúa siendo un mecanismo adecuado para canalizar la participación empresarial, tanto en la administración y en el perfeccionamiento de los acuerdos vigentes, como en la proposición de nuevos.

b) Existe un marcado interés empresarial por buscar nuevas modalidades de negociación. Sobre este punto se ha propuesto, de manera reiterada, el otorgamiento de preferencias porcentuales generalizadas y la alternativa de excedentes y faltantes. En ambos esquemas se han detectado limitaciones técnicas; sin embargo, ellas reflejan el interés empresarial por superar la clásica negociación producto a producto.

c) Se han realizado deliberados esfuerzos por lograr una mayor participación de delegaciones empresariales del resto de países, en especial de los pertenecientes al Grupo Andino.

d) Las organizaciones regionales de empresarios juegan un papel importante, sobre todo en aquellos sectores en los cuales aún no se ha alcanzado un intenso proceso de negociación. El funcionamiento de estas organizaciones constituye un apoyo para la Secretaría en la promoción de acuerdos, por lo cual se prevé promover la constitución de estas organizaciones en determinados sectores.

El programa de actividades para 1984, mantiene líneas similares a las de años anteriores y destaca los siguientes programas de promoción de acuerdos:

- a) En sectores industriales seleccionados, en función de la potencialidad de su intercambio y de la complementación;
- b) Sector agrícola y agroindustriales;
- c) Contratación de obras y servicios en el sector público: consultoría y construcción;
- d) Facilitación del comercio y transporte; y
- e) Participación de la pequeña y mediana empresa.

La promoción de una mayor cooperación interempresarial es un factor consustancial al proceso de integración. Finalmente, éste se materializa en acuerdos entre los agentes operativos y no puede trabajarse al margen de esa realidad.

El punto central lo constituyen los métodos empleados. Así, las reuniones sectoriales desempeñaron un papel importante, pero de alcances limitados. En los años de ALADI se ha procurado superar tal situación, pero aún no es factible precisar si esta meta se alcanzará.

La Secretaría se encuentra procurando racionalizar el proceso de diversas formas. Destaca en este sentido la convocatoria a reuniones con finalidades específicas y entre países con intereses directamente vinculados a tales objetivos. Asimismo, la elaboración de una "Metodología y Programa para la promoción de acuerdos entre los países miembros de ALADI", constituye un esfuerzo en tal dirección. Todo este enfoque debería comenzar a materializarse en 1984 y sólo con posterioridad podrá formularse una apreciación válida sobre su efectividad.

E. CONCLUSIONES

Al finalizar 1983, el estado de utilización de los acuerdos de alcance parcial era el siguiente:

- Acuerdos comerciales: Se habían suscrito los correspondientes a la renegociación de los acuerdos de complementación.

- Complementación Económica: Fueron acordados los reajustes en el PEC y CAUCE

- Agropecuarios: No utilizados.

- Promoción del comercio: No utilizados.

- Otras modalidades: Se habían suscrito 40 acuerdos de renegociación del patrimonio histórico y en la aplicación de la "cláusula latinoamericana" y los Acuerdos Argentina-Costa Rica, Argentina-El Salvador y México-Costa Rica.

La primera conclusión evidente es que, en el primer trienio de ALADI, sólo ha sido posible reajustar la estructura de preferencias comerciales vigentes en la ALALC. Lo único nuevo en la utilización de los instrumentos corresponde a la aplicación de la "cláusula latinoamericana".

Independientemente de las modalidades de los diferentes acuerdos, lo cierto es que ellos reflejan, de manera preferente, el empleo de mecanismos de vinculación comercial, utilizándose sólo marginalmente instrumentos de cooperación y complementación económica.

En consecuencia, se ha transitado de una estructura multilateral a una bilateral y flexible que, por el momento, no permite definir con precisión los efectos que tendrá sobre la expansión del comercio. Concluyó una etapa compleja que impidió la proyección de ALADI hacia la exploración de nuevos caminos que posibilitarán explotar al máximo el potencial que brinda el instrumental del Tratado. Este proceso sitúa la evolución de ALADI prácticamente en su punto de partida, ya que sólo recién ha concluido la fase de reajuste. Corresponde, entonces, iniciar una nueva etapa en función de las realidades que imperan en la actualidad.

ALADI se encuentra en el dilema del bilateralismo versus la concepción multilateral. Se ha señalado que las denominadas cláusulas de convergencia y la apertura o normas de adhesión de los acuerdos tienen un carácter simbólico, puesto que se aprecian serias limitaciones para alcanzar la multilateralización gradual de los acuerdos parciales. Un enfoque alternativo, es reconocer que tal grado de bilateralismo constituye la única respuesta a la situación prevaleciente en el primer trienio de la década y que acciones plurilaterales o multilaterales deberán emanar de otras fuentes alternativas. Se sugiere centrar los esfuerzos en la búsqueda de zonas de confluencias caracterizadas por la presencia de intereses

aglutinantes entre más de dos países, que permita abordar los problemas más acuciantes que confronta la región, manteniendo, por cierto, un razonable equilibrio en la participación del conjunto de países.

La multilateralidad de la ALADI entonces, debe construirse al margen de la renegociación del patrimonio histórico, superando tanto en la conceptual como en lo operativo el lastre de la ALALC.

Se presentan algunos elementos que permiten observar como viable tal sugerencia. Un primer hecho es que la renegociación, por exitosa que haya sido, sólo cubre los productos negociados. Queda un margen mayoritario de comercio intralatinoamericano no sujeto a ningún tipo de normas y, por tanto, susceptible de incorporarse a nuevas modalidades. Un segundo factor surge de la nutrida experiencia de acciones sectoriales de cooperación económica que se han acumulado en el marco regional en los últimos años. Estas demuestran que la cooperación es viable si se logra concitar el interés de un grupo de países en torno a medidas específicas o que signifiquen demandas políticas para los países e impliquen un grado mínimo de identidad con problemas que requieren soluciones entre varios países. Este tipo de soluciones permitiría avances por grupos de naciones en áreas determinadas y conlleva, implícitamente, el reconocimiento que la enorme heterogeneidad regional requiere soluciones abordando aquellas zonas de problemas en donde priman intereses aglutinantes.

Desde este punto de vista, debería reconocerse que la institucionalidad regional presenta una multifacética gama de opciones, utilizadas sólo parcialmente hasta la fecha. Una política global como la que inicialmente se intenta bosquejar, si logra articular un sistema de relaciones idóneo con otras organizaciones latinoamericanas que permita sumar capacidades reales en función de objetivos claramente delimitados, podría obtener resultados de corto plazo que impliquen un avance hacia las metas establecidas en el Tratado de Montevideo 1980. Por ejemplo, para abordar el comercio de hidrocarburos sería indispensable trabajar sistemáticamente con ARPEL y OLADE. Ambas instituciones han logrado avances que pueden viabilizar un esfuerzo orientado a modificar la estructura actual del intercambio de estos productos.

VI. COOPERACION FINANCIERA Y MONETARIA

A. MARCO GENERAL 16/

La cooperación financiera en el contexto regional ha logrado tradicionalmente avanzar, cumpliendo un papel eficaz, en especial en la regulación de los pagos. Los contactos entre los bancos centrales se iniciaron en la década de los cincuenta. Los esquemas de integración que, con posterioridad, surgen en la región traen aparejadas fórmulas o lineamientos de vinculación financiera destinados a coadyuvar a la expansión del comercio recíproco.

En el caso de la ALALC se disponía, hacia fines de 1959, de un proyecto de protocolo para el establecimiento de un sistema latinoamericano de compensación multilateral de saldos bilaterales y, además, ya estaban en proceso de consolidación las reuniones periódicas de bancos centrales, foro idóneo para abordar y resolver estas materias.

La cooperación financiera en el marco de la ALADI funciona en base a tres acuerdos básicos:17/ Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos; Acuerdo de Santo Domingo y Acuerdo de Garantías Uniformes para la Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas (ABLAS).

Como es ampliamente conocido, el mecanismo de pagos y créditos recíprocos se estableció en México el año 1965. Fue concebido como el inicio de una fórmula de cooperación multilateral, que gradualmente debería posibilitar alcanzar metas más ambiciosas de integración tales como una cámara de compensación y un foro de garantías.

A lo largo del tiempo se completó la red de relaciones de pagos y créditos recíprocos y se fueron perfeccionando los respectivos convenios operativos. El Convenio de Pagos canalizó, hasta 1982, más de 60 mil millones de dólares requiriendo sólo -en porcentaje promedio- de 25% para la cancelación neta de los saldos deudores. El promedio histórico canalizado desde 1965, fue creciendo gradualmente hasta fluctuar entre 82 y 86% del total de operaciones de intercambio.

El Convenio fue actualizado y ajustado a las nuevas circunstancias en 1982. Sin embargo, se comenzaban a presentar coyunturas especiales que los mecanismos vigentes no podían resolver adecuadamente. Ellas, en lo fundamental, eran las siguientes:

1. Las crecientes dificultades del sistema financiero internacional afectaban cada día con mayor fuerza a la región y los países entraban en una crisis financiera de impredecibles proyecciones.
2. En 1979, al finalizar el segundo período de compensación, por primera vez, un banco central fue excluido del sistema de compensación multilateral debido a graves problemas transitorios de iliquidez. Estas dificultades provenían de circunstancias exógenas al mecanismo propiamente tal y, directamente, repercutió en el Acuerdo de Santo Domingo.
3. Hacia fines de 1982, otro banco central experimentó graves problemas, de orden coyuntural, lo que obligó al Consejo a promover la adopción de medidas de salvaguardias.
4. A comienzos de 1983, un tercer banco central comenzó a enfrentar análogas limitaciones.

Las circunstancias anteriores, enmarcadas en la crisis económica y financiera de los últimos años, indujo a los países a buscar fórmulas alternativas orientadas a fortalecer el conjunto de instrumentos de cooperación financiera.

El Acuerdo de Santo Domingo, suscrito en 1969, tiene por finalidad: atender situaciones transitorias de iliquidez -primer mecanismo- que inciden en la compensación multilateral; apoyar a los bancos centrales que confronten déficits globales en su balanza de pagos -segundo mecanismo-; y enfrentar situación de iliquidez resultante de catástrofes naturales -tercer mecanismo-.

El primer mecanismo, que opera desde 1972, ha sido utilizado en 26 oportunidades. Los otros dos, en vigencia desde 1981, han sido utilizados en tres y una ocasión respectivamente.

Los ABLAS se perfeccionaron en 1976, mediante la suscripción del Acuerdo de Garantías Uniformes de Disponibilidad y Transferibilidad y fueron lanzadas al mercado ese mismo año. Estas no fueron utilizadas debido, entre otros factores, a una coyuntura financiera de elevada liquidez internacional que simplemente las relegó a un rol periférico.

En este marco de la integración financiera, brevemente descrito, se vienen desplegando numerosos esfuerzos por imprimirle a esta modalidad de cooperación, una nueva dimensión. Esta debiera ser más funcional con el nuevo escenario que se ha configurado, entre otros factores, por los niveles y estructura de la deuda externa, las altas tasas de interés y las políticas restrictivas impulsadas

por el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.). Las nuevas modalidades de la integración financiera se han venido discutiendo en el transcurso de los últimos años, en particular en 1982 y 1983, pero aún resulta difícil determinar su real factibilidad. Sin embargo, su orientación sustantiva proviene de planteamientos de los propios bancos centrales lo que debería constituir una base sólida para su materialización.

B. ACUERDO MONETARIO 18/

Los objetivos del Acuerdo Monetario propuesto en 1983, en el seno de la ALADI son:

a) "Realizar y facilitar la compensación multilateral de saldos de las transacciones cursadas por intermedio del sistema".

b) "Asegurar el financiamiento de ciertas situaciones de iliquidez internacional, mediante el otorgamiento de créditos calificados, la emisión de instrumentos monetarios internacionales y la captación de recursos financieros".

c) "Favorecer el desarrollo del proceso de integración económica regional, facilitando los intercambios comerciales y financieros, y otras acciones coadyuvantes a los fines del Tratado de Montevideo 1980".

d) "Instaurar procedimientos de reajuste para los desequilibrios generados por los intercambios regionales, por intermedio de compromisos comerciales amplios así como por mecanismos financieros específicos".

El Acuerdo contendría los siguientes mecanismos o modalidades de intervención:

1. Las compensaciones multilaterales.
2. De financiamiento, con recursos propios o adquiridos.
3. De ajuste de los desequilibrios, y
4. De promoción del intercambio regional.

Para el cumplimiento de estos fines se contemplan tres instrumentos, a saber:

1. Cámara Compensadora Multilateral

Este mecanismo corresponde básicamente al actual Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, pero con algunas modificaciones para contemplar su vinculación con los demás mecanismos propuestos en el Acuerdo Monetario. El ajuste central

consiste en la canalización de operaciones del comercio intrazonal, con carácter obligatoria, a efectos de que el sistema opere sin distorsiones.

Otro ajuste estaría dado por la administración de las unidades monetarias latinoamericanas (UMLA) que reforzarían el sistema, en base a los saldos de las compensaciones periódicas. Para estos fines, se deberán establecer medios de comunicación precisos y ágiles con los órganos de la ALADI, que sirvan de base para orientar las negociaciones comerciales que se prevé tendrá lugar con el fin de atenuar o resolver los desequilibrios relativos del intercambio intrarregional.

Un tercer ajuste se vincularía con la cancelación de las ABLAS, que se prevé serán colocadas en la plaza de Nueva York, lo que modificaría la mecánica inicialmente prevista para la creación y negociación de estos papeles. Un nuevo rol que en el fondo, implica rescatar la validez de este mecanismo.

2. Unidad Monetaria Latinoamericana

La UMLA, en una primera etapa por lo menos, tendría objetivos limitados. No se trataría de una unidad de cuenta tipo canasta que tuviera como objetivo buscar la estabilidad de los tipos de cambio, sino que, por su naturaleza, asignación y modalidades de circulación, han sido diseñadas para atender los objetivos y requerimientos específicos del esquema de cooperación financiera propuesto.

Las funciones esenciales serían:

a) "Constituirse en un activo de reservas para los países miembros, es decir, que en énfasis estaría puesto de su capacidad de mantener valor y constituirse, dentro de determinadas condiciones, en un medio de cambio de general aceptación entre los países de la región"; y

b) "Ser un común denominador de las transacciones, es decir, la función de numerario".

3. Fondo de Cooperación Financiera

El Fondo comprendería, por una parte, a los mecanismos actuales de apoyo multilateral a déficit transitorio. Adicionalmente, tendría como objetivo la constitución y captación de recursos financieros que permitan incrementar el grado de liquidez multilateral a fin de mantener fluidos los mecanismos compensatorios previstos y ejercer las modalidades de apoyo a los déficit temporales de balanza de pagos.

Sus propósitos básicos serían:

a) "Asegurar una administración multilateral y autónoma de recursos propios y negociados, regionales o extrarregionales, que faciliten la financiación de las actividades comerciales intrarregionales".

b) "Facilitar las operaciones de sus participantes mediante el otorgamiento de créditos transitorios para atenuar oscilaciones temporales de liquidez y fluctuaciones del comercio intrarregional"; y

c) "Emitir y administrar instrumentos financieros internacionales comunes, que permitan obtener recursos para sus actividades. Con este propósito mantendrá canales permanentes de negociación y promoción, con los centros financieros internacionales y sus instituciones componentes".

En una visión esquemática, estas son las principales características del Acuerdo Monetario. Los bancos centrales están considerando una propuesta detallada para su estructuración, ya que la idea parecería contar con un relativo apoyo. Sin embargo, existen numerosos problemas técnicos que pueden dilatar la negociación.

La Conferencia Económica Latinoamericana celebrada en Quito estableció un conjunto de pautas sobre la cooperación en asuntos financieros. Definió criterios básicos en relación a la deuda externa, puso especial acento en el fortalecimiento de los mecanismos de compensación y destacó la necesidad que ALADI estudie la posibilidad de establecer un fondo de reservas para financiar desequilibrios de balanza de pagos.

Los avances de la integración financiera, la eventual suscripción de un acuerdo monetario o de cualquier mecanismo alternativo y el cumplimiento de los mandatos del Plan de Acción de Quito, conforman una plataforma de especial relevancia, ya que la manera de abordar los problemas de financiamiento y los pagos definen la viabilidad de las metas que se establezcan en materia del comercio recíproco.

Los esfuerzos que se realicen en el campo financiero adquieren especial trascendencia, constituyen el eje central de preocupación de la ALADI debido a la influencia que tienen en todos los aspectos comerciales. Si bien hay plena conciencia de las dificultades del proceso negociador, el que éste se dilate a lo largo de 1984, significará que no se generen las bases necesarias para evitar la erosión en el intercambio recíproco y, por tanto, que no coadyuve a amortiguar los efectos negativos de la crisis.

VII. COOPERACION EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y ALIMENTICIO

El desarrollo del proceso de integración y cooperación en materia agropecuaria y alimenticia refleja una experiencia que arroja insatisfactorios resultados en todos los esquemas regionales. Salvo situaciones de carácter excepcional, ha sido imposible impulsar un proceso compatible con el enorme potencial de recursos y, mucho más, con las crecientes demandas nutricionales de la mayoría de la población.

En esta ocasión no se examinarán las causas explicativas de dicha situación, lo cual llevaría a la formulación de un análisis extenso que no es del caso reiterar.^{19/} El tema se tratará examinando lo que podría definirse como potencial comercial del sector y los lineamientos básicos del programa de trabajo de la ALADI en esta materia.

A. POTENCIALIDAD COMERCIAL DEL SECTOR Y ESBOZO DE SUGERENCIAS DE ACCION 20/

El comercio exterior de productos agropecuarios ha venido registrando crecientes dificultades, en particular en los últimos dos años, debido tanto a dificultades de acceso a los mercados de los países industrializados como al deterioro en los precios de exportación.

Los índices que se presentan en el Cuadro 28 indican con claridad la abrupta caída de los precios de un grupo de productos de exportación seleccionados por su importancia relativa. Sólo cuatro de éstos muestran un mejoramiento en los precios respecto al año base. Sin embargo, en tres de ellos aún no se alcanzan los niveles máximos logrados en el período. En otros dos rubros los precios muestran leves movimientos que no alcanzan a neutralizar el efecto de la inflación internacional y, por tanto, a precios constantes registrarían un deterioro. Los otros cinco productos revelan caídas acentuadas las que pueden considerarse más cercanas a la situación general del sector.

El fenómeno de deterioro de los precios en los productos de exportación se encuentra íntimamente asociado con las condiciones recesivas de la economía mundial; ella constituye, probablemente, uno de los factores determinantes. No obstante, las prácticas proteccionistas también inciden de manera relevante. Por último, las políticas predominantes en el contexto internacional se orientan a

contraer la demanda efectiva, lo cual lleva, a menores niveles de consumo que afectan una alta proporción de los productos de exportación de los países de ALADI.

En una visión agregada, el sector agropecuario se sitúa ante un escenario en el cual las exportaciones encuentran cada vez mayores dificultades de acceso, sea por prácticas proteccionistas, por reducción en el consumo o por el surgimiento de nuevos proveedores que, en ciertos casos, disfrutan de condiciones preferenciales de acceso. Constituiría, por tanto, un objeto prioritario promover medidas orientadas a mantener los niveles de exportación a terceros países en las mejores condiciones de precio posible y buscar la máxima diversificación de mercados.

Cuadro 28

INDICE DE PRECIOS CORRIENTES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
AGROPECUARIOS DE EXPORTACION

(Base 1977 = 100)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Azúcar cruda	100	96	118	354	209	104	102
Café suave	100	77	76	74	61	62	58
Cacao	100	90	87	69	55	50	54
Banano	100	99	111	135	137	131	154
Trigo	100	125	156	168	169	154	154
Maíz	100	116	135	184	158	120	135
Carne de vacuno	100	142	191	184	164	158	163
Harina de pescado	100	90	87	111	103	78	95
Soya	100	96	106	105	103	88	92
Algodón	100	99	105	128	116	99	111
Lana	100	102	124	127	116	101	94

Fuente: Elaborado a base de CEPAL: Revista N° 19, Cuadro 8, página 21. Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1983.

El comercio exterior del sector agropecuario se caracteriza, además, por su fuerte vinculación con el resto del mundo. En efecto, aproximadamente 90% de las exportaciones se dirigen a dichos mercados. Por otro lado, algo menos de 80% de los requerimientos de importación proviene de fuentes que, mayoritariamente, corresponden a los países industrializados.

La información que consta en el Cuadro 29 permite, para 1981, una visión por productos que muestra con claridad el amplio margen de autoabastecimiento que podría alcanzar la región. De un total de 7.2 mil millones de dólares importados, la región sólo se abastece en 1.5 mil millones mientras exporta a terceros países, en esos mismos productos, más de 14 mil millones de dólares.

En forma paralela a los altos niveles de concentración en pocos productos, el sector se caracteriza por intercambiar una amplia gama de bienes. El Cuadro 30 señala, en términos aproximados, tal situación.

En consecuencia, cualquier política que se procure impulsar para alcanzar un reordenamiento del comercio agrícola latinoamericano tiene que partir reconociendo que se debe abordar, con instrumentos diferentes, los dos tipos de productos que coexisten en el comercio del sector.

En el caso de los productos y países que cubren lo esencial del comercio, es factible diseñar un tratamiento directo que, si se fundamenta en una consistente decisión política podría provocar, en plazos razonables, una modificación sustantiva en el ordenamiento del comercio agropecuario. En estos productos predomina la intervención de empresas estatales y existe lo que puede calificarse como total indiferencia arancelaria, en el sentido que no hay correlación directa entre la tarifa y los flujos de comercio. Los países adquieren lo necesario para complementar su oferta interna o permiten que ésta compita con las importaciones dentro de márgenes definidos a nivel nacional.

Una situación totalmente diferente se presenta para el resto de los productos que, en términos numéricos, son mayoritarios. En estos casos, la correlación tarifa-comercio es bastante elevada, por lo cual estos productos deben someterse a las reglas de la negociación arancelaria. Este tipo de comercio, seguramente, es el más afectado por las medidas de emergencia que aplican en la actualidad la mayoría de los países. Los efectos que se pueden estar generando inciden en el empresariado, afectando la producción y el empleo. Las metas, en estos casos,

Cuadro 29

ALADI: COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS
SELECCIONADOS (1981)

(Miles de dólares)

	EXPORTACIONES (FOB)		IMPORTACIONES (CIF)	
	ALADI	TOTAL	ALADI	TOTAL
Azúcar	195.579	1.609.259	267.556	771.296
Café	89.330	3.613.084	91.991	94.367
Cacao	50.761	883.815	43.191	43.653
Banano	38.505	332.886	94.993	97.913
Manzana y otras frutas templadas	103.242	308.821	100.927	147.339
Legumbres	102.076	596.503	132.916	562.116
Preparados y conservas de frutas y legumbres	88.514	912.071	62.125	214.550
Cereales	220.956	3.030.922	167.788	3.764.789
Soya	249.841	1.038.219	248.218	432.139
Productos pesqueros	165.301	1.395.309	149.191	257.127
Ganado vacuno	147.234	915.214	121.327	124.588
Mantequilla	7.364	22.376	7.163	84.325
Leche y nata	14.154	21.364	6.072	598.247
<u>TOTAL</u>	<u>1.472.857</u>	<u>14.679.844</u>	<u>1.493.463</u>	<u>7.192.719</u>

Fuente: ALADI. Secretaría General, Unidad de Información y Estudios.

Cuadro 30

ALADI: NUMERO DE ITEMS AGROPECUARIOS SUJETOS A
TRANSACCIONES INTERNACIONALES

	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
ARGENTINA	162	188
BRASIL	180	189
COLOMBIA	87	172
CHILE	112	185
ECUADOR	69	118
MEXICO	159	201
PARAGUAY	53	112
PERU	119	152
URUGUAY	93	146
VENEZUELA	79	203

Fuente: Elaboración propia a base de datos oficiales de ALADI.

deberían orientarse hacia la mantención de los flujos de comercio procurando un máximo de estabilidad.

En conclusión, los objetivos prioritarios dentro del comercio agropecuario podrían considerar:

a) Mantención de los niveles de exportación a terceros países procurando mejorar las condiciones de acceso y maximizar los precios. En esta línea se incluye un esfuerzo deliberado y de carácter conjunto para abrir nuevos mercados, diversificando las exportaciones.

b) Drástica reducción de las importaciones provenientes desde terceros países, preferentemente mediante expansión de la oferta nacional, subregional o regional.

Los instrumentos a emplear deben ser también alternativos y considerar la alta concentración de productos y países con intervención de empresas estatales y la gran variedad de productos que deberían cobijarse en negociaciones

tarifarias, procurando expandir y mantener los niveles de comercio para evitar profundizar los efectos sociales de la actual recesión.

Un análisis por familias de productos permite esbozar un cuadro de opciones como el siguiente: el grupo de productos como el café, azúcar y cacao, requiere una política orientada a mantener e incrementar, en la medida de lo posible, las colocaciones externas, en los términos señalados en el capítulo III. Por otra parte, los márgenes de comercio potencial en cereales o oleaginosos son de gran envergadura y podría explorarse la forma de elaborar un acuerdo latinoamericano cerealero y de oleaginosas. Para esto se requeriría determinar montos de producción, estimación de déficits o superávits, compromisos de exportaciones o importaciones, por lo menos anualmente, y un sistema periódico de actualización, y las condiciones y cláusulas de las exportaciones e importaciones.

En función de estos antecedentes, se podría proceder a elaborar un programa operativo entre las empresas comercializadoras que son preferentemente estatales; de manera de cumplir con determinadas metas anuales de comercio. Inicialmente no parece necesario actuar sobre las variables tarifarias; sin embargo, este instrumento y las medidas para-arancelarias no deberían descartarse a priori.

Un acuerdo de esta naturaleza, debería ser lo más autónomo posible; no obstante, debe estar inscrito en el marco de la seguridad alimentaria, lo que significa establecer estrecha colaboración con el CASAR, a partir de la etapa de diseño. Para esa etapa se podría, luego de obtener una decisión política de los países, constituir un grupo promotor integrado por ALADI/CASAR/JUNAC y dos expertos de alto nivel especialistas en la comercialización de cereales y oleaginosas.

Dicho grupo en un corto período debería elaborar las bases del o los acuerdos. En principio parece conveniente actuar conjuntamente en ambas familias de productos, pero la práctica puede modificar este juicio. Las bases deben caracterizarse por su gran flexibilidad y voluntariedad en la fase consultiva, como puede ser la fijación de metas comerciales, y gradualidad en el sentido de avances parciales que anualmente se consoliden y luego se expandan. Se debería trabajar bajo la premisa de que todas las transacciones que se realicen deben efectuarse en condiciones de precios y financieras comparables a las prevalecientes en el mercado internacional, para lo cual se pueden definir determinadas referencias como puede ser Bolsa de Chicago, entre otras.

Delineadas las bases, se debería efectuar una consulta con las empresas estatales. En esta ocasión se instrumentaría una propuesta a nivel técnico para elevarla, luego, al correspondiente nivel político.

El grupo de productos frutas y legumbres, desde su estado fresco al conservado, requiere de un detallado análisis técnico que la Secretaría de ALADI ya se encuentra desarrollando. Por su parte, el grupo carne, lácteos y derivados presenta un potencial que es necesario determinar en función de las reales capacidades productivas actuales y sus perspectivas. Los restantes productos del sector, no incluidos en la nómina con la que se está trabajando, deberían estudiarse con detención a partir del trabajo sobre "brecha comercial" que la Secretaría está elaborando. Por último, en relación al sector pesquero debería explorarse la posibilidad de la pronta concreción o factibilidad de un acuerdo parcial.^{21/} Este, en síntesis, plantea como objetivo fundamental promover la organización gradual del comercio exterior de productos pesqueros, de manera tal que sea posible la maximización de los beneficios, a nivel empresarial y nacional, derivados de la actividad pesquera. Esto implica promover acciones encaminadas a: impulsar la expansión y diversificación, tanto en productos como en mercados, de las exportaciones a terceros países, mejorando las condiciones de acceso y fomentando acciones coordinadas entre países. Asimismo, incrementar y diversificar el comercio intrarregional, incluyendo medidas destinadas a lograr la masificación del consumo. Finalmente, crear una infraestructura de servicios que facilite la acción empresarial, sea a través de mecanismos de información de mercados y de oportunidades comerciales, o perfeccionamiento de canales y sistemas de comercialización, capacitación, normas sanitarias, controles de calidad, etc.

En síntesis, la importancia del sector y las posibilidades que se aprecian obligan a actuar en profundidad para modificar el actual estado de inacción. Los diversos tópicos que constan en los programas de trabajo, si bien representan avances no implican cambios de fondo como son los requeridos en las actuales circunstancias. Los lineamientos señalados constituyen ideas de orden global que, eventualmente, podrían formar parte de una estrategia para abordar los problemas del sector.

VIII. LA CONFERENCIA ECONOMICA LATINOAMERICANA Y LA
SEGUNDA REUNION DEL CONSEJO DE MINISTROS DE
LA ALADI

A comienzos de 1983, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador, don Osvaldo Hurtado, se dirigió a los Secretarios Ejecutivos de la CEPAL y del SELA solicitándoles "se sirvan preparar, en el menor tiempo posible, un conjunto de propuestas encaminadas a desarrollar la capacidad de respuesta de América Latina y afianzar sus sistemas de cooperación". Esta solicitud se fundamentó en un sucinto análisis político acerca de las circunstancias imperantes en la región.

En mayo del mismo año, los Secretarios de ambas organizaciones entregaron al Presidente del Ecuador el documento "Bases para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional". En los meses siguientes se efectuaron diversas tareas que culminaron con una Reunión de Representantes Personales de Jefes de Estado y Gobiernos. Esta se efectuó entre el 1º y 3 de agosto en República Dominicana y aprobó el "Compromiso de Santo Domingo" que contiene las líneas básicas de un plan de acción regional para afrontar, de manera conjunta, la crisis económica. También se acordó celebrar una Conferencia Económica Latinoamericana encargada de considerar y formalizar, a alto nivel político, "los elementos específicos del plan de acción conjunto". Se designó una Mesa de Seguimiento -integrada por representantes de cinco países- con la finalidad de velar por la aplicación del Compromiso y preparar la Conferencia.

Esta se celebró en Quito entre el 9 y 13 de enero de 1984. Sus acuerdos se expresaron mediante la Declaración de Quito que contiene planteamientos políticos y un Plan de Acción.

Las metas señaladas en el Plan de Acción y las recomendaciones formuladas, tanto para la ALADI como para otros organismos regionales e internacionales, deben incorporarse en los respectivos ordenamientos jurídicos y programas de trabajos. La Declaración de Quito marca el inicio de un proceso de revalorización de la cooperación regional, al constituir una instancia política que necesariamente debe volcarse en las estructuras técnicas de las instituciones regionales.

El desafío real consiste en determinar la capacidad de instrumentación de estos lineamientos, dado que exige elaboraciones técnicas y la realización de

estudios en plazos breves, que se inserten en el marco de las decisiones políticas de la Conferencia Económica.

La Segunda reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, celebrada a fines de abril de 1984, asume el compromiso político emanado de Quito. La ALADI, concluida una primera etapa de transición, comienza una nueva fase de puesta en marcha de los mecanismos propios del Tratado, en un marco político regional claramente proclive hacia la adopción de nuevas fórmulas de intensificación del intercambio intrazonal.

En este contexto, los Ministros de Relaciones Exteriores adoptaron acuerdos sobre los siguientes temas:

Preferencia Arancelaria Regional; Eliminación de restricciones no arancelarias al comercio intrarregional; Normas para el intercambio comercial; Cooperación financiera y monetaria; Ampliación de las nóminas de apertura de mercados; Programas especiales de cooperación y otras medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo; y Directivas para las labores de los órganos de la Asociación.

A. PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL (PAR)

La PAR constituye una iniciativa de indudable importancia económica y política. Representa un instrumento multilateral destinado a promover el intercambio comercial a nivel regional y debe ser lo suficientemente trascendente para posibilitar la convergencia de los numerosos acuerdos parciales.

Debe recordarse que inicialmente debía entrar en vigencia en forma simultánea con el Tratado. Luego, en la Resolución 5 del Consejo de Ministros */ se aprobaron las "normas básicas", las mismas que también debían ser "aplicables a partir del momento en que el Tratado de Montevideo 1980, entre en vigor".

La Conferencia Económica Latinoamericana reiteró, a un alto nivel político, la necesidad de poner en vigencia la PAR en el transcurso de 1984. En concreto, se convino que debería ser "de tal magnitud que pueda desviar y crear corrientes

*/ Debe recordarse que esta reunión se realizó en el marco de la ALAIC ya que aún el nuevo Tratado no entraba en vigencia. Sin embargo, dado que sus efectos prácticos regulaban labores de la ALADI, en el presente trabajo no se ha hecho distinción de tipo jurídico sobre el particular.

comerciales hacia América Latina y el Caribe". Se instó a los órganos de ALADI a culminar las negociaciones que sean necesarias y a efectuar consultas con los demás países latinoamericanos para facilitar su participación. Finalmente, se acordó, como mecanismo transitorio, "que cada país establezca, sin que implique una negociación, una lista de productos a los cuales se estaría dispuesto a aplicar de inmediato una preferencia arancelaria significativa y en función de las posibilidades de producción de cada país y de sus distintos grados de desarrollo".

La PAR se aprobó mediante la suscripción del Acuerdo Regional N° 4. Las principales características de este instrumento son las siguientes:

1. Objeto: Los países miembros de la ALADI se otorgan sobre sus importaciones recíprocas, una preferencia arancelaria que consiste en una reducción porcentual de los gravámenes aplicables a las importaciones desde terceros países.
2. Campo de aplicación: La PAR se aplica al universo arancelario, es decir, a la importación de toda clase de productos originarios del territorio de los países miembros. Se exceptúan de esta norma general, los productos que cada país incorpore en una lista de excepciones. Por producto originario se entiende aquel que cumple las normas generales y específicas, según el caso, establecidas en la ALALC con los ajustes que, en su oportunidad, ALADI acuerde sobre el particular.
3. Magnitud de la Preferencia: La PAR variará entre el 2 y el 10%, en función de las tres categorías de países establecidas en el Tratado de Montevideo de 1980. Las categorías son:
 - a) Países de menor desarrollo económico relativo: Bolivia, Ecuador y Paraguay.
 - b) Países de desarrollo intermedio: Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela.
 - c) Restantes países: Argentina, Brasil y México.

Las preferencias que corresponden a cada grupo de países son las siguientes:

País Otorgante	País Receptor		
	Bolivia Ecuador y Paraguay	Colombia Chile, Perú, Uruguay y Venezuela	Argentina Brasil y México
Bolivia, Ecuador y Paraguay	5	3	2
Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela	7	5	3
Argentina, Brasil y México	10	7	5

Los países pertenecientes a una misma categoría de desarrollo se otorgan entre sí una PAR de 5%, en tanto que la PAR será diferente cuando se trata de países de categoría distinta. Así, por ejemplo, Argentina concede una preferencia de 10% a Bolivia, mientras este último país sólo proporciona un margen de preferencia a Argentina de 2%.

Los niveles señalados se aplicarán a la importación de productos que se hayan negociado en cualquier otro instrumento previsto en el Tratado, siempre que las rebajas consignadas en la PAR sean mayores a las otorgadas en dichos mecanismos.

4. Preservación: El compromiso básico es "mantener la proporcionalidad que resulte de la PAR aplicada al nivel de gravamen vigente para las importaciones realizadas desde terceros países". Por tanto, no implica la consolidación de niveles arancelarios sean estos aplicables a los países de la ALADI o a terceros países.

5. Restricciones no arancelarias: En este tema la PAR se engarza con el acuerdo que sobre la materia adoptó el Consejo. Es decir, no introducir nuevas restricciones, ni intensificar o ampliar las vigentes y la adopción de un programa de negociación para eliminarlas en un plazo máximo de tres años.

6. Listas de excepciones: Estas se conforman mediante decisiones de cada país. La nómina debió presentarse en un plazo de 60 días. No debe afectar las exportaciones de los países de menor desarrollo que hayan sido objeto de comercio significativo en los últimos tres años. Finalmente, se establece que podrán revisarse para eliminar productos mediante negociaciones multilaterales.

El nivel acordado para la preferencia le otorgó un carácter simbólico, a lo menos en una primera fase. Por esta razón era previsible que las excepciones fueran reducidas. Sin embargo, informaciones preliminares indican que éstas excluirían elevados niveles de comercio.

En efecto, dos países habrían excluido más del 80% del valor total de sus importaciones. Otros cinco en porcentajes que fluctuarían entre 30% y 54%. Los restantes países habrían excluido menos del 15% del total importado. Si bien en el valor de las importaciones ciertos productos de alta incidencia, como puede ser el petróleo, alteran el nivel de los productos excluidos, es importante apuntar que en este caso se ha presentado una brecha acentuada entre el contexto político y la fase operativa.

7. Adhesión y vigencia: Esta abierto a todos los países latinoamericanos y del Caribe mediante negociaciones con los miembros de la ALADI. Para éstos, la entrada en vigencia es el 1º de julio de 1984.

Finalmente, es necesario tener presente que se establece un cronograma de negociaciones destinado a profundizar los niveles pactados y las normas que en esta ocasión se adoptaron. Implícitamente se reconoce su carácter simbólico y que constituye sólo un primer paso que debe ser complementado en el futuro.

B. ELIMINACION DE RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS

El compromiso fundamental, en este caso, es que "los países miembros no introducirán nuevas restricciones no arancelarias a las importaciones de productos originarios de la región, ni intensificarán o ampliarán las vigentes". Este compromiso se complementa con el acuerdo para eliminar tales restricciones en un plazo máximo de tres años, mediante un programa de negociación que, para estos fines, se acordará.

La mecánica operativa parte del concepto tradicional de restricciones no arancelarias y de la comunicación, antes del 30 de junio de 1984, de las que rigen en cada país. Se entiende que los países sólo podrán aplicar las que efectivamente hayan declarado.

Como es natural en compromisos sobre esta materia, se establecen excepciones por problemas de balanza de pagos o dificultades que enfrenten determinadas

producciones. En todo caso estas medidas deben ser transitorias y no tener carácter discriminatorio.

También se contempla el caso de modificaciones generales al régimen de comercio exterior de un país, lo que obligaría al Comité de Representantes a adoptar un nuevo programa de negociación.

Los países optaron por efectuar declaraciones extensivas sobre las restricciones que aplican, lo que en el fondo implica asimilar medidas habituales del comercio exterior a restricciones propiamente tal. Esto, por cierto, representará una dificultad adicional en la elaboración del respectivo programa de negociación.

Este acuerdo y su posterior implementación pueden tener especial significación en los flujos de comercios. Generaría una discriminación a favor de la oferta regional que podría adquirir creciente importancia ante las dificultades financieras que confrontan los países, lo que ha inducido a utilizar el máximo de medidas posibles para contener las importaciones. En situaciones de emergencia en la balanza de pagos, las autoridades privilegian la aplicación de este tipo de medidas en lugar de un manejo preferentemente arancelario.

C. NORMAS PARA EL INTERCAMBIO COMERCIAL

Por medio de esta resolución, se establece la convocatoria de reuniones periódicas para la realización de negociaciones y promoción de diferentes acuerdos. Estos deben procurar orientar hacia la región importaciones provenientes de terceros; impulsar el intercambio de productos básicos y de aquellos productos que incidan en la dinamización de las producciones nacionales. También se estipula la conveniencia de canalizar, a través de los mecanismos del Tratado, los arreglos que se alcancen en materia de intercambio compensado o modalidades análogas.

Dentro de las normas que establece esta resolución se promueve la concertación en materia de compras del Estado o de empresas estatales para canalizarlas en favor de proveedores zonales y, por otro lado, se busca dotar al intercambio intrazonal de un marco normativo que ofrezca seguridades a los operadores económicos.

Los elementos que configuran este acuerdo son importantes para encauzar acciones que eviten la erosión del comercio recíproco y permitan, promover su

expansión, aprovechando las potencialidades existentes. Lamentablemente, no se establecen modalidades ni plazos para su concreción por lo que no es fácil predecir cual será su destino final.

D. COOPERACION FINANCIERA Y MONETARIA

Lo esencial de esta resolución se encuentra en el reconocimiento de la gran incidencia que tienen los aspectos financieros en la marcha del proceso de integración. Constituye una reiteración política y mandatos para los órganos de la Asociación orientados a concretar, a la brevedad posible, los acuerdos que sean necesarios.

Como se ha señalado con anterioridad, avanzar en materia financiera y de pagos es un factor de importancia para viabilizar acciones en el campo del comercio. Implícitamente se reconoce que profundizar la PAR; aprobar un expedito programa de negociación para eliminar las restricciones no arancelarias e impulsar nuevas modalidades de fomento del intercambio, será menos complejo si está en operación un sistema financiero que facilite el ahorro de divisas en el intercambio intrazonal.

E. MEDIDAS EN FAVOR DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO

En relación a las nóminas de apertura de mercados en favor de estos países, se buscó corregir algunas deficiencias que la limitaban. Se planteó la ampliación de las nóminas -20% como meta mínima- incluyendo productos ya incorporados en las nóminas de otros países o nuevos items. Es decir, se busca una efectiva ampliación del mercado en favor de los exportadores de los países de menor desarrollo.

Por otra parte, se postula la concertación de programas especiales de cooperación orientados a:

a) Mejorar las condiciones para el aprovechamiento de las concesiones otorgadas en las respectivas nóminas.

b) Atenuar los efectos económicos que sobre el comercio exterior se originan en los países mediterráneos.

c) Facilitar la cooperación en el área de la preinversión, financiamiento y tecnología.

Los órganos de la Asociación y en especial la Unidad de Promoción Económica deberán realizar los estudios necesarios para estos fines.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1/ ALADI. La Asociación Latinoamericana de Integración. Un análisis comparativo. Mimeo. Montevideo. Septiembre de 1980. Este documento se ha utilizado como base del análisis presentado en el presente capítulo.

2/ INTAL. Revista mensual n° 50, Buenos Aires de: Raymundo Barros Charlin: Análisis comparativo de los Tratados de Montevideo 1960 y 1980, página 30.

3/ INTAL. Op.cit., M. Wionczek: La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI, página 4 y siguientes.

4/ F. Salazar S., El Problema de la convergencia. Mimeo. Caracas, Diciembre 1980, página 16.

5/ ALADI. Intervención en el Comité de Representantes del Subsecretario de Relaciones Exteriores de Argentina, marzo 1982.

6/ ALADI. Actas de las Conferencias de Evaluación y Convergencia. Las citas de los párrafos siguientes corresponden a las Actas del respectivo período que se analiza.

7/ ALADI. Estudio 5 y 5.1: Evolución y estructura del intercambio comercial de los países que integran la ALADI: 1952 a 1980 y 1981 a 1982 respectivamente. En los párrafos siguientes se presenta un extracto de las principales conclusiones de dichos estudios.

8/ ALADI. Op.cit., Estudio 5.1, página 7.

9/ CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina 1980. Cuadro N° 273; Anuario Estadístico de América Latina 1981, Cuadro N° 270; Documento Informativo: Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983. Cuadro N° 6.

10/ CEPAL. Documento Informativo: op.cit., página 1.

11/ CEPAL. Augusto Bermúdez: Potencialidades del comercio exterior latinoamericano (Mimeo), septiembre 1983.

12/ FAO/ALADI: Augusto Bermúdez: Proteccionismo, dumping y comercio latinoamericano. Diciembre de 1983.

13/ ALADI. Acta Final del Quinto Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia de Evaluación y Convergencia, página 4.

14/ ALADI. Tratado de Montevideo 1980, artículo 14.

15/ ALADI. Informe de actividades desarrolladas por la Secretaría General de la ALADI con los empresarios latinoamericanos. Documento presentado en el

XIX Congreso de Industriales Latinoamericanos (AILA), Santiago de Chile, octubre de 1983.

16/ ALADI. Actas de la Comisión Asesora de Asuntos Financieros y Monetarios. Su examen permite apreciar la evolución de la cooperación en este campo y la situación actualizada del proceso.

17/ ALADI/CARM/IV/DT.4: Perfeccionamiento del Sistema de Pago.

18/ ALADI. Propuesta para constituir un Acuerdo Monetario.

19/ Op.cit. en Nota 11/

20/ CEPAL/FAO. Integración económica en el sector agropecuario y políticas nacionales.

21/ Op.cit., en Nota 11/.

SIGLAS

ABLAS:	Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC:	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ARPEL:	Asistencia Regional Petrolera Estatal Latinoamericana
CASAR:	Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria
CAUCE:	Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica
GEPLACEA:	Grupo de Países Latinoamericanos Exportadores de Azúcar
JUNAC:	Junta del Acuerdo de Cartagena
ILAFA:	Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero
INTAL:	Instituto para la Integración de América Latina
OLADE:	Organización Latinoamericana de Energía
OLDEPESCA:	Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero
SELA:	Sistema Económico Latinoamericano
PAR:	Preferencia Arancelaria Regional
PEC:	Protocolo de Expansión Comercial