

Informe mensual de la integración latinoamericana

GRUPO ANDINO

Los “seis” se reducen a “cinco”

Los países del Grupo Andino, incluido Chile, suscribieron el 5 de octubre un Protocolo Adicional por el que ese miembro se compromete a retirarse del Acuerdo de Cartagena en caso de que para el 30 de octubre no se llegue a un consenso acerca de las condiciones que habrán de regir su permanencia en el esquema de integración, sujeta a un “régimen especial”. En realidad y para todos los efectos prácticos, lo único que deberá decidirse en esa fecha es si Chile abandona temporal o definitivamente el Pacto Andino.

La elaboración de las condiciones que habrán de normar

en el futuro los derechos y obligaciones de Chile dentro del Pacto fue confiada, en esa misma oportunidad, a una comisión de expertos. De hecho, la mayoría de los observadores considera muy probable que aquél acepte las condiciones, por lo que la tarea principal de los expertos durante ese periodo de 24 días consiste más bien en dar forma jurídica al régimen especial que se aplicará a Chile durante un número indeterminado de años.

Llega así a su término, al parecer, una grave crisis que se puso de manifiesto en diciembre de 1975 y que tuvo en los meses siguientes repercusiones espectaculares.¹

1. Véase esta misma sección en *Comercio Exterior*, México, marzo, mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 1976.

Antecedentes

He aquí una breve recapitulación de esos acontecimientos:

- En diciembre de 1975 se produjo un enfrentamiento entre Chile y Colombia, por un lado, y el resto de los países integrantes del Grupo Andino, por otro. Los primeros insistían en que se cumplieran los plazos originales en cuanto a la liberación del comercio, en tanto que Venezuela, Ecuador, Bolivia y Perú sostenían que la demora en la programación industrial conjunta hacía necesario acordar una prórroga, para que los fundamentales instrumentos del proceso de integración marcharan en forma armoniosa.

Esta divergencia, en opinión de los observadores, se originaba en la circunstancia de que Chile y Colombia poseen una industria mejor estructurada que los otros países andinos, y por lo tanto preferían seguir avanzando en el aspecto de la integración comercial, mientras que los demás otorgaban prioridad al desarrollo industrial.

Posteriormente se puso en claro que existían discrepancias mucho más graves. Chile, en efecto, deseaba la modificación radical de la Decisión 24 (reglamento de inversiones extranjeras) y el establecimiento de un nivel muy bajo para el arancel externo común, ambos instrumentos fundamentales para el funcionamiento del Pacto Andino.

Al plantearse este nuevo conflicto que amenazaba la existencia misma del Pacto, Colombia decidió llegar a un acuerdo de transacción con los otros cuatro miembros.

- En abril se acordó un protocolo adicional que modificaba el Acuerdo de Cartagena (Decisión 100), al aplazar por dos años las fechas límite para la elaboración y aprobación de los programas de desarrollo industrial y del arancel exterior común, originalmente fijados para el 21 de diciembre de 1975. En adelante, algunos de éstos podrían ser adoptados por un mínimo de cuatro miembros. Simultáneamente, se reducía el ritmo de aplicación de las desgravaciones arancelarias en el programa automático de liberación comercial.

Este protocolo debió haberse formalizado en junio, pero las discrepancias mencionadas impidieron su firma durante varios meses.

- En agosto Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron finalmente la Decisión 100 y, ante la negativa de Chile a hacer lo mismo, le dieron un plazo de 60 días para cambiar de actitud o retirarse del Pacto.

Durante esos 60 días se sucedieron discusiones febriles con objeto de evitar la escisión. Los cinco acordaron importantes modificaciones a la Decisión 24 y adoptaron una posición intermedia en cuanto al arancel exterior común, a fin de satisfacer parcialmente las demandas chilenas.

- El 16 de septiembre Chile rechazó esa propuesta conciliatoria y ratificó su negativa a firmar la Decisión 100.

A fines de ese mes, finalmente, los cinco por una parte, y Chile por otra, presentaron propuestas que permitían llegar a una transacción. Los cinco se mostraron dispuestos a otorgar a Chile un régimen especial para que, una vez superadas sus actuales dificultades, pudiera reintegrarse al Pacto. Aquél, a su vez, sugirió que el Grupo Andino diera cabida a la categoría de "miembro asociado", con el fin evidente de poder seguir perteneciendo a ese movimiento de integración, sin tener que cumplir los mismos requisitos que los "miembros integrados".

Este relativo acercamiento por ambas partes, dentro de la decisión de no transigir en sus posiciones de fondo, se tradujo en la firma del Protocolo Adicional del Acuerdo de Cartagena, suceso ocurrido el 5 de octubre en Lima, y según el cual la situación de Chile en el Pacto deberá quedar aclarada para el 30 de octubre.

La reunión de Cali

Como la propuesta de los cinco a Chile fue el factor que permitió sacar al Grupo Andino del atolladero que amenazaba su existencia, a continuación reproducimos el comunicado dado a conocer al término de la reunión donde aquélla fue elaborada:

"Los representantes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, reunidos en la ciudad de Cali, Colombia, los días 25 y 26 de septiembre de 1976, admitiendo que existen diferencias en la concepción y aplicación de importantes mecanismos del Acuerdo, lo cual afecta negativamente el proceso de integración subregional; reiterando la voluntad de mantener los vínculos más estrechos y de reforzar la posibilidad de renovar en un futuro próximo el esfuerzo mancomunado de todos los países miembros; aceptando como lo ha expresado el representante plenipotenciario de Chile que a estas alturas de la crisis en que por diferentes modelos económicos escogidos se habían agotado, al parecer, las posibilidades de continuar desarrollando el proceso de integración en forma conjunta de los seis países dentro del esquema jurídico-económico actual del Pacto Andino y considerando:

"Que deben convenirse fórmulas que faciliten a Chile, por una parte, aplicar su propio modelo de desarrollo económico, y a los restantes países miembros, por la otra parte, proseguir en sus esfuerzos para alcanzar un desarrollo equilibrado y armónico de sus economías, acuerdan:

"7) Formular un nuevo llamado al Gobierno de Chile para que contribuya al restablecimiento pleno de la normalidad del proceso de integración andino, mediante la firme ratificación del protocolo adicional² en el plazo previsto para la suscripción.

2. Decisión 100.

"2) Reiterar su disposición a convenir con Chile, como resultado del restablecimiento de dicha normalidad, un régimen especial de carácter temporal, relacionado con el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos que amanan del Acuerdo de Cartagena, los protocolos instrumentos adicionales, las decisiones de la Comisión, las resoluciones de la Junta y otras normas dictadas por los organismos principales del Acuerdo. Igualmente están dispuestos a establecer las condiciones y pasos mediante los cuales quede abierta la posibilidad para Chile de reintegrarse al Acuerdo.

"3) Ratificar su voluntad unánime de adoptar los mecanismos que permitan a los países declarantes continuar avanzando en la consecución de los objetivos previstos en el Acuerdo de Cartagena, aun en la eventualidad de que Chile no acepte los términos propuestos en las 2 primeras partes de la presente declaración."

A su vez, el ministro de Economía chileno, Sergio de Castro, al concluir en octubre la reunión de Lima, entregó a la prensa una declaración escrita concebida en los siguientes términos:

"Si en el plazo de 24 días los seis países del Grupo Andino no acuerdan fórmulas que permitan que Chile continúe asociado al proceso de integración andino, para que dentro de un plazo razonable se incorpore plenamente a él, Chile se retirará del Pacto Andino, renunciando a todos sus derechos, cesando asimismo la totalidad de sus obligaciones."

"Sin perjuicio de lo anterior, Chile tiene la plena confianza de que en el plazo de 24 días acordado, puede lograrse el consenso necesario para seguir avanzando, en recíproco apoyo y cooperación por el difícil sendero del desarrollo económico sostenido y acelerado que estima indispensable para resolver los problemas económicos y sociales que se confrontan."

"Con el fin de lograr la deseada cooperación, Chile ha renunciado a su posición de crear una categoría de país asociado general y permanente, aceptando en su remplazo la posible creación de un régimen especial y temporal para su propia situación."

Subraya la declaración que "Chile considera que dicho régimen debiera disponer el mantenimiento del programa de liberación para el comercio intrarregional, con tratamientos preferenciales y recíprocos; el mantenimiento de asignaciones en los programas de desarrollo industrial ya aprobados o que se aprueben en el futuro, para los cuales, al igual que en el programa de liberación, regirán ventajas arancelarias similares y recíprocas".

El Ministro chileno destacó también que de lograrse un consenso en este sentido, "postergaría su requerimiento de que los otros cinco países miembros acuerden para sí la modificación de las disposiciones de la Decisión 24" y que "ha renunciado a la posibilidad de que comunitariamente se fijen niveles arancelarios mínimos acordes con su política nacional de desarrollo, y que en ese sentido acordó con los otros cinco países la creación de una Comisión que estudie este régimen basado en derechos y obligaciones recíprocos que beneficien a los seis países". □

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

Emisión de ABLAS en el mercado neoyorquino

Las Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas-ALALC (ABLAS) son negociables en el mercado financiero de Nueva York desde el pasado 22 de septiembre. En esa fecha se puso en marcha oficialmente este nuevo mecanismo, destinado a captar recursos adicionales fuera del área de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) para financiar el comercio intrazonal, y que cuenta con la garantía conjunta de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela —miembros de la Asociación— y de la República Dominicana.

Con el lanzamiento de las ABLAS en el mercado norteamericano culminan seis años de estudios, trámites y gestiones oficiales, y se concreta la decisión coincidente de los países miembros de la Asociación de emitir un papel común que represente a Latinoamérica como región en los mercados financieros internacionales.

Dada la importancia de este nuevo instrumento de crédito, consideramos de interés para nuestros lectores algunos pormenores acerca de las ABLAS, tal y como fueron expuestos en la *Carta Informativa* de la ALALC.

Características del documento

La Aceptación Bancaria Latinoamericana-ALALC (ABLA) es una letra de cambio de formato uniforme para los países participantes, girada a su propia orden por el exportador de un país cuyo banco central está adherido al sistema de pagos y créditos recíprocos de la Asociación. Dicha letra es aceptada por una institución bancaria del país exportador, autorizada por el banco central respectivo.

El papel se origina en un crédito documentario irrevocable abierto en favor del exportador por el importador de un país de la Zona y es aceptada por el banco del país exportador contra presentación de la documentación de embarque de la mercadería exportada. Este crédito se cursa a través de los convenios de crédito recíproco. Las ABLAS deberán estar redactadas en inglés, emitidas en dólares de Estados Unidos y son pagaderas en la ciudad de Nueva York por un corresponsal del banco aceptante que el propio documento indica y que tenga sede, sucursal u oficina en dicha ciudad. El plazo de vencimiento de las Aceptaciones no podrá exceder los 180 días. A elección del tenedor, el pago podrá efectuarse, siempre en dólares, en el domicilio del banco aceptante.

Modalidades operativas

Al producirse una operación comercial en la región, un banco comercial autorizado del país del importador emite un crédito documentario a favor del exportador, para ser confirmado y negociado por un banco comercial autorizado del país del propio exportador. Al presentar los documentos de embarque de la mercadería al banco confirmante, éste acepta una letra de cambio a plazo (180 días), girada por el exportador a su propia orden. El instrumento así aceptado

constituye una ABLA. La aceptación queda como propiedad del exportador y es susceptible de ulterior negociación. El banco se queda con los documentos de embarque.

Si el exportador desea obtener de inmediato el valor de la exportación podrá descontar la aceptación, ya sea en el propio banco aceptante o en otro autorizado, según sean las condiciones que ofrezcan y las posibilidades de descuento de que dispongan. De ese modo, las instituciones autorizadas de cada país adquieren una "cartera" de ABLAS.

El banco comercial, por su parte, podrá descontar toda o parte de esa cartera en su banco central para recuperar los fondos pagados a los exportadores. Ese paso, naturalmente, dependerá de las disposiciones que cada banco central adopte en cuanto a la apertura de líneas de crédito para financiar las exportaciones y de la política monetaria de las autoridades del país.

La adquisición por parte de los bancos centrales de aceptaciones bancarias les permitirá, a su vez, formar su propia cartera de esos documentos.

La cartera de los bancos comerciales no refinanciada en el banco central, más la cartera de esta última institución, constituirán la masa de aceptaciones de cada país susceptible de ser refinanciada en otros países de la Zona o en mercados e instituciones extrazonales.

A partir del 22 de septiembre en el mercado de Nueva York, tanto los bancos centrales como los bancos comerciales que éstos autoricen podrán negociar su cartera de aceptaciones a través de los corredores que escojan, en la plaza de Nueva York. Las colocaciones directas fuera de esa plaza sólo podrán hacerse cuando las condiciones que se obtengan sean, al menos, tan favorables como las que rijan en ese momento en el mencionado mercado para esos mismos documentos u otros similares.

Garantías

En septiembre de 1973, los bancos centrales de la Zona y el de la República Dominicana, país que sin ser miembro de la ALALC se adhirió a los mecanismos financieros de la Asociación, suscribieron un Acuerdo de Garantía Uniforme de Disponibilidad y Transferibilidad para la Aceptación Bancaria Latinoamericana-ALALC. En el mismo se establece que cada banco central signatario garantiza que las instituciones autorizadas de su país podrán adquirir los dólares necesarios para pagar a su vencimiento las ABLAS que hayan suscrito como aceptables, y podrán transferir libremente dichos dólares a las instituciones en donde debe efectuarse el pago del documento.

Dicho acuerdo fue ampliado en mayo pasado, estableciéndose que las garantías de convertibilidad y transferibilidad alcanzan no sólo a los bancos aceptantes, sino también a los demás obligados en las aceptaciones, así como a los tenedores que obtuvieran el pago en moneda local por la vía judicial o extrajudicial. Además, se dispone que las garantías cubren todas las letras de cambio aceptadas por instituciones autorizadas, cuyo formato y texto sea igual al modelo uniforme de ABLA y que, a su sola observación, reúnen

todas las características para ser una aceptación bancaria latinoamericana-ALALC.

A quiénes benefician las aceptaciones

Como se puede apreciar, la operación de este mecanismo involucra muchos intereses directamente vinculados con el intercambio comercial. En tal virtud, los beneficios del mismo resultan también múltiples.

El principal beneficiario es el país exportador. En primer lugar, el financiamiento permite alentar y agilizar el proceso de exportaciones, con la consiguiente repercusión que éstas tienen para su desarrollo económico. En segundo lugar, la política de aliento a las exportaciones se beneficia con la captación de recursos extrazonales. En tercer lugar, el ingreso de divisas por concepto de las exportaciones canalizadas a través del sistema es inmediato, ya que para recuperar los fondos pagados al exportador el banco central del país exportador puede negociar las aceptaciones bancarias en el mercado financiero de Nueva York.

En segunda instancia se beneficia el exportador, por cuanto éste puede disponer del producto de la operación realizada contra la presentación de los documentos de embarque y la emisión de la letra de cambio aceptada por su respectivo banco comercial, en función del crédito documental abierto en su favor por el banco comercial del importador. Este, a su vez, tiene la posibilidad de recibir la mercadería adquirida con el financiamiento de hasta 180 días estipulado en la aceptación bancaria.

En última instancia, el inversionista que compra la aceptación bancaria en la plaza de Nueva York y con cuyo capital se financia la operación de compraventa intrazonal, se beneficia con el interés generado por el precio de colocación de las ABLAS en el mercado financiero norteamericano.

La creación de las ABLAS respondió al criterio básico de obtener recursos destinados a financiar las operaciones comerciales de la región, preferentemente en terceros países. Se eligió el mercado de Nueva York para negociar los documentos teniendo en cuenta que se trata de la plaza financiera más grande del mundo. □

MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

¿Abarcará aspectos militares el nuevo tratado comunitario?

Un artículo publicado en el periódico *El Correo Económico*, de México, comenta que en la VII Reunión del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) se aprobó la inclusión de los aspectos de seguridad y defensa del istmo en el anteproyecto del Tratado que crea la Comunidad Económica y Social Centroamericana (CESCA).

Dicho artículo, fechado el 9 de septiembre y que firma

Gregorio Selser, precisa que el punto anterior está contenido en la décima resolución adoptada por el Consejo de Defensa Centroamericano, que se congregó en Managua, Nicaragua. Añade que la Comisión Permanente del CONDECA deberá realizar un estudio para elaborar las fórmulas y opciones que sean procedentes a los efectos de la resolución.

El anteproyecto del Tratado de la CIESCA fue entregado el pasado 23 de marzo a los presidentes y jefes de Estado de los cinco países centroamericanos³ y está siendo actualmente estudiado por los sectores interesados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En relación con el tema de los aspectos de seguridad y defensa que al parecer el CONDECA desea incluir en la CIESCA, el citado artículo manifiesta que los participantes en esa reunión dieron a conocer un comunicado en el que expresan su enérgica y decidida posición ante el peligro que para las instituciones democráticas, la paz y el bienestar de sus pueblos y su desarrollo económico y social, constituye el movimiento subversivo impulsado por el comunismo internacional, "por lo cual resolvían coadyuvar con las medidas acordadas o que acuerden los organismos de carácter continental para salvaguardar el principio fundamental de no intervención y el mantenimiento de los gobiernos legalmente constituidos en sus respectivos países".

Otros dos párrafos interesantes del artículo de Selser dicen así:

La reunión del CONDECA ha sido una útil trinchera en su batalla personal por la "integración". Pero la resolución —marginal a toda necesidad militar—, que amarra objetivos estratégicos con necesidades económicas, ha llamado la atención de los siempre sensibles hondureños. Así se explica que el mismo día de la llegada y partida de Somoza de Tegucigalpa, el secretario ejecutivo del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), Gustavo Alfaro, haya declarado que aceptar al CONDECA en las regulaciones y como miembro de la proyectada CIESCA, sería desnaturalizar la filosofía de la integración. Alfaro, a quien Somoza no podrá acusar de comunista, ha explicado que "el espíritu de la integración señala que ésta es un vehículo que se justifica al ponerlo al servicio de la persona humana y de sus necesidades económicas, sociales y culturales", y que el hecho de que cuatro gobiernos en Centroamérica sean de origen militar podría "desembocar en que el CONDECA quede como un organismo de la integración", pero en tal caso "sólo sería una confusión de lo económico con lo militar y la defensa de intereses no integracionistas".

El mismo día y desde Managua, Roberto Mayorga Cortés, secretario general de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), que juntamente con el Comité de Alto Nivel (CAN) preparó durante un año y medio el anteproyecto de perfeccionamiento del Mercado Común Regional, declaró que "los aspectos de seguridad y defensa militar para el área centroamericana no fueron evaluados como de esfera de competencia de los gestores de la CIESCA, por no considerárselos propios de un esquema de integración económica, aunque la vinculación entre esa defensa militar y la integración derivaría de que ambas son partes de la

estructura orgánica de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)". □

CUENCA DEL PLATA

Chile aspira a ingresar como observador

Informaciones de prensa comunican que el ministro chileno de Relaciones Exteriores, vicealmirante Patricio Carvajal, declaró el pasado 12 de octubre que Chile "participará con mucho gusto, si es invitado a integrarse como observador en el Tratado de la Cuenca del Plata". Acto seguido el funcionario se excusó de ampliar sus expresiones, "hasta que no se haga la invitación oficial".

Diversos especialistas han anticipado que Paraguay solicitará que Chile sea invitado como observador en la VIII Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata, que debe realizarse en el mes de noviembre. La participación de Chile en ese Tratado como observador constituiría un paso previo, antes de integrarse al mismo como miembro activo. Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay son partes del convenio suscrito en 1969.

Portavoces de la cancillería chilena han señalado que Chile estaría dispuesto a integrarse al esquema atlántico, sin que ello implique un alejamiento definitivo del Pacto Andino. Al respecto, precisan que se ha considerado el precedente de Bolivia, que pertenece tanto al Acuerdo de Cartagena como el Tratado de la Cuenca del Plata.

La cancillería estima, además, que al integrarse a la Cuenca del Plata, Chile obtendría amplias ventajas comparativas, pues el bloque constituye un mercado de 145 millones de personas, mientras que el Pacto Andino —incluido Chile— no cuenta más que con 75 millones. Otro aspecto básico considerado es que en los países atlánticos existen gobiernos autoritarios, lo que permite un entendimiento más directo. También se señala el hecho de que la Cuenca del Plata constituye un "Tratado abierto y sin exigencias perentorias".

Chile mantiene, por lo demás, estrechas relaciones con los dos países atlánticos más importantes: Argentina y Brasil. Mientras que con el primero se avanza hacia una integración física, con el segundo aumentan las expectativas de intercambio comercial, anticipándose que Brasil se convertirá el próximo año en el principal comprador de cobre. Finalmente, se mencionaron cifras de comercio, según las cuales con Argentina éste asciende a 40 millones de dólares y con Brasil se llegará en 1976 a un intercambio de 500 millones de dólares, comparados con 150 millones de dólares con el pacto subregional andino en su conjunto.

Por otra parte, en lo que concierne a la reunión de cancilleres de la Cuenca del Plata en Brasilia, diversas informaciones periódicas indican que será de gran importancia, ya que en ella se replantearán conceptos, instrumentos y estrategia en materia de integración regional. Añaden que probablemente se adoptarán nuevas fórmulas dictadas por la propia coyuntura internacional. □

3. Véase *Comercio Exterior*, México, junio de 1976, pp. 712-714.

Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana

ELVIO BALDINELLI

La cooperación económica entre Argentina y los demás países de América Latina declinó incesantemente durante la última década. Los arreglos preferenciales en materia de intercambio comercial, la forma más importante de colaboración económica, dejaron de celebrarse en el seno de la ALALC hace casi diez años, y la falta de frutos en los arreglos bilaterales de comercio con los que se quiso remplazar la ALALC han dejado a nuestro país sin algunos de los instru-

mentos de promoción de exportaciones más eficaces.

La Comunidad Económica Europea está formada por países cuyos gobiernos han sido democráticamente elegidos y en los que prevalece como orientación la tendencia demócrata-cristiana o socialdemócrata, y esto no es una casualidad.

Tampoco es una casualidad que el COMECON esté formado por países con gobiernos marxistas-leninistas de la línea que orienta Moscú, ni que los inspiradores del Grupo Andino fueran el presidente Frei, de Chile, el presidente Belaúnde Terry, de Perú y el presidente Lleras Restrepo de Colombia, los tres democrá-

ticamente elegidos y de tendencia demócrata cristiana. Tampoco debe buscarse la causa de la crisis por la que atraviesa el Grupo Andino en la falta de acuerdo entre las partes sobre asuntos técnicos, como el tratamiento del capital extranjero o el grado de protección aduanera que resultará de la tarifa común. La crisis se origina en que ya no todos los gobiernos de los países que lo integran tienen los mismos objetivos políticos, y si Chile deja de pertenecer al Grupo Andino, será en esa falta de objetivos políticos comunes donde deberá buscarse la causa.

Si los países latinoamericanos tuvieran fuertes motivaciones políticas comu-

Nota: este artículo fue tomado de *Carta Política*, núm. 35, Buenos Aires, 1976.

nes que los unieran en forma efectiva, sería posible poner en marcha un esquema de integración económica; las dificultades que sería necesario vencer serían numerosas, pero se superarían gracias a la voluntad de los gobiernos, todos solidarios debido a aquella motivación política que excedería la simple conveniencia comercial. Esto no es así y no parece que lo vaya a ser por largo tiempo, motivo por el cual los programas de integración económica tropezarán con mayores dificultades en su realización cuanto más ambiciosos sean en sus objetivos.

Junto con esta realidad está presente la circunstancia de que todos los países de América latina, con la excepción de Venezuela, están sufriendo y van a seguir sufriendo en los próximos años dificultades crecientes en sus balances de pagos. Estas dificultades en el sector externo de las economías de los países impiden dar solución a los reclamos, cada vez más perentorios, de sus respectivos pueblos que quieren gozar de mejores condiciones de vida, y éstas no se consiguen sin una expansión sensible de las importaciones de bienes de equipos y materias primas. La expansión de las exportaciones, necesarias para corregir las actuales falencias, no habrán de conseguirse sino ampliando las ventas de productos primarios e industriales a todos los mercados del mundo, y si bien el intercambio regional está lejos de ser la solución al problema, puede constituir una fuente de alivio nada despreciable, tal como se constata examinando las corrientes de comercio alcanzadas en los primeros años de la ALALC.

Argentina tiene mucho para ofrecer y mucho para obtener del intercambio latinoamericano. El setenta y cinco por ciento de las exportaciones de productos industriales de Argentina tiene como destino los países de América Latina, y si se contara con preferencias adecuadas esas ventas podrían multiplicarse, hasta constituir un ingreso de divisas que complementara en importante medida las que provienen de otros productos y de otros mercados. A su vez los países de América Latina, podrían contar con preferencias arancelarias que les permitieran competir con ventaja frente a los sumi-

nistros de materias primas y bienes de capital que Argentina adquiere actualmente en terceros mercados.

LA EXPERIENCIA EN LA ALALC

Los motivos que impulsaran a los países a principio de los años sesenta a formar la ALALC no fueron de carácter político, sino eminentemente económicos. Por ello se explica que el programa de la ALALC se paralizara no bien surgieron los primeros inconvenientes de consideración.

Había dos objetivos que eran comunes al grupo de países constitutivos de la ALALC: el primero, lograr un arreglo que permitiera el mantenimiento de las ventajas arancelarias que mutuamente habían pactado los países, principalmente del cono sur del continente, en acuerdos bilaterales de comercio y pagos, acuerdos cuya vigencia estaba amenazada al finalizar la década de los años cincuenta por las disposiciones del GATT y del Fondo Monetario Internacional a las que algunos países, entre otros el nuestro, estaban adhiriendo en esos años. El segundo provenía de un problema común a todos los países, excepción hecha de Venezuela, cual es obtener de las exportaciones las divisas suficientes para lograr un desarrollo económico sostenido y acorde con las necesidades sociales de los países.

El primer objetivo se logró fácilmente. Las concesiones que estaban contenidas en los acuerdos bilaterales de comercio y pagos se volcaron a las listas nacionales, con lo que pasaron a ser multilaterales y restringidas al área de los países miembros, y de este modo se cumplieron los requisitos exigidos en aquella época por el GATT y el Fondo Monetario Internacional.

Las dificultades comenzaron a presentarse en la ALALC cuando se trató de alcanzar el segundo objetivo, el de expandir las exportaciones dentro de la región, tanto para productos básicos como para productos manufacturados, de modo de aliviar la escasez de medios de pagos externos. El Tratado de Montevideo reconocía a algunos países —resultaron ser éstos Paraguay, Bolivia, Ecuador,

y sólo para algunos propósitos Uruguay— la posibilidad de cumplir el programa de desgravaciones con un ritmo más lento que los demás, pero en cambio los restantes —Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela— estaban comprometidos a cumplir el programa de desgravación al mismo ritmo.

La experiencia demostró que no todos los países aprovechaban las ventajas del proceso de integración del mismo modo. Al poco andar se notó que tres países —Argentina, Brasil y México— exportaban más manufacturas dentro de la región que los demás. Las razones por las cuales no todos los países exportaban manufacturas al mismo ritmo se encontraban en que el desarrollo industrial de Argentina, Brasil y México era y sigue siendo muy superior al de los demás, y secundariamente, a que estos tres países habían iniciado en esos años acciones tendientes a promover las exportaciones de productos industriales. Algunos de los otros países, como es el caso de Chile, tenían un desarrollo industrial apreciable, pero la irrealidad de los tipos de cambio hizo que nunca pudiera desarrollar corrientes de exportación de productos nuevos de alguna trascendencia.

En la medida en que las estadísticas de comercio intrarregional fueron confirmando año tras año que algunos países se beneficiaban más que los demás del proceso de integración la crisis quedó planteada. Los demás países solicitaron en reiteradas oportunidades a Argentina, Brasil y México, la modificación del Tratado de Montevideo introduciendo fórmulas más equitativas. Estas solicitudes no tuvieron eco en los tres países mencionados, que no demostraron urgencia ni preocupación excesiva por modificar un tratado que los beneficiaba, pero esa falta de eco se debió, también, a los términos poco realistas en que los demás países de la ALALC plantearon la reforma.

La propuesta de modificación del Tratado contenía aspectos que únicamente podrían haber sido aceptados si los países de la ALALC hubieran estado unidos tras objetivos políticos con gran capacidad de aglutinación, pero, como

queda dicho, sólo había objetivos comunes de política comercial y éstos no eran sustanciales, sino secundarios, ya que la política comercial de todos los países de la región se centra en la respectiva relación con los países desarrollados y no en la intrarregional.

Los puntos que resultaban inaceptables para Argentina, Brasil y México, fueron principalmente dos. El primero puede resumirse en la siguiente frase: "El desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los países miembros, de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos". Esto significa que los arreglos no debían parar en que las corrientes de comercio fueran de conveniencia recíproca, sino que debían nivelar diferencias de desarrollo económico como las existentes, por ejemplo, entre Bolivia y Argentina. Como no había ni hay en la región una solidaridad política tal que pueda llegar a justificar semejante objetivo, este concepto nunca fue aceptado por Argentina, Brasil o México.

El segundo punto se refería a la necesidad de lograr "una programación conjunta" que contribuyera a la distribución de los beneficios del proceso de integración. Esta programación conjunta implicaba que los países de la región debían discutir y aprobar sus programas de desarrollo en una mesa de negociaciones. Una idea así fue posible entre países de tamaño similar y que prácticamente no contaban con industrias, como eran los del Mercado Común Centroamericano, pero en la ALALC no cabía que esto pudiera siquiera intentarse entre países con diferencias de desarrollo industrial y de población tan extremas como Paraguay y Brasil.

El rechazo en numerosas reuniones y a diferentes niveles de decisión de estas dos solicitudes determinó que el Tratado no se modificara y la consecuencia fue que Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y luego Venezuela formaran el Grupo Andino, en cuyo artículo segundo puede leerse el principio del "desarrollo equilibrado y armónico, y en el apartado b) del artículo tercero, el de la "programación conjunta".

Para los años en que el Grupo Andino se puso en marcha, existía entre los más importantes países que lo formaron una identidad de propósitos políticos que permitió dar principio de ejecución a un programa tan ambicioso, y cubrir varias de las más importantes etapas hacia los objetivos propuestos. Los hechos políticos posteriores han modificado esta situación y, en los actuales momentos, los países del Grupo Andino se encuentran ante el dilema de optar entre apartar a un país que ya no comparte el ideario político original y continuar con el programa sin él, o permitir su permanencia en el seno del Grupo Andino desvirtuando o deteniendo el cumplimiento del programa. Este segundo camino es el que optó la ALALC cuando la crisis se presentó, y llevó a la Asociación al estado de parálisis casi total en que hoy se encuentra.

La paralización del proceso en la ALALC y el deseo de romper el aislamiento en que había quedado el país llevó a las autoridades argentinas del momento a intentar el ingreso en el Grupo Andino, iniciativa que no prosperó por falta de objetivos políticos comunes. El segundo proyecto, mucho más modesto, consistió en buscar por el camino de los convenios bilaterales de comercio suplir el acuerdo multilateral de la ALALC. Los muchos anuncios sobre acuerdos logrados apenas se concretaron en uno con Uruguay, y de alcance limitado.

EL "MÁRGEN DE PREFERENCIA"

Durante los años 1974 y 1975 tuvieron lugar en Buenos Aires, Quito y Montevideo reuniones en las cuales las once partes contratantes de la ALALC procuraron alcanzar fórmulas comunes que permitieran la revitalización de la Asociación. De estas reuniones, al menos surgió una idea clara: no había posibilidad alguna de que las once partes contratantes se pusieran de acuerdo en alguna materia de trascendencia.

Mientras tanto, el aumento del precio del petróleo y la crisis en las economías de los países industrializados vinieron a agravar la situación económica nada cómoda de los países de la región, excep-

ción hecha de Venezuela. Esta situación es más difícil que aquella de fines de los años cincuenta, cuando los países buscaron en el acuerdo comercial multilateral de la ALALC alivio en la situación de pagos externos.

Parece claro, a esta altura, que en América Latina no hay entre los países suficiente solidaridad política como para intentar seriamente un proceso de integración económica, como el que llevaron adelante los europeos después de la segunda guerra mundial. También resulta claro que la falta de algún mecanismo que estimule el intercambio entre los países, impide el aprovechamiento de posibilidades de interbambio que podrían venir a aliviar una hora especialmente dura para el sector externo de la economía de la mayor parte de los países de la región. Estas dos condicionantes hacen pensar que debería buscarse un tipo de acuerdo sumamente flexible, no sujeto a ningún programa integracionista, dentro del cual participaran unos pocos países interesados, que no disminuyera la autonomía de decisión de los países en materia de aranceles y otros instrumentos de política económica, pero que resultara un estímulo para el intercambio, principalmente de manufacturas.

Desde hace años se menciona en América Latina una fórmula a la que se identifica como "margen de preferencia" que, por su simplicidad, parece muy adecuada para los objetivos que aquí se proponen. Esta fórmula fue recogida, aunque adaptada a las circunstancias actuales por las que atraviesa la región, por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) en el informe sobre el proceso de integración en América Latina durante el año 1975. En el mes de julio de 1976, el autor de esta nota desarrolló estas ideas en oportunidad del II Seminario de Promoción de Exportaciones que tuvo lugar en Caracas.

El "margen de preferencia", tal como aquí se describe, consistiría en que Argentina, Brasil y México, redujeran recíprocamente los derechos de importación para prácticamente todo el arancel, en un porcentaje que determinarían y que podría ser de veinte por ciento respecto

de los gravámenes que rijan para terceros países. Esto traería las siguientes ventajas:

Permitiría que los exportadores de Argentina, Brasil y México siempre contarán con un determinado porcentaje respecto de la competencia de terceros países. Si bien el veinte por ciento no sería una ventaja demasiado grande para afrontar la competencia de exportadores de países desarrollados, una vez transcurridos los primeros cinco años de vigencia del margen de preferencia y a la luz de la experiencia que se obtenga, se podría analizar la posibilidad de aumentar ese veinte por ciento respecto de todos o algunos productos.

No afectaría a las industrias instaladas en los países que lo acordasen recíprocamente, ya que si una industria puede competir con productos provenientes de países desarrollados con una protección digamos de sesenta por ciento, no parece que no pudiera también competir con industrias de otro país de la ALALC con una protección del cuarenta y ocho por ciento, o sea, apenas veinte por ciento menor que la de terceros países. Por otra parte, la fórmula prevé que la reducción del veinte por ciento no sería sobre todo el arancel, sino que se exceptuarían los productos negociados por cada país en su respectiva Lista Nacional y, además, para prevenir efectos de la competencia sobre productos especialmente sensibles, se establecería una lista de excepciones sobre la que no se aplicaría la reducción, y que comprendería un número de ítem equivalente al diez por ciento de los contenidos en la NABALAC (nomenclatura arancelaria).

Además, los países no perderían la libertad de modificar sus aranceles. Si un país tuviera el sesenta por ciento de protección ante terceros países, para un determinado producto sobre el cual se ha reconocido el veinte por ciento de margen de preferencia en favor de los otros dos, nada le impediría subir ese nivel, por ejemplo al cien por ciento, sólo que entonces el arancel para los otros dos países sería del ochenta por ciento, resultante de rebajar veinte por ciento sobre cien por ciento. También podría prohibir la importación, o aplicar

cuotas de importación, sin dar noticia a nadie.

Lo que aquí se describe constituiría un acuerdo cerrado entre Argentina, Brasil y México. Sin embargo, un acuerdo así podría resultar en un agravamiento de la tendencia a la disociación que amenaza a América Latina con la creación de tantas regiones y subregiones.

Parece conveniente que durante un lapso de cinco años Argentina, Brasil y México extiendan en favor de los países del Grupo Andino, Paraguay y Uruguay, el margen de preferencia de veinte por ciento sin solicitar compensación alguna. De este modo se compensaría de alguna manera el desequilibrio inicial en el aprovechamiento de las ventajas de la ALALC, y, lo que es aún más importante, se mantendría el interés de los demás países por los mercados de Argentina, Brasil y México. Es muy posible que los países del Grupo Andino, Paraguay y Uruguay, no pudieran obtener una ventaja comercial demasiado importante de este margen de preferencia del veinte por ciento, pero el recibirlo sin compensación por cinco años, probaría una actitud generosa que podría ayudar a restablecer un espíritu de solidaridad muy en baja en estos últimos años.

Cuando los primeros cinco años hubieran transcurrido, Argentina, Brasil y México, deberían resolver si el margen continuaría vigente por cinco años más o si debería ampliarse y de qué modo. También podría usarse esta oportunidad para evaluar el aprovechamiento del margen por parte de los restantes países de la ALALC y convenir las compensaciones a recibir, para que pudieran seguir gozando del mismo. Es posible que no todos los países beneficiarios estuvieran, al cabo de los cinco años, dispuestos a compensar a Argentina, Brasil y México por las ventajas graciosamente recibidas. Quizá habría llegado, entonces, el momento de determinar qué países formarían parte del acuerdo sobre margen de preferencia y cuáles no.

LAS VENTAJAS DEL SISTEMA

Las ventajas de este sistema se encuentran en su extrema sencillez y en el bajo nivel de compromiso que implica. La rebaja del veinte por ciento de graváme-

nes para casi todo el arancel es un objeto sumamente modesto, y si bien es posible que no genere grandes corrientes de comercio, también es verdad que no puede ocasionar daño a las industrias instaladas, aun en el caso de que el tipo de cambio en algún país llegue a estar, por momentos, muy sobrevaluado. La lista de productos que no serían objeto de rebajas cubre las últimas dudas a este respecto.

El sistema no implica compromiso alguno para el futuro. Al cabo de cinco años de vigencia los representantes de los tres gobiernos deberían reunirse para determinar si se pone fin al margen de preferencia, si se lo amplía o si se lo modifica, y así se seguiría de quinquenio en quinquenio.

El otorgar ventajas sin compensación a los demás países de la ALALC, también es altamente no compromisorio. Como no se ha aceptado nada en cambio, lo dado puede cesar a los cinco años si no es renovado expresamente. En cambio, constituye un puente para lograr futuros acuerdos con países muy importantes para el nuestro desde el punto de vista comercial, como es el caso de Chile.

Argentina, Brasil y México no están unidos tras objetivos políticos comunes; por lo tanto mal harían en procurar implicarse en procesos de integración profundos que significaran compromisos difíciles de cumplir. En cambio, tiene problemas de política comercial parecidos, y pueden conseguir aliviarlos si adoptan medidas como las que aquí se describen, destinadas a desviar las corrientes de importación de terceros países en el propio beneficio de los países que las adoptan.

Desde hace más de diez años los países más importantes de América Latina han perdido la iniciativa en materia de propuesta sobre política comercial. El hecho de que Argentina, Brasil y México sean los países mayores del área, con un desarrollo industrial mucho más avanzado, les crea obligaciones. Por eso sería oportuno que en esta hora cargada de problemas retomaran la iniciativa no sólo demostrando realismo sino, también, generosidad. □