

# Informe mensual de la integración latinoamericana

## ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

### Orientaciones para la integración

La Secretaría de la ALALC ha dado a conocer una serie de orientaciones para hacer avanzar la integración latinoamericana en la presente etapa. Estas orientaciones conciernen a las materias que serán tratadas en las negociaciones colectivas de 1974 y van precedidas por una recapitulación de la situación actual de la ALALC y un examen del contexto político y económico dentro del cual se desarrollarán las citadas negociaciones.

De este estudio,\* que sugiere los nuevos rumbos que puede seguir el proceso de integración económica y que fue publicado el 20 de junio de 1974, en vísperas de la reunión de Buenos

\* Documento de Trabajo 14, Rev. 1.

Aires,<sup>1</sup> damos a continuación un amplio resumen que contiene los puntos esenciales.

### *Situación de la ALALC*

El examen de la situación actual de la ALALC abarca las cuatro siguientes áreas de actividad:

- a] El desarrollo del programa de liberación comercial y el perfeccionamiento de la zona de libre comercio.
- b] El desarrollo de los programas de complementación económica, de coordinación de políticas y armonización de normas e instrumentos.
- c] El funcionamiento del sistema institucional.
- d] La aplicación del régimen especial en favor de los países de menor desarrollo económico relativo.

Por lo que se refiere al primer aspecto, los compromisos para

<sup>1</sup> Véase *Comercio Exterior*, México, mayo de 1974, p. 421.

el perfeccionamiento de la zona de libre comercio no han podido cumplirse, por lo menos en el período inicialmente establecido por el Tratado de Montevideo. Asimismo, se han puesto de manifiesto en los últimos años serias dificultades para incorporar nuevas concesiones y productos en las listas nacionales.

En materia de cooperación y complementación económicas y de coordinación de políticas y armonización de normas e instrumentos, las Partes Contratantes han aprobado ya dos programas orgánicos —la Resolución 100 (IV) y el Plan de Acción de la ALALC— cuyo desarrollo más completo hubiera significado un paso importante, no sólo para facilitar el cumplimiento del programa de liberación, sino también para crear las condiciones favorables al establecimiento del mercado común latinoamericano.

La ALALC ha logrado avances de importancia en el campo de la armonización de instrumentos aduaneros. De igual manera, en el terreno de la cooperación financiera han sido establecidos mecanismos eficientes que ofrecen posibilidades de perfeccionarse y desarrollarse en el futuro. En cambio, en lo que se refiere a la complementación económica, tanto industrial como agropecuaria y a la coordinación de políticas económicas, los avances han sido menos sustanciales, si bien se han realizado estudios de cierta importancia. En cuanto a la acción conjunta frente a terceros países y organismos internacionales, no se ha logrado aún el establecimiento de un mecanismo de consulta para ese efecto.

En el aspecto institucional, la formación de la ALALC ha constituido un paso importante en el desarrollo de los sistemas de relación entre sus países miembros, ofreciendo un nuevo y dilatado espectro de posibilidades de interacción y de colaboración recíprocas, como germen de una creciente solidaridad. Al abarcar, desde el punto de vista geográfico, económico y demográfico, una parte sustancial de la región, la ALALC ha hecho surgir promisorias perspectivas para la cooperación latinoamericana. Constituye, por el momento, la más amplia organización intergubernamental permanente de países latinoamericanos que ofrecen la oportunidad para el desarrollo de múltiples acciones combinadas en el campo socioeconómico. Este aspecto, que no siempre ha sido debidamente valorado, constituye un logro especialmente importante, que bien puede servir de punto de partida para la realización por las partes contratantes, en forma conjunta, de múltiples tareas en el campo de la integración económica.

Por lo que se refiere al régimen especial en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, el proceso normativo ha sido intenso. Varias han sido las disposiciones adoptadas para hacer frente a los problemas derivados de la particular situación de dichos países y para asegurarles una participación activa y beneficiosa en el proceso de integración. Los resultados de la aplicación del referido régimen, sin embargo, no han sido totalmente satisfactorios debido a que las normas, por sí mismas, no son suficientes como para motivar acciones concretas de colaboración ni para el recurso efectivo a mecanismos e instrumentos específicos de cooperación.

#### *El contexto político y económico*

El examen del contexto político y económico dentro del cual se desarrollarán las negociaciones colectivas es fundamental para

definir la orientación de estas últimas. De dicho contexto merecen destacarse los tres siguientes aspectos:

a] La tendencia a desarrollar el proceso de integración mediante acciones parciales.

b] La situación del proceso de integración subregional andino.

c] La situación económica internacional.

La situación actual de la ALALC constituye, sin duda, un elemento fundamental del contexto de las negociaciones colectivas. Esa situación, que se ha examinado ya, se caracteriza, en términos generales, por las limitaciones advertidas como consecuencia de la aplicación del esquema de integración multilateral establecido por el Tratado de Montevideo. Sin embargo, las Partes Contratantes han manifestado en forma reiterada su propósito de dinamizar el proceso de integración, basándose en que el mismo está considerado incuestionablemente como factor fundamental del desarrollo económico y social de la región.

El sistema de la ALALC, concebido inicialmente en forma estrictamente multilateral, acusó pronto una tendencia a su parcialización a través del empleo de mecanismos discriminatorios de diversa índole. Esa tendencia se mantendrá en la medida en que en determinados aspectos del proceso algunas partes contratantes estén en condiciones de avanzar más aceleradamente que el conjunto. Ante esa circunstancia, puede resultar necesario admitir que la integración de América Latina bien puede requerir que el proceso se conduzca, en una determinada etapa, como un complejo de acciones por pares, por grupos de países y por el conjunto de las partes contratantes que converjan en su momento dentro de un esquema multilateral. En la medida en que esas acciones estén orientadas hacia objetivos finales determinados y controlados por una estructura institucional que asegure el imprescindible grado de cohesión interna y externa del sistema, desaparece el riesgo de fraccionamiento que parecería implicar una orientación del proceso como la señalada.

Por otra parte, cabe tener en cuenta que el progresivo perfeccionamiento de la Subregión Andina constituirá, en el futuro, un importante elemento coadyuvante en el avance del proceso de integración. En el momento actual, sin embargo, la situación del programa de integración subregional, determina que sus países miembros deban examinar los compromisos que eventualmente podrían asumir en el marco de la ALALC, a la luz de los que han convenido en el Acuerdo de Cartagena. Esta circunstancia puede limitar, en algunos casos, las posibilidades de acción conjunta de todas las partes contratantes de la ALALC, particularmente en lo que se refiere a la ampliación del mercado regional. Esta situación se advierte especialmente en los sectores más dinámicos de la economía, que son los que han sido reservados para la concentración de los programas sectoriales de desarrollo industrial del Grupo Andino.

Finalmente, desde un punto de vista más general, la situación económica internacional que afecta en no escasa magnitud a la economía y el comercio exterior de los países de la ALALC, constituye otro elemento del contexto de las negociaciones a tenerse en cuenta en la proyección de las acciones que podrían convenirse. Esta situación, al plantear la necesidad de una modificación en el sistema económico mundial, cuyo alcance y

características aún no pueden preverse con exactitud, reclama una especial atención a los países de la ALALC hacia las cuestiones relacionadas con la posición que les correspondería dentro de un nuevo ordenamiento internacional. La coyuntura económica actual incidirá, con toda probabilidad, en la determinación del cuadro general en el que se desenvolverán las relaciones económicas intralatinoamericanas del cual forma parte la ALALC. Al mismo tiempo brindaría elementos para facilitar la determinación de las posibilidades de acción conjunta de los países de la Asociación.

### *Orientaciones generales*

La consideración de los factores mencionados parecería indicar la posibilidad y conveniencia de introducir cambios en la orientación general del proceso de integración, que se reflejarían en los compromisos que se adopten y los programas que se acuerden para el futuro inmediato.

Sin duda, en muchas materias es posible desarrollar programas de cooperación regional y profundizar el proceso de integración con independencia de la solución general que se adopte sobre la amplitud, profundidad y ritmo del proceso de formación del mercado regional. Las partes contratantes bien podrían convenir en la importancia de introducir un cambio cualitativo en la orientación de la actividad de la ALALC, detectando diversas líneas autónomas de avance, según sus conveniencias y posibilidades.

El desarrollo de acciones parciales, por su parte, tal como se ha señalado, tendría que interpretarse como una posible fórmula de conducción del proceso de integración. La ampliación y profundización de las relaciones por pares o grupos de países, puede, en efecto, ser un procedimiento válido para el logro de objetivos de integración global, en la medida en que estén inscritas en un marco multilateral amplio y sólido que garantice su convergencia ulterior en el momento oportuno.

De acuerdo con lo anterior, el proceso de integración se desarrollará mediante acciones conjuntas de las que participen todas las partes contratantes en las áreas en que sea posible; la Asociación servirá de marco para la ejecución de aquellas acciones que, por su naturaleza o por las limitaciones que tengan frente a las materias respectivas algunas partes contratantes, sean realizadas por pares o grupos de países. Dichas acciones tendrán que tener una orientación finalista y no constituir una simple yuxtaposición de objetivos, procedimientos y compromisos parciales.

El propósito de conferir al proceso de integración latinoamericana la finalidad del establecimiento de un mercado común ha sido reiterado en diversas oportunidades por los países miembros de la Asociación.

Al intentar la formulación de los compromisos de acción colectiva conducentes al cumplimiento en un plazo determinado de la meta final que se habían propuesto, las partes contratantes comprobaron la imposibilidad inmediata de fijar un calendario estricto y un procedimiento compulsorio para superar las sucesivas instancias de la marcha hacia el objetivo último. Simultáneamente con la búsqueda de respuestas a la cuestión de los medios para llegar, continuó cumpliéndose el propósito general de extender y profundizar la cooperación latinoamericana

y de lograr una progresiva y cada vez más estrecha interrelación entre las economías nacionales. En el trasfondo de todo ese espectro de formas de cooperación e integración ha permanecido latente, en todo su vigor, una inequívoca vocación de unidad que dota de un sentido finalista profundo a los esfuerzos que se desarrollan.

Es innegable que en el deseo manifiesto de los países de la Asociación de lograr, oportunamente, el establecimiento de un mercado común latinoamericano, subyace la convicción de la necesidad e importancia de llegar a una situación histórica en las relaciones económicas intrarregionales que amplíe, de manera sustancial, la capacidad tanto individual como colectiva de desenvolvimiento interno y de proyección externa de los países de la región. Ello significa que en ese momento el esfuerzo colectivo se caracterizaría por un alto grado de cohesión interna y externa, basado en una creciente interdependencia de las economías nacionales. El proceso de integración económica, consiguientemente, bien podría entenderse como el conjunto de acciones concertadas que cabría desarrollar y de instancias que sería preciso cumplir, para alcanzar esa situación histórica determinada.

La ALALC, además de dar cumplimiento a un programa de desgravación conjunto y compulsivo, bien podría asumir el papel de intérprete del objetivo final asignado al proceso de integración latinoamericana, de polo de atracción para aglutinar en razón de su coherencia finalista los variados esfuerzos parciales que se desarrollen entre sus países miembros y de centro promotor de la convergencia, en el momento oportuno, de las diversas acciones que se lleven a efecto. En esa posición, la ALALC demandaría un permanente apoyo político de los gobiernos de sus países miembros, para actuar como elemento catalizador de la cooperación regional y para salvaguardar la vigencia constante del objetivo final del proceso de integración económica.

### *El programa de liberación comercial*

Los mecanismos establecidos por el Tratado de Montevideo para dar cumplimiento al programa de liberación comercial han ido perdiendo progresivamente su eficacia y presentan escasas posibilidades de proyección hacia el futuro, a pesar de la prolongación de los plazos y la flexibilización de los compromisos dispuestos por el Protocolo de Caracas.

Las dificultades que presenta la formación de la lista común, en los términos previstos en el Tratado de Montevideo, o sea, abarcando lo esencial del comercio intrazonal, debería atribuirse al alcance del propio mecanismo, antes que al procedimiento de negociación empleado o a la situación coyuntural de los países miembros. En efecto, al abarcar lo sustancial del comercio intrazonal obliga a incluir en ella productos cuya liberación es crítica para las partes contratantes o bien otros cuyo comercio escapa a la influencia de una preferencia arancelaria.

Por otro lado, el estancamiento registrado a partir del Séptimo Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia en la negociación de las listas nacionales, ha sido casi concomitante con el desarrollo del proceso de liberación comercial a través de arreglos parcializados. Tal es el caso de los mecanismos pertinentes del Acuerdo de Cartagena y de los acuerdos de complementación. En este segundo caso, ha sido notorio, además, el

uso de dichos instrumentos preferentemente por los países mayores del área.

La tendencia a canalizar el proceso de liberación comercial a través de acciones por países o grupos de países de distinta índole, bien podría ser interpretada como un factor que induciría a un relativo fraccionamiento del sistema de integración en su conjunto. A pesar de esa apreciación, sin embargo, tampoco puede negarse que tal procedimiento tiene la virtud de contemplar con realismo las posibilidades de progresos más acelerados de algunos países miembros que, de ese modo, no estarían necesariamente condicionados por el ritmo más lento del conjunto de los once participantes en la ALALC. Es lo más probable que dicha tendencia persista en el futuro inmediato, por lo cual cabría buscar en las negociaciones del corriente año las fórmulas más idóneas para el desarrollo de las mencionadas acciones parciales sin perjuicio de intentar, simultáneamente, la adopción de procedimientos para reactivar, hasta donde ello sea posible, el proceso global de liberación del comercio. Ambas acciones tendrían que desenvolverse, obviamente, dentro del marco jurídico e institucional del Tratado de Montevideo y de la ALALC.

Desde otro punto de vista, las listas nacionales, con su actual composición, parecen constituir en cierta medida un obstáculo para que los países del Acuerdo de Cartagena puedan negociar y poner en marcha sus programas sectoriales de desarrollo industrial y para que Bolivia y Ecuador puedan aprovechar plenamente las ventajas comerciales que han obtenido dentro del Acuerdo. En esa consideración, sin duda, se basa la propuesta que se formulara en Lima en octubre del año pasado y se reiterara posteriormente en Montevideo en noviembre de ese mismo año, en el sentido de que se autorice a los países miembros del Acuerdo el retiro de sus listas nacionales de las concesiones que recaen sobre los productos reservados para programas sectoriales de desarrollo industrial y los incluidos en las Decisiones 28 y 29 de la Comisión del Acuerdo.

Una medida de este tipo, aun cuando en los hechos afecta más la extensión de las listas nacionales que su capacidad para generar comercio, representa un claro indicio de las dificultades que habrá que vencer para continuar avanzando en la desgravación arancelaria a través del programa de liberación.

De acuerdo con lo expuesto, las negociaciones del presente año, en lo que al programa de liberación se refiere, versarán sobre los siguientes temas básicos:

- a) Retiro de concesiones por los países del Acuerdo de Cartagena.
- b) La reformulación de las normas y procedimientos para la formación de las listas nacionales.
- c) El perfeccionamiento de la zona de libre comercio.

La anterior enumeración no es, por supuesto, limitativa y, en todo caso, responde al propósito de sistematizar con cierta precisión las eventuales instancias de las negociaciones colectivas. Estas, obviamente, deberán examinar otras cuestiones también importantes, tal como la solución al problema de la liberación y expansión del comercio de los países de menor desarrollo económico relativo, y podrán considerar otras proposiciones que se incluyan en el presente capítulo referentes al

establecimiento de un margen de preferencia zonal, al régimen general de retiro de concesiones y al régimen de cláusulas de salvaguardia.

#### *Retiro de concesiones*

El eventual retiro de las concesiones otorgadas en sus listas nacionales por los países miembros del Acuerdo de Cartagena sobre productos incluidos en las Decisiones 25, 28 y 29 de la Comisión del Acuerdo significaría, de aceptarse íntegramente, una reducción de 43.4% en la extensión de dichas listas, lo que representa 18.1% del total de las concesiones otorgadas por el conjunto de los países miembros de la ALALC. Las importaciones de los países del Acuerdo de Cartagena de los productos sobre los que recaen dichas concesiones ascendieron en 1969 a 36 567 00 dólares, que constituye el 13.4% del total de las importaciones efectuadas por dichos países desde la ALALC en ese mismo año.

Por otra parte, la reserva realizada por los países miembros del Acuerdo de Cartagena para los programas sectoriales de desarrollo industrial, incluye a los productos y sectores más dinámicos de la economía y determina la imposibilidad de negociar sobre los mismos a través de otros mecanismos por lo menos hasta la aprobación y puesta en marcha de esos programas. En el futuro y a medida que los programas sectoriales de desarrollo industrial sean aplicados, y los países del Acuerdo de Cartagena estén en posibilidades de desarrollar producciones competitivas, será sin duda posible volver a negociar entre los once países sobre esa parte del universo arancelario. Por tal motivo, el planteamiento formulado por los países andinos sobre el retiro de concesiones de sus listas nacionales y las dificultades que se advierten para negociar con relación a los productos correspondientes, tendrían que considerarse como situaciones de carácter transitorio y al procurar su solución deberían preservarse las posibilidades futuras de restablecimiento y negociación progresiva de un mercado regional en esos sectores.

Además, si el retiro de esas concesiones está destinado a facilitar la negociación y aplicación de los correspondientes programas sectoriales de desarrollo industrial, parecería razonable que el mismo se haga efectivo a partir del momento en que las ventajas concedidas en listas nacionales realmente constituyan un obstáculo para la aplicación efectiva de la reserva de mercado del programa correspondiente.

Por otra parte, en el entendido de que los países miembros del Acuerdo de Cartagena esperan alcanzar, luego de un tiempo determinado, niveles de competencia adecuados en las producciones asignadas mediante los programas sectoriales de desarrollo industrial, es también razonable admitir que las concesiones otorgadas en sus listas nacionales no crearán en ese momento los mismos problemas que al iniciarse la aplicación del programa.

En razón de las consideraciones anteriores, podrían incorporarse a los planteamientos de los países del Grupo Andino sobre este particular los dos siguientes matices: 1) sustituir el retiro de concesiones por una suspensión de los efectos de las mismas. Esto significaría que dichas ventajas volverían a tener vigencia, en forma automática o negociada, al cabo de un período preestablecido que sería fijado de común acuerdo por las partes contratantes en el transcurso de las



negociaciones colectivas, y 2) el retiro de las concesiones o la suspensión de sus efectos, según sea el criterio que se adopte, podría empezar a regir luego de que el programa sectorial de desarrollo industrial correspondiente sea aprobado o cuando entre en vigor el arancel externo común del mismo, para los productos respectivos. En cualquier caso, se entendería que el retiro deberá recaer exclusivamente en las concesiones otorgadas sobre productos que integran efectivamente el programa sectorial respectivo.

Finalmente, es importante puntualizar que en las negociaciones referidas al planteamiento de retiro de concesiones, formulado por los países del Acuerdo de Cartagena, tendrían que tenerse en cuenta los intereses específicos de los países de menor desarrollo económico relativo miembros de la Asociación. En este sentido, debe tenerse en cuenta el hecho de que dos de los países de menor desarrollo económico relativo forman parte del Acuerdo de Cartagena y, por consiguiente, su interés estaría cubierto por el planteamiento del que ellos mismos participan, mientras que otros dos, al no encontrarse en esa situación, podrían resultar perjudicados por el retiro de concesiones. En este segundo caso, el proceso negociador tendría que conducir a la concertación de los mecanismos de excepción correspondientes, encaminados a preservar los intereses de aquellos países de menor desarrollo económico relativo que se consideren afectados. Entre las posibles fórmulas de solución al problema cabría examinar, por ejemplo, la posibilidad de trasladar de las listas nacionales a las listas especiales correspondientes las concesiones sobre productos que sean de interés para Paraguay y Uruguay.

#### *Nuevas normas para las listas nacionales*

A partir de la revisión de las listas nacionales de los países miembros del Acuerdo de Cartagena podrían seguirse diversos caminos para continuar con la liberación del comercio intrazonal a través de ese mecanismo, de acuerdo con la capacidad que tengan las partes contratantes en su conjunto para asumir compromisos de esa naturaleza.

Durante 1975 las partes contratantes podrían negociar la consolidación de concesiones sin gravámenes residuales, el mejoramiento de concesiones con gravámenes residuales y el otorgamiento de nuevas concesiones. Esa negociación, que se perfeccionaría en el Decimoquinto Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia, estaría destinada a dar un punto de partida a la aplicación de los nuevos mecanismos que se adopten para la negociación futura de las listas nacionales.

Si el conjunto de las partes contratantes estuviera en condiciones de continuar negociando concesiones arancelarias, podría pensarse en modificar el compromiso previsto por el artículo 5 del Tratado, previéndose la ampliación anual de las listas nacionales conforme a un programa que se iniciaría en 1975 y terminaría en 1980.

De acuerdo con este programa, cada Parte Contratante asumiría el compromiso de incluir anualmente, en sus respectivas listas nacionales, determinado número de *item* NABALALC, cumpliendo con los siguientes requisitos mínimos:

a] Los *item* respectivos no deberían tener observaciones que limitaran la gama de productos abarcada por cada uno de ellos.

b] Deberían estar libres de restricciones cuantitativas.

c] El margen de preferencia en favor de la zona no podría ser menor del 15 por ciento.

d] El gravamen residual no podría superar el 10 por ciento.

e] No deberían figurar con anterioridad en la lista nacional respectiva, salvo que entonces no cumplieran con los requisitos mínimos indicados en los literales anteriores.

f] El número de *item* a incluir anualmente por cada parte contratante sería diferente según se trate de países de menor desarrollo económico relativo, de mercado insuficiente o de los tres países restantes.

La inclusión del total de *item* a la que un país estaría comprometido se haría efectiva cuando:

i) Su comercio intrazonal de productos incorporados en el programa de liberación (medidas las importaciones y exportaciones en condición FOB) sea superavitario.

ii) Sus exportaciones de esos mismos productos sean inferiores a las respectivas importaciones en menos del 15 por ciento.

Tratándose de los países de menor desarrollo económico relativo, parecería conveniente acordar que los mismos estén obligados a la incorporación de nuevos *item* en sus respectivas listas nacionales en condiciones diferentes a las de los restantes países. Así, por ejemplo, dichos países podrían estar obligados a cumplir con la exigencia de ampliar sus listas nacionales solamente a partir del momento en que sus exportaciones de productos incorporados al programa de liberación sean superiores a las respectivas importaciones en más de un 30 por ciento.

El reconocimiento de que, por diversos motivos, las partes contratantes no están en posición de acordar fórmulas de desmantelamiento arancelario para la zona en su conjunto, podría inducir a la adopción de una serie de medidas tendientes a lograr la mayor consolidación posible del programa de liberación vigente al 31 de diciembre de 1974.

Partiendo del supuesto de que una importante gama de productos quedará transitoriamente al margen del programa de liberación de la ALALC, podrían aplicarse a las concesiones que continuarán operando al amparo de dicho programa las siguientes medidas:

a] Se consolidarían en las listas nacionales de cada una de las partes contratantes las concesiones sin gravamen residual. En 1975, como se ha señalado, se procuraría avanzar en este sentido y para aquellos productos en que aún no fuera posible su consolidación, ésta podría continuar negociándose en los años siguientes. Dicha consolidación significaría dar a las concesiones sin gravamen residual el carácter de "irrevocables".

b] Se iniciaría, a partir del 31 de diciembre de 1976 y hasta el 31 de diciembre de 1980, un programa de desgravación automática y lineal de los productos cuyas concesiones mantuvieran gravamen residual.

c] Asimismo, las Partes Contratantes iniciarían, a partir del 31 de diciembre de 1976, un programa de extensión geográfica

de las concesiones con el objeto de que en todas las listas nacionales queden registrados los productos que figuren en cada una de ellas individualmente. La extensión geográfica de las concesiones debería cubrir la totalidad de la descripción correspondiente de la NABALALC en su forma más discriminada (*item*). Las partes contratantes podrán exceptuar de este programa un determinado número de productos, que será mayor para los países de menor desarrollo económico relativo, más reducido para los países de mercado insuficiente y menor aún para los países mayores del área. En todo caso, los productos incluidos en las listas de excepciones quedarían totalmente liberados de gravámenes y demás restricciones a más tardar el 31 de diciembre de 1985.

Los países de menor desarrollo económico relativo iniciarían el programa de desgravación automática y lineal a partir del 31 de diciembre de 1980.

d] También a partir del 31 de diciembre de 1976 y hasta el 31 de diciembre de 1980, las partes contratantes procederían a eliminar las restricciones no arancelarias que pesen sobre los productos que en definitiva estuvieren incluidos en sus respectivas listas nacionales, con excepción de aquellas que fueran admitidas a texto expreso por las partes contratantes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 del Tratado.

e] Las partes contratantes podrían acordar, asimismo, la inclusión de nuevos productos en las listas nacionales a través de negociaciones de carácter selectivo y multilateral, que continuarían realizándose anualmente. Estos productos podrían o no incorporarse a la desgravación automática y las concesiones podrían tener, además, carácter de concesiones limitadas.

Dentro de un procedimiento como el descrito, lo fundamental es el punto de partida, es decir, el número e importancia de las concesiones que serían consolidadas y las que se incluirían en la desgravación programada.

#### *El principio de reciprocidad*

El funcionamiento del futuro programa de liberación de la ALALC, sea cual fuere el procedimiento que se adopte, deberá estar regulado por un nuevo concepto del principio de reciprocidad.

La reciprocidad de estímulos o expectativas consagrada en el Tratado de Montevideo es propia de un mecanismo selectivo de liberación comercial y puede concebirse y aplicarse en la medida en que la incorporación de productos al programa de liberación siga dependiendo de negociaciones anuales.

Pero en la formulación de un sistema de desgravación automática el programa de liberación se cumple conforme con las metas u objetivos trazados inicialmente, sin necesidad de recurrir a nuevas negociaciones o ulteriores decisiones en el transcurso del período en que se desarrolla. Y, en consecuencia, será preciso recurrir a otro concepto —el de la reciprocidad de resultados—, con la finalidad de evaluar periódicamente la evolución del proceso y de introducirle los correctivos que se estimen necesarios para asegurar la distribución más equitativa de sus beneficios.

A esos efectos sería conveniente establecer un mecanismo de verificación periódica del comercio intrazonal, que permita adoptar las providencias que se consideren necesarias en casos de desequilibrios acentuados y persistentes en el comercio de una parte contratante con el resto de la ALALC.

#### *Nuevas normas para la lista común*

Las dificultades que presenta la formación de la lista común en los términos previstos por el Tratado de Montevideo, o sea, abarcando lo esencial del comercio intrazonal, obligarían a desestimar el compromiso asumido por las partes contratantes de alcanzar su perfeccionamiento al cabo del período de transición establecido por dicho Tratado.

No obstante, podría admitirse la posibilidad de que dicho compromiso quedara limitado al perfeccionamiento de una lista básica de productos que circularían libremente entre las partes contratantes al finalizar el período de transición, con las siguientes características:

a] Estaría constituida por productos cuya participación en el valor global del comercio entre las partes contratantes no alcanzaría a superar lo esencial de dicho comercio, determinándose así la formación de una zona de libre comercio "imperfecta" o de "alcance limitado"

b] Resultaría de un programa automático y lineal de desmantelamiento arancelario.

c] Comprendería los siguientes productos:

i) Aquellos que actualmente forman el primer tramo de la lista común, a los que podría aplicarse el programa de desgravación automática y lineal previsto para la consolidación de las listas nacionales. El punto de partida para la desgravación de dichos productos estaría dado por el nivel de gravámenes de la lista nacional respectiva (en caso de que el producto estuviere negociado) o el del arancel nacional de cada parte contratante (en caso de que el producto no estuviere negociado).

También para estos productos, los países de menor desarrollo económico relativo iniciarían el proceso el 31 de diciembre de 1980, culminándolo el 31 de diciembre de 1985; y

ii) Los productos que al cabo del período de transición resultarían totalmente desgravados, luego de cumplir los programas previstos para la consolidación de las listas nacionales vigentes al 31 de diciembre de 1974 y su extensión geográfica.

Con esta lista quedaría configurada "una zona de libre comercio" al finalizar el nuevo período de transición establecido por el Protocolo de Caracas, cumpliéndose en consecuencia uno de los objetivos del Tratado de Montevideo.

#### *El artículo 8 y las cláusulas de salvaguardia*

Cualquiera que sea el sistema que se establezca para la prosecu-



ción del programa de liberación de la ALALC, será preciso adoptar algunas providencias que permitan asegurar a las partes contratantes el ejercicio del derecho que les acuerda el artículo 8 del Tratado de Montevideo de retirar concesiones de sus respectivas listas nacionales mediante adecuada compensación.

Las dificultades que las partes contratantes encontraron en el ejercicio de este derecho provocaron una cierta desnaturalización de otro instituto, establecido por el Tratado de Montevideo con la finalidad de evitar desquiciamientos en la estructura productiva de las partes contratantes: las cláusulas de salvaguardia.

En efecto, la rigidez del mecanismo establecido para el retiro de una concesión y la interpretación que la práctica de la aplicación de cláusulas de salvaguardia dio al artículo 26 del Tratado de Montevideo, hicieron que en múltiples oportunidades las partes contratantes admitieran la posibilidad de utilizar dichas cláusulas reiterada y sucesivamente para un mismo producto, convirtiendo un mecanismo de carácter esencialmente transitorio en un instrumento de aplicación casi permanente.

Tal vez podría ser esta la oportunidad de introducir alguna modificación en el mecanismo de aplicación de las cláusulas de salvaguardia, tendiente a preservar la naturaleza del instituto. A esos efectos podría establecerse, por ejemplo, que las medidas restrictivas previstas por el artículo 23 del Tratado de Montevideo no podrán ser mantenidas por más de dos años consecutivos, al cabo de los cuales deberán iniciarse necesariamente las negociaciones a que alude el artículo 26 de dicho Tratado, "a fin de procurar la eliminación de las restricciones adoptadas" o de iniciar los procedimientos correspondientes al retiro de las concesiones otorgadas.

#### *Nuevos mecanismos de negociación*

En la estructura jurídica vigente en la ALALC existen dos mecanismos de negociación voluntaria: los acuerdos de complementación y los acuerdos subregionales.

Con relación a los primeros, es dable esperar que como resultado de las negociaciones colectivas del corriente año se introduzcan algunas modificaciones en su reglamentación, con el fin de adecuarlos a las nuevas circunstancias y de ampliar las posibilidades de su empleo. El recurso a dichos instrumentos está librado, en todo caso, a la voluntad de los países miembros en función de sus propósitos específicos de complementación de producciones y de ampliación de mercados en cada sector.

Por lo que se refiere a los acuerdos subregionales, hasta el momento ha sido concertado solamente uno, cuyo desenvolvimiento es de esperar continúe dentro de los lineamientos pactados por los países respectivos. Teóricamente por lo menos, está abierta la posibilidad de que también otros países miembros de la Asociación puedan recurrir a este mecanismo, cuyos principios y normas reglamentarias han sido establecidos por los órganos de la Asociación, mediante las resoluciones 202 y 222.

Por otra parte, la tendencia a desarrollar acciones entre pares

o grupos de países parece ser uno de los elementos determinantes del futuro sistema de la ALALC y estar destinada a prevalecer en las negociaciones de 1974.

En este orden de ideas, toda vez que las negociaciones relativas a los retiros de concesiones y a la reestructuración del programa de liberación, conduzcan a resultados que no sean suficientes para contemplar las posibilidades y aspiraciones de los países que no forman parte del Acuerdo de Cartagena, podría considerarse la posibilidad de introducir en la estructura jurídica de la ALALC un nuevo mecanismo de negociación voluntaria de carácter discriminatorio, que les permita continuar el proceso de liberación de su comercio recíproco, en forma más acelerada que el conjunto. Para ello resultaría necesario establecer un mecanismo intermedio entre los acuerdos de complementación y los subregionales, que permita a las partes contratantes que lo deseen concertar programas entre pares o grupos de países, más amplios que los que permiten los acuerdos de complementación, sin llegar a la complejidad de los acuerdos subregionales, y en los cuales las ventajas que otorguen beneficien únicamente a los países que participan en ellos.

Un mecanismo de esta naturaleza permitiría, a los países que estén en situación de hacerlo, programar la liberación recíproca de su comercio en forma más acelerada que el conjunto de la Asociación, y desarrollar las demás acciones complementarias que estimen convenientes.

Para que una acción como ésta sea posible, es necesario que los vínculos jurídicos y las obligaciones asumidas en el Tratado y aun las que puedan asumirse en el futuro, no sean tan rígidas como para impedir la adopción de diferentes niveles de aceleración en función de las capacidades relativas de los diversos países en cuanto a concretar los objetivos de integración que se propongan alcanzar. Esto quiere decir que, salvaguardando los elementos esenciales de la acción colectiva, el sistema debe estar dotado de la flexibilidad necesaria que permita desarrollar el dinamismo propio del proceso.

En consecuencia, las partes contratantes podrían incorporar a la estructura jurídica de la Asociación un mecanismo de negociación voluntaria de carácter discriminatorio, con las siguientes características:

a) Las partes contratantes podrían concertar en su marco programas entre pares o grupos de países con la finalidad de:

i) Continuar el proceso de liberación de su comercio recíproco en forma más acelerada que para la ALALC en su conjunto; y

ii) Corregir los desequilibrios de la balanza comercial generados en el programa de liberación de la ALALC.

b) A esos efectos las Partes contratantes podrían:

i) Otorgarse entre sí concesiones no extensivas a los países que no formen parte del programa.

ii) Negociar con países ajenos al programa la extensión de las concesiones pactadas en virtud del mismo.

iii) Acordar un programa de liberación automático para todo

el universo arancelario excepto para aquellos productos o sectores de productos que se convengan.

iv) Acordar programas de liberación específica para los países de menor desarrollo económico relativo que beneficien exclusivamente a éstos.

v) Desarrollar las demás acciones que estimen convenientes con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos.

c] Las disposiciones contenidas en los programas que se acuerden no podrían afectar los derechos y las obligaciones resultantes del Tratado de Montevideo, de los protocolos y de las resoluciones de la Asociación, y deberían tener en cuenta los compromisos asumidos por las partes contratantes que los suscriban en relación con el programa de liberación de la ALALC en su cómputo.

De las negociaciones colectivas podría resultar, en consecuencia, una resolución de alcance general que incorpore a la estructura jurídica de la Asociación un mecanismo como el descrito, el cual podrá ser aplicado posteriormente por las partes contratantes que tengan interés en ello.

#### *La liberación del comercio en favor de los países de menor desarrollo*

El régimen especial en materia comercial en favor de los países de menor desarrollo económico relativo tendría que contener dos tipos de disposiciones: 1) Las relativas al establecimiento a breve plazo de un mercado zonal libre de restricciones para sus exportaciones; y 2) las referentes a las condiciones excepcionales en que dichos países darían cumplimiento a los compromisos que por su parte contraigan para reducir o eliminar los obstáculos a sus importaciones de productos zonales. Las primeras de las disposiciones mencionadas tendrían que formar parte del conjunto sistemático de normas de cooperación especial en favor de los países de menor desarrollo económico relativo. Las segundas, en cambio, podrían figurar junto con las normas generales sobre liberación comercial que se adopten al cabo de las negociaciones del presente año, tal como se ha expuesto en otras partes de este documento.

Los procedimientos utilizados hasta el momento en la ALALC para satisfacer la necesidad de ofrecer a los países menos desarrollados las oportunidades de mercado interno que requieren, han sido los establecidos como consecuencia de la reglamentación de las disposiciones del artículo 32 del Tratado de Montevideo y han consistido primordialmente en el otorgamiento en forma bilateral de ventajas comerciales no extensivas. Dichos mecanismos no han producido los efectos esperados, pues los propios países interesados se han declarado insatisfechos con los resultados logrados en la evolución de su comercio orientado a los demás países de la zona y con las perspectivas inmediatas que se les ofrecen.

El procedimiento de negociación selectiva, el carácter bilateral de las ventajas no extensivas y la imprecisión de las disposiciones sobre la aplicación de la reciprocidad, han sido los principales obstáculos que han impedido el cumplimiento de la meta de establecer un mercado regional preferencial para las exportaciones de los países de menor desarrollo económico relativo. Por esa razón, el esfuerzo encaminado a un mejora-

miento sustancial del régimen especial para dichos países tendría que orientarse a fijar normas que establezcan con claridad las siguientes bases para la aplicación de un programa de liberación comercial en su favor:

- 1) La eliminación automática de gravámenes y demás restricciones.
- 2) El otorgamiento de ventajas comerciales en forma multilateral.
- 3) La excepción a la aplicación de la reciprocidad.

El programa de liberación comercial en favor de los países de menor desarrollo económico podría llevarse a efecto en sucesivas etapas, de las cuales las dos primeras podrían ejecutarse en los siguientes períodos:

- 1) Del 31 de diciembre de 1974 al de enero de 1976.
- 2) De 1976 a 1980.

La primera etapa del programa tendría que consistir en la eliminación total de los gravámenes y demás restricciones para el comercio de los siguientes productos:

- 1) Productos que forman parte del comercio existente.
- 2) Productos incluidos en listas de ventajas no extensivas.
- 3) Productos de interés prioritario para los países de menor desarrollo económico relativo.
- 4) Productos incluidos en el primer tramo de la lista común.

La liberación comercial que se acuerde en favor de los países de menor desarrollo económico relativo tendría que tener carácter permanente, de la misma manera que el margen de preferencia que como consecuencia de dicha liberación resulte en su favor. En un determinado momento, sin embargo, parecería oportuno examinar la posibilidad de la convergencia del sistema comercial preferencial en favor de los países de menor desarrollo económico relativo con el sistema preferencial general que convengan todos los miembros de la Asociación.

#### *Los acuerdos de complementación*

Un análisis del resultado de la aplicación de los acuerdos de complementación en la ALALC demuestra su relativa importancia, tanto desde el punto de vista del número de acuerdos concertados, como del intercambio comercial generado por los mismos. No obstante, su utilización ha estado limitada hasta el presente a pocos países y a un conjunto reducido de sectores industriales.

Determinados factores contribuyen a limitar la aplicación general de los acuerdos de complementación en su forma actual, puesto que proyectan sus beneficios en la línea de determinados ajustes y programación de la producción, principalmente en los países más desarrollados del área. Sin embargo, dichos instrumentos podrían desempeñar un papel de importancia en el



proceso de integración debido a su gran flexibilidad operacional, en cuanto a la participación de los países y a la inclusión de los sectores industriales.

La consideración de los aspectos mencionados ha influido, seguramente, para que en los últimos encuentros en el seno de la ALALC, particularmente en las reuniones de jefes de las Oficinas Nacionales de Integración con el Comité Ejecutivo Permanente, se planteara con insistencia la necesidad de dar a los acuerdos de complementación mayor flexibilidad, abarcando un espectro más amplio de situaciones, según los países, los sectores industriales y las posibles modalidades de complementación. De esta manera, parece estar imponiéndose la convicción de crear condiciones para que el proceso de integración se desenvuelva en un marco de flexibilidad instrumental capaz de posibilitar su adaptación a los países y a las realidades concretas que caracterizan el desarrollo de sus sectores industriales. En este sentido, en la medida en que se creen las condiciones mínimas de cooperación industrial sectorial, los acuerdos de complementación pueden cobrar una importancia primordial en el proceso que se abre hacia el futuro.

Por supuesto, los acuerdos podrían seguir operando como hasta el presente, sobre bases comerciales, posibilitando ciertos ajustes y programación de la producción de sectores específicos. Esto sería principalmente válido para los tres países mayores del área. Los países del Grupo Andino, por su parte, han adoptado ya fórmulas propias de complementación y formas de cooperación industrial más avanzadas, que incluyen la programación de la producción en los principales sectores industriales, de acuerdo con el propósito de facilitar el cambio estructural que se han propuesto y de lograr una equitativa distribución de los beneficios derivados del proceso. Podrían concebirse, no obstante, otras modalidades de acuerdos, incorporando disposiciones que impliquen una cooperación industrial que se situara más allá de una simple fórmula de desgravación, sin llegar a la complejidad de los programas sectoriales de desarrollo industrial andinos. Con estas modalidades se procuraría dar una respuesta a las condiciones reales a nivel de sectores singulares para una progresiva articulación industrial entre los países del área y particularmente los del Grupo Andino y los restantes.

El tratamiento del tema de los acuerdos de complementación durante las negociaciones colectivas del presente año, tendría que tomar en cuenta, pues, determinados factores o supuestos especialmente significativos, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

a] La existencia del proceso de integración del Acuerdo de Cartagena, en el que están comprometidos seis de los países de la Asociación. Su consideración tendría que orientar la acción conjunta regional de forma tal que se respeten los compromisos asumidos entre dichos países, especialmente en cuanto a la programación industrial que convengan entre ellos.

b] Los instrumentos a utilizarse tendrían que inspirarse en la realidad actual de la zona, permitiendo un acercamiento conjunto en el futuro. Ello plantea la necesidad de pensar en introducir algunos elementos de compulsividad en los acuerdos, que dejando a salvo lo expresado en el literal anterior, puedan crear las bases de una cooperación industrial más amplia y facilitar una distribución equitativa de los beneficios, teniendo

especialmente en cuenta la situación de los países de menor desarrollo económico relativo.

c] La importancia de otorgar a los acuerdos de complementación el papel de instrumentos principales del proceso de integración industrial y de admitir su necesaria vinculación con el programa general de liberación que se llegue a adoptar. Con esa finalidad, sería preciso definir de manera general los objetivos que se persiguen con la aplicación de este instrumento, así como los sectores industriales para los cuales sería más válido su empleo.

#### *Finalidad del empleo de los acuerdos*

Las finalidades que podrían contemplarse en la utilización de los acuerdos de complementación serían fundamentalmente las siguientes:

a] Propiciar convenios entre el Grupo Andino y los países no andinos en aquellos sectores industriales en los cuales se podrían aceptar ciertos elementos de competencia o una orientación de división de mercados entre ambos.

b] Permitir que los países del Grupo Andino puedan afianzar sus ventajas comparativas en ciertos sectores en un mercado más amplio que el de la subregión.

c] Posibilitar la participación de los países de menor desarrollo económico relativo en acuerdos con los restantes países del área, en determinados sectores industriales que deberán definirse con precisión.

d] Permitir articulaciones de producción más ágiles entre los países más desarrollados del área, principalmente en aquellos sectores de mayores requerimientos de escala.

La utilización de los acuerdos de complementación con las mencionadas finalidades tendría que ser coherente con la adopción de una fórmula general de desmantelamiento arancelario, cuyo objetivo básico tendría que consistir en mantener un mecanismo multilateral que comprenda a la totalidad de las partes contratantes. Vale decir, que el sistema postulado significaría la realización de esfuerzos más profundos en campos restringidos, los cuales, si bien no llevarían por sí mismos al perfeccionamiento de la zona de libre comercio, contribuirían a crear condiciones más favorables a nivel sectorial, facilitando el ingreso a una etapa posterior en la cual el conocimiento y las realizaciones en materia de integración industrial permitirían el diseño de fórmulas más ricas y amplias.

Como se ha señalado, a través de instancias sucesivas se ha puesto de manifiesto en el ámbito de la ALALC la conveniencia de introducir modificaciones en las disposiciones vigentes, con el objeto de permitir la concertación de diversos tipos de acuerdos de complementación, como los siguientes: a) acuerdos de intercambio; b) acuerdos de liberación; c) acuerdos de proceso; d) acuerdos de integración, y e) acuerdos intersectoriales.

*Cooperación para la industrialización de los países de menor desarrollo relativo*

Es indiscutible que uno de los objetivos básicos de los países de menor desarrollo económico relativo en su participación en el proceso de integración de la ALALC consiste en hallar una oportunidad externa para promover un desarrollo industrial más acelerado. Ello equivale a decir que dichos países alientan la expectativa de lograr estímulos especiales para su industrialización mediante un mercado externo de mayor dimensión y a través de acciones multinacionales debidamente concertadas. La primera posibilidad podría darse como consecuencia de la reducción y eliminación generalizada y anticipada de gravámenes y demás restricciones para el comercio de productos originarios de sus territorios. La segunda, en cambio, podría resultar de la aplicación de otros procedimientos de acción colectiva orientados al campo específico del desarrollo industrial.

La cooperación colectiva para el desarrollo industrial de los países de menor desarrollo económico relativo tendría que poseer las siguientes finalidades: *a)* crear oportunidades externas para la industrialización, y *b)* establecer mecanismos y procedimientos para la ejecución de acciones mancomunadas.

La referida cooperación podría llevarse a efecto dentro de normas que permitan, en el ámbito de la ALALC, la suscripción de acuerdos especiales de desarrollo industrial entre cada uno de los países de menor desarrollo económico relativo y uno o más de los restantes miembros de la Asociación. Tales normas, como se expresó, podrían formar parte del conjunto de disposiciones generales sobre los acuerdos de complementación industrial o construir un sistema normativo independiente.

*Asuntos agropecuarios*

El sector agrícola de los países de la ALALC presenta características que le dan cierta peculiaridad en relación al conjunto de materias que integran la actividad de la Asociación. Como se ha señalado en los estudios correspondientes a la primera etapa del Plan de Acción de la ALALC, el crecimiento del sector agrícola es el que registra corrientemente un menor dinamismo en las economías de las partes contratantes y su participación en la formación del producto bruto interno de los países de la Asociación es, en general, decreciente.

Por su parte, el comercio intrarregional de productos agropecuarios es relativamente residual con relación al total exportado, aunque adquiere importancia en relación con determinados productos y países.

En esta materia, la acción de las partes contratantes podría orientarse preferentemente a procurar un incremento del comercio intrarregional de productos agropecuarios, el cual podría ser expandido si se tiene en cuenta el volumen total de las importaciones zonales de esos productos procedentes de terceros países. En un grado de mayor capacidad de compromiso en el sector agropecuario, las partes contratantes podrían procurar una integración creciente entre las economías de los países de la zona que llevara a un mejor aprovechamiento de los recursos

naturales de la región y a una racionalización de las producciones agrícolas nacionales.

En este orden de ideas debe destacarse en primer término que en general, la liberación arancelaria, acompañada de la eliminación de ciertas restricciones, puede constituir un factor de importancia para el desarrollo del comercio intrazonal. Actualmente existen numerosas concesiones otorgadas en listas nacionales y de ventajas no extensivas. Además, puede pensarse que la generalización del empleo de concesiones limitadas facilitarían la liberación del comercio de productos del sector, en la medida en que los países pudieran otorgar ventajas sobre los mismos, en volúmenes o durante períodos en que las eventuales importaciones no les causaran problemas serios de competencia interna con sus producciones nacionales.

Para algunos de los productos agropecuarios de mayor significación económica sería difícil, sin embargo, que su comercio pueda ser liberado dentro de los mecanismos del programa general de liberación o que la mera liberación arancelaria produzca efectos sobre su comercio o sobre las posibilidades de complementación regional de sus producciones nacionales. En varios casos, estos productos se comercian a través de organismos paraestatales que tienen un monopolio, de hecho o de derecho, en alguna o todas las fases de su comercialización interna o externa. Además, la significación socioeconómica de su producción o consumo en muchos países de la zona, determina que difícilmente su comercio pueda ser librado al juego de los mecanismos de mercado. Para estos productos, las partes contratantes podrían procurar llegar a acuerdos de distinto tipo que, según los casos, tenderían a regularizar el abastecimiento zonal sustituyendo importaciones de extrazona o bien, cuando se considere posible y conveniente, procurarían una complementación zonal más perfecta, que permita una racionalización de las producciones nacionales.

A los efectos indicados, las partes contratantes podrían concertar convenios en el marco del artículo 29 del Tratado, orientados a permitir la complementación de su comercio agrícola, empleando todos los mecanismos que la naturaleza de los productos, las condiciones de su producción o las características de los mercados nacionales, hagan aconsejables. También podrían concertarse acuerdos por productos o grupos de productos dirigidos a organizar progresivamente su producción y comercio regional.

Por lo que se refiere al marco legal del comercio de productos agropecuarios, hasta 1980 será aplicable a los productos agropecuarios incluidos en el programa de liberación y a los que se incluyan en el futuro, lo que hace aconsejable dilucidar en el más breve plazo posible el problema de la caracterización de los productos agropecuarios, a los efectos de su aplicación.

En otro orden de cosas, debe destacarse la importancia de la actividad de los organismos nacionales de comercialización y abastecimiento de productos agropecuarios, que pueden convertirse en un elemento dinámico para el desarrollo de la cooperación regional en este campo. Asimismo, el perfeccionamiento del sistema de información de mercado para productos agropecuarios y su funcionamiento eficaz, facilitarían la utilización de las ventajas que ofrezca el programa de liberación, y en general la concertación de operaciones sobre productos agropecuarios en la zona.