

Informe mensual de la integración latinoamericana

GRUPO ANDINO

El problema del menor desarrollo económico relativo en el Grupo Andino

No es ésta la primera vez que los países de menor desarrollo económico relativo del Grupo Andino plantean su descontento y su inconformidad por la manera como el Grupo maneja el régimen preferente que el Acuerdo de Cartagena les otorga. Antes, el planteamiento más significativo había sido en torno a la asignación de industrias en el sector petroquímico. Ahora se trata de las dificultades con las que tropiezan las exportaciones

ecuatorianas dentro del Grupo. "El Ecuador se encuentra obligado a exponer (...) las trabas, restricciones y anomalías registradas en el intercambio de productos originarios del Ecuador que podrían interpretarse como incumplimiento, aun cuando sea transitorio, de compromisos contraídos": así dice, en una de sus partes más categóricas, el documento que la delegación ecuatoriana presentó al juicio de la Comisión del Acuerdo de Cartagena reunida, en su Octavo Período de Sesiones Ordinarias, del 13 al 18 de marzo último en Lima.

La cuestión —"Obstáculos al comercio intrasubregional"— figuraba en el punto quinto del temario de la Comisión, sobre todo en lo que hace referencia al acatamiento de una decisión,

la 29, de la propia Comisión, según la cual los países miembros del Grupo están comprometidos a eliminar los gravámenes y restricciones para una lista de productos comprendidos en 49 ítems del Arancel originarios del Ecuador y fabricados en ese país. La finalidad obvia de esta norma era facilitar la exportación de dichos productos.

El Acta del Octavo Período de Sesiones de la Comisión declara sobre el problema que, tras examinar la exposición presentada por el Ecuador,

Las Representaciones coincidieron en la necesidad de poner remedio, a la mayor brevedad, a los problemas que se han suscitado con relación a la Decisión N. 29 y, en general, con respecto al cumplimiento del programa de liberación.

Las normas preferentes y su objetivo

No está de más recordar cuáles son las normas y el propósito que persiguen en relación con los países de menor desarrollo económico relativo. Así lo entendió también la delegación ecuatoriana, la que comenzó su planteamiento haciendo tal recapitulación. Pero sin olvidar, como lo puntualizó en la parte final de su intervención, que el intercambio no es, ni puede ser, el patrón exclusivo ni principal para medir los beneficios que un país obtiene del proceso de integración. He aquí el párrafo en el que se reafirma esta doctrina:

Las inversiones multinacionales, la participación multilateral o bilateral en industrias o proyectos específicos constituye quizás el mejor asidero y el más fuerte apoyo del comercio andino. En este sentido, el Ecuador considera que gradualmente se producirá una interrelación de intereses agropecuarios e industriales, multilateralmente o entre pares de países, frente a cuyos benéficos resultados las cifras o utilidades derivadas del simple intercambio comercial resultarán realmente pequeñas.

Empero, contando con que esa interrelación no es todavía realidad y que, por el momento, las industrias y los proyectos específicos no pasan en la generalidad del terreno de la teoría, la tesis ecuatoriana se complementa, en el documento presentado en el Octavo Período de Sesiones, con la siguiente demanda:

Hasta tanto, la delegación del Ecuador apela a todos los Representantes de los países miembros para que adopten a la brevedad posible las medidas y disposiciones que garanticen el pleno e ininterrumpido cumplimiento de los compromisos contraídos. La reciprocidad de beneficios garantiza nuestro proceso de integración y debe interpretarse exclusivamente en el sentido de cooperación recíproca (...) y no de reciprocidad en el entorpecimiento de nuestros objetivos comunes.

La misma doctrina se expresa concisamente en este otro párrafo del documento que se reseña:

... en la medida en que el Ecuador pueda exportar productos manufacturados, podrá lograr niveles de desarrollo fabril que le permitan poner a su propia industria en competencia con la similar de los demás países de la Subregión. Si tal robustecimiento, evaluado por un incremento de la productividad, un ensanchamiento de la capacidad industrial y una efectiva capacidad de competencia, no se alcanzan, el Ecuador no podría cumplir sus compromisos. Tales son las reglas del juego instituidas por el Acuerdo de Cartagena.

¿Cuáles han sido para el Ecuador los beneficios obtenidos con la aplicación de la Decisión núm. 29? Según el documento ecuatoriano se resumen en que, en 1971, primero de vigencia de esa norma, Ecuador exportó a los otros cuatro países de la Subregión 21 productos de la nómina de apertura inmediata, por un valor de 3.1 millones de dólares, lo que representa el 16% de las exportaciones ecuatorianas al mercado andino y el 2% del intercambio comercial subregional andino. Esas mismas exportaciones equivalieron a solamente el 0.004% de la producción industrial ecuatoriana, pese a que ésta, a su vez, significa únicamente el 16% del producto interno bruto del país. Considerando la relación bilateral ecuatoriano-peruana, precisa el documento, las importaciones hechas por Perú de comestibles ecuatorianos alcanzaron el 0.02% de los 47.2 millones de dólares que ese país importó en dicho rubro. ¿Conclusión? La del documento es la siguiente:

Es decir, que si bien las exportaciones de nuevos productos ecuatorianos constituyeron una realidad en el año 1971, su participación y peso en el intercambio subregional fue evidentemente pequeño.

Causas concretas de tan escaso fruto

Por disposición del Acuerdo de Cartagena, a partir del 31 de diciembre de 1970 debieron quedar eliminadas por Colombia, Chile y Perú las restricciones de todo orden a la importación subregional. No obstante ese precepto, subraya el documento,

... las ventas de productos ecuatorianos se han visto impedidas en algunos países miembros a lo largo del año 1971 y más aún en lo que va del presente año, por arbitrios de carácter administrativo, en ciertos casos difícilmente identificables como medidas o regulaciones legalmente adoptadas, pero que surten iguales efectos en cuanto a la anulación real de cualquier posibilidad de exportación.

Ejemplos de tales arbitrios administrativos funestos para la operación comercial son, entre otros mencionados,

—Obligatoriedad de presentar el certificado sanitario por parte del exportador al cónsul del país importador, cuando este último, que tiene que conceder el certificado, no lo otorga o lo hace al término de un largo trámite.

—Un permiso o registro de importación recorre varias dependencias oficiales, ninguna de las cuales lo resuelve. Finalmente, la solicitud es retirada o rechazada.

—Se fijan cupos de divisas para las importaciones, con referencia a la tradición importadora o comercial del importador o al volumen comprado en el exterior en años anteriores. El cupo anula el objetivo básico de expandir el intercambio subregional y, a la vez, perjudica a importadores nuevos o potenciales.

—Centralización de las importaciones en organismos estatales que no aplican, para el cómputo del precio final de importación, el arancel externo mínimo común.

—Establecimiento de tipos de cambio diferenciales que incorporan, disfrazadamente, gravámenes cuya eliminación fue ya negociada en el Grupo Andino.

—Cuando existe una adecuada financiación de la exportación, el país importador adopta inmediatamente otras medidas que

anulan aquélla y que obligan al importador a realizar sus compras de contado.

—Los precios referenciales controlados.

—Los controles de precios referenciales se tornan ineficaces y la rigidez en la materia vuelve a convertirse en restricción o anulación de posibilidades de intercambio.

Como remate de esta prolongada serie de dificultades y barreras que entorpecen indebidamente el crecimiento de las exportaciones ecuatorianas dentro del Grupo Andino, el documento presentado por la delegación del Ecuador expone la justificación que reproducimos:

Nadie se atrevería a pensar que el proceso de integración se encuentra exento de dificultades o que constituye una meta fácil de alcanzar. Los problemas de ejecución de programas subregionales, de reajustes para acoplar economías todavía insuficientemente complementarias y, en varios sectores, competitivas, son normales. Sin embargo, el Ecuador se encuentra obligado a exponer ante esa Comisión las trabas, restricciones y anomalías registradas en el intercambio de productos originarios del Ecuador que podrían interpretarse como incumplimiento, aun cuando sea transitorio, de compromisos contraídos. No sólo porque el Acuerdo de Cartagena obliga a la Junta a evaluar (Artículo 101) la eficacia de las medidas a favor del Ecuador y el grado en que éste pueda cumplir o iniciar el desmantelamiento arancelario, a partir de 1976 o de 1981 (y esta exposición no hace sino ayudar al cumplimiento por parte de la Junta de este mandato que le impone el Acuerdo), sino también y sobre todo porque la difícil situación económica y financiera de cientos de pequeños industriales y artesanos ecuatorianos se torna cada vez más difícil por las restricciones impuestas por algunos países miembros a la importación de sus productos, el Ecuador rechaza los procedimientos, arbitrios o regulaciones adoptadas y que han afectado gravemente la colocación de sus productos.

La planeación subregional del desarrollo y las relaciones con terceros y organismos internacionales

Múltiples veces se ha recordado en estas páginas que la característica más relevante y diferenciadora del proceso de integración de los cinco andinos radica en su fundamentación en programas sectoriales de desarrollo industrial y, a través de ellos, en una verdadera planeación de ese desarrollo en todo el ámbito subregional. Lejos de un librecambismo a secas, el Acuerdo de Cartagena constituye un instrumento de fomento coordinado de la producción industrial de sus cinco miembros. Justamente aquí se ha puesto de relieve no hace mucho que, después de los innegables avances logrados por el Grupo Andino en 1971 (por ejemplo con el Régimen Común para el Capital Extranjero), el presente año de 1972 se aparece como el de la gran definición del Grupo en el aspecto más fundamental de su modelo de integración: el de la coordinación de sus planes de desarrollo industrial.

Pues bien, en el Octavo Período de sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo, que estamos reseñando, la Junta y la Comisión han puesto en marcha, concretamente, lo que debe desembocar en planes específicos que permitan iniciar el cumplimiento de este aspecto básico del modelo integracionista. El

Acta de la Reunión nos revela que la Junta presentó a la Comisión un documento denominado "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo", habiendo indicado que en la preparación del mismo se contó con la colaboración de la CEPAL y el ILPES, así como también de la FAO, el Centro de Proyecciones de las Naciones Unidas y la ONUDI.

El Acta agrega que "los miembros de la Junta dieron una explicación a la Comisión acerca de los lineamientos generales del documento, el cual constituye un primer paso en la formulación de una estrategia común de desarrollo".

La elaboración del documento es el primer paso decisivo. El segundo es la convocatoria del Consejo de Planificación del Acuerdo de Cartagena para los días 3 y 4 de abril en curso. ¿Con qué miras? El Acta las precisa en estos términos:

Entregar [el documento] a los representantes gubernamentales en el Consejo, explicarles sus alcances e indicar la manera como la Junta cree que podrían continuarse las investigaciones que será necesario realizar para proseguir los trabajos sobre la estrategia subregional de desarrollo.

Las deliberaciones del Consejo de Planificación se efectuaron bajo la presidencia del jefe del Instituto Nacional de Planificación y representante del Perú en el Consejo; fue vicepresidente el jefe del Departamento de Planeación Nacional de Colombia. Entre los otros delegados figuraron el ministro de Planificación de Bolivia, el jefe de la Oficina de Planificación Nacional de Chile, el jefe de estudios industriales del Departamento de Planeación de Colombia y el director técnico de la Junta Nacional de Planificación del Ecuador.

El documento de la Junta —que debe servir para delimitar los objetivos y las orientaciones generales de la integración subregional— trata de temas como las perspectivas de crecimiento económico, la posibilidad de crear empleos, el financiamiento, la integración física, la política de incorporación de tecnología, las relaciones con terceros países y la especialización y la complementación agropecuarias.

Pero sobre todo, el estudio de la Junta analiza las perspectivas de la industrialización, con sus problemas, sus soluciones y proyecciones, atendiendo a varias ramas industriales concretas: siderurgia, química, automotriz, metalmeccánica, etc. Recuérdese que ya en la Declaración de Bogotá, antecedente primero y esencial del Acuerdo de Cartagena, se mencionaba esta coordinación industrial y se enumeraban las ramas industriales en que sería más imperiosa y viable.

En última instancia la formulación de una estrategia general de desarrollo precisará los lineamientos de los programas sectoriales de desarrollo industrial y de la asignación y coordinación de planes nacionales en el marco subregional.

En vista de estos trabajos relacionados con los programas sectoriales de desarrollo industrial, la Comisión estimó que sería recomendable que los gobiernos de los países miembros estudien la posibilidad de que la segunda reunión de ministros de Industria y Economía se realice hacia fines del próximo mes de junio.

Por otra parte, en el citado Octavo Período de Sesiones Ordinarias, la Comisión convino o confirmó criterios o disposiciones válidos para determinar la conducta de los cinco países en foros internacionales. Así, en relación con la III UNCTAD, "destacó la importancia de que los Gobiernos de los países

miembros instruyan a sus delegados [...] en el sentido de coordinar su acción antes y durante la realización [...], de manera de presentar planteamientos comunes". Con este motivo, la Comisión recordó "que el procedimiento para la acción conjunta en los foros internacionales de carácter económico prevé que el delegado del país miembro que ejerza la presidencia de la Comisión actúe como coordinador de las delegaciones del Grupo Andino".

La Comisión no se mostró conforme con una propuesta de mecanismo de enlace o contacto hecha por la Comisión de las Comunidades Europeas. Se trataría de un "Comité Adjunto Comunidades Europeas-Grupo Andino", compuesto por representantes de los países miembros de las Comunidades y de la Comisión y por los jefes de las misiones diplomáticas de los países del Grupo Andino en Bruselas, eventualmente asesorados por la Junta. La Comisión juzgó que sería más conveniente "la creación de un Comité en el cual la vocería del Grupo Andino esté a cargo de representantes de alto nivel de los países miembros que tengan a su cargo el manejo de los asuntos relacionados con el proceso de integración subregional, así como también por representantes de la Junta".

Respecto a las relaciones con el Consejo de Ayuda Mutua del Grupo Soviético (Comecon), la Junta informó que tuvo ocasión de entrar en contacto en Lima con el director del Instituto de Estudios para América Latina de la URSS. "Con el objeto de explorar las posibilidades de colaboración entre el Grupo Andino y el Comecon, el Instituto enviará a Lima un experto especializado en el proceso de integración económica que se realiza en el ámbito de dicha agrupación regional. La visita ha sido programada para el mes de julio próximo."

Libre internación temporal de vehículos de turistas y aprobación de una nomenclatura común

Las dos decisiones aprobadas por la Comisión en su Octavo Período de Sesiones Ordinarias —la 50 y la 51— se refieren al régimen de internación de vehículos de uso período libre de derechos y gravámenes de importación, por un período de 90 días, prorrogable conforme a las leyes de cada país; y al establecimiento de una nomenclatura arancelaria común que facilite el funcionamiento adecuado de los mecanismos del Acuerdo, basada en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas y que se llama NABANDINA. Los países miembros pondrán en vigor la NABANDINA, adoptando el conjunto de sus disposiciones, subposiciones e ítems, en sus aranceles nacionales a más tardar el 31 de diciembre de 1972.

La decisión núm. 50 —por la que los países miembros reconocen plena validez a las licencias de manejo otorgadas por las autoridades competentes de cualquiera de ellos— requiere, o hace conveniente, el avance en la adopción de varias otras medidas que, siendo complementarias, tienen gran incidencia en la efectividad de las normas contenidas en la nueva decisión. Tal es el caso, precisó la Comisión, de:

i) La ratificación, por los países que aún no lo han hecho, del protocolo sobre tránsito de personas suscrito en la ALALC;

ii) La adopción de medidas tendientes a facilitar la salida de turistas hacia los países andinos, ya sea mediante la eliminación de los obstáculos que existan al respecto o por medio del establecimiento de reglamentos más favorables.

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO

Se prorroga la aplicación de cláusulas de salvaguardia por Uruguay y Colombia

Del 3 al 8 de marzo último tuvo lugar en Montevideo el Undécimo Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia con la exclusiva finalidad de decidir sobre la demanda, presentada por Uruguay, de que se le autorice para prolongar por un año la aplicación de recargos cambiarios a las importaciones zonales de butilo e isobutilo, así como de anhídrido ftálico.

La resolución adoptada (Resolución 300, XI-E) favorable a la solicitud uruguaya, hace referencia a los artículos 23 y 26 del Tratado de Montevideo (cláusulas de salvaguardia) y a la Resolución 223 del Comité Ejecutivo Permanente. En virtud de esta última, Uruguay estaba aplicando un recargo cambiario del 90% a la importación zonal de anhídrido ftálico, recargo que aplica igualmente a las importaciones del mismo producto originarias de extrazona. Respecto a los acetatos de butilo e isobutilo, la misma Resolución permitía a Uruguay la imposición de un recargo cambiario del 40% a la importación zonal, en tanto que el aplicado a la extrazonal se elevaba al 90%.

La nueva Resolución, la 300, mantiene por un año más el recargo de 90% al anhídrido ftálico y eleva al 60% el recargo a las importaciones zonales de los dos acetatos mencionados.

Por otra parte, Colombia solicitó prórroga de la autorización que tiene para aplicar medidas restrictivas a la importación zonal de limas y escofinas. La Conferencia fue convocada, también en período extraordinario, para los días 10 a 15 de abril en curso, con el objeto de ventilar la demanda colombiana.

Sistema para conocer las modificaciones arancelarias y no arancelarias que repercutan en concesiones

El Grupo de Trabajo núm. III del Comité Ejecutivo Permanente, que tiene a su cargo la consideración preliminar de diversos temas relativos al programa de liberación del Tratado de Montevideo y a la coordinación de políticas comerciales, ha elevado al CEP un informe sobre normas prácticas para aplicar la Resolución 294 (XI). Esta encomienda al CEP el estudio de un sistema que procure el oportuno conocimiento por las partes contratantes de las modificaciones arancelarias y no arancelarias que tengan consecuencias sobre el tratamiento concedido a los productos negociados de acuerdo con los mecanismos del Tratado de Montevideo.

Como consecuencia de sus deliberaciones, el Grupo de Trabajo núm. III convino elevar a la consideración del CEP un proyecto de resolución que contiene una serie de medidas orientadas a lograr los objetivos definidos en la Resolución 294, XI. El texto consta de cinco artículos.

El artículo primero asigna a las partes contratantes una obligación periódica: comunicar al Comité Ejecutivo Permanente "por lo menos una vez al mes", las modificaciones introducidas por sus respectivos gobiernos en la legislación aduanera, cambiaria, monetaria, fiscal, etc., en relación con los productos negociados de conformidad con los mecanismos del Tratado de Montevideo. El Grupo considera que es conveniente establecer cierta periodicidad en las informaciones que las partes contratantes deben proporcionar de acuerdo con el Protocolo sobre

Normas y Procedimientos para las Negociaciones, para lograr el objetivo propuesto por la Resolución 294 (XI). La disposición comentada no impide que las partes contratantes comuniquen al Comité Ejecutivo Permanente las decisiones adoptadas con relación al comercio exterior de productos negociados, en cuantas ocasiones lo estimen oportuno; pero, sin perjuicio de ello, deberán hacerlo "por lo menos una vez al mes".

El artículo segundo del proyecto de resolución encomienda a la Secretaría publicar regularmente las disposiciones sobre el comercio exterior adoptadas por las partes contratantes, relativas a los productos referidos, valiéndose para ello de las comunicaciones presentadas y; "si fuere del caso", de las publicaciones oficiales realizadas por los respectivos países y cuya nómina debe ser proporcionada al Comité a la brevedad posible (artículo tercero, inciso 2o. del proyecto). El Grupo considera que esta medida es el complemento necesario de lo establecido en el artículo primero a fin de lograr el oportuno conocimiento de las disposiciones que adopten las partes contratantes en la materia que nos ocupa. En este sentido se recoge el contenido de la Resolución 294 (XI) en cuanto se refiere al "registro y difusión" por parte de la Secretaría de las modificaciones arancelarias y no arancelarias adoptadas por las partes contratantes con relación a los productos negociados de acuerdo con los mecanismos del Tratado de Montevideo.

El artículo tercero prevé que las partes contratantes remitirán a la Secretaría las publicaciones "oficiales" que contengan las disposiciones legales y reglamentarias en materia de comercio exterior.

Con ello el Grupo pretende asegurar el correspondiente registro en la Secretaría Ejecutiva de los textos íntegros de las disposiciones dictadas por las partes contratantes en esta materia, sin perjuicio de las comunicaciones a que hace referencia el artículo primero.

El artículo cuarto del proyecto previene a la Secretaría acerca de la adopción de las providencias que considere necesarias para asegurar el cumplimiento de las tareas que se le encomiendan.

Y por último, el artículo quinto prevé la revisión periódica, por parte del Comité, del mecanismo proyectado a fin de lograr su perfeccionamiento.

La declaración conjunta argentino-brasileña y los acuerdos de acción común entre los dos países

Del 12 al 15 de marzo se verificó una visita del Presidente de Argentina al Brasil. Al cabo de sus entrevistas con el Presidente brasileño, fue publicada una declaración conjunta que, en su parte final, resume como sigue los acuerdos celebrados por medio de cambios de notas entre los cancilleres de los dos países:

"1. Estudio para la construcción de un puente sobre el río Iguazú;

"2. Estudios para el establecimiento de un programa general de cooperación en materia de comunicaciones.

"3. Estudios de interconexiones fronterizas de los sistemas carreteros de ambos países.

"4. Eliminación de la doble imposición en materia de transporte automotor terrestre.

"5. Creación de la comisión mixta argentino-brasileña para uso y conservación de puentes internacionales.

"6. Coordinación entre las autoridades de los dos países para favorecer y aumentar el turismo.

"7. Convenio firmado entre las empresas Agua y Energía Eléctrica E.N. y Centrais Elétricas Brasileiras SA-Electrobras, para el estudio conjunto de los tramos limítrofes del río Uruguay y de su afluente el río Pepirí-Guazú".

En cuanto a la significación de orden general de la declaración conjunta, reproducimos a continuación algunos párrafos de la glosa hecha por el diario *La Nación*, de Buenos Aires, el 16 de marzo último, fechada en Brasilia:

La conferencia cumbre entre las dos mayores potencias sudamericanas concluyó hoy (...) con una declaración conjunta que contiene promesas de amistad y respaldo mutuo entre la Argentina y el Brasil, y que en algunos de sus aspectos fue interpretado como un triunfo del presidente Alejandro A. Lanusse. Sin embargo, algunos de los problemas bilaterales más espinosos fueron soslayados en el documento.

El documento expresa que ambos países se comprometen a trabajar conjuntamente para lograr "el progreso acelerado y armónico de la comunidad latinoamericana", un objetivo cuya mención fue interpretada por los analistas como un importante punto en favor de Lanusse. El Presidente argentino se ha dedicado activamente a promover la solidaridad latinoamericana en contraste con la política seguida por el Brasil, más favorable a negociaciones bilaterales y por separado con cada país del área.

La tesis de Lanusse quedó reflejada también en otra parte de la declaración, en la que se afirma que "todos los pueblos tienen igual derecho a ver realizado el ideal de paz y prosperidad".

En un pasaje la declaración expresa el apoyo de ambos gobiernos al "ejercicio activo de la democracia representativa" a pesar de que los dos países se encuentran actualmente bajo regímenes militares. Así y todo, algunos observadores consideran este pasaje como una importante concesión diplomática del Presidente brasileño a su visitante argentino, quien manifestó reiteradamente sus deseos de restablecer en la Argentina un régimen de plenitud constitucional. Lanusse había expresado anhelos de una mayor democratización en la vida política latinoamericana durante el banquete que le ofreció Garrastazú Medici el lunes en esta capital.

Se estima que también el Brasil logró algunas concesiones en la redacción final del documento, sobre todo al conseguir que se excluyera de su texto toda alusión al más serio de los problemas pendientes entre las dos naciones, el desequilibrio comercial en perjuicio de la Argentina. El año pasado, el intercambio argentino-brasileño arrojó un saldo de 50 millones de dólares en favor del Brasil.

Por otra parte, aunque la Argentina logró hacer valer su tesis en favor de un desarrollo armónico y solidario de la América Latina, la declaración también expresa que el progreso del área depende del "esfuerzo soberano e interno de cada país", una opinión sustentada por Garrastazú Medici.