

Informe mensual de la ALALC

- Se superó la crisis
- Uruguay insiste en la coordinación de las políticas económicas
- Ideas sobre la Reunión de Ministros
- En la Conferencia de Bogotá se negociaron 345 concesiones

Uruguay suscribió la Lista Común

DOS días antes de expirar el plazo de noventa que le había sido concedido para que tomase su decisión final en cuanto a firmar los documentos emanados del IV Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia de la ALALC, Uruguay suscribió el 5 del presente mes de marzo dichos documentos. Se trata de la Lista Común, el Acta Final de la Conferencia y el Acta de Negociaciones (esta última incluye los productos desgravados y liberados sobre la base de las Listas Nacionales de cada país asociado).

Con esta decisión del gobierno uruguayo la ALALC deja atrás una grave crisis que, a semejanza de la suscitada en ocasión precedente por la actitud de Ecuador, había amenazado reducir el número de las Partes Contratantes. Como los lectores de esta sección habrán podido percatarse en los Informes de los meses anteriores, el problema que se planteaba a las autoridades uruguayas tenía diversidad de facetas y agitaba intereses poderosos. A tal punto inquietaba a los uruguayos la determinación de firmar o no la Lista Común, que incluso llegó a presenciarse en las calles de Montevideo una manifestación de productores de fruta que reclamaban el rechazo de la Lista Común.

Quizá uno de los dictámenes que más influyeron en el Gobierno a favor de la resolución adoptada finalmente haya sido el que, a fines de febrero, emitió la Comisión de Inversiones para el Desarrollo Económico (CIDE). En conclusión, este organismo opinó que Uruguay podía firmar la Lista Común, pero a condición de que después asumiese una posición más rígida que hasta ahora en lo referente a la defensa de los productos nacionales que pueden ser objeto de competencia por parte de los originados en otros países de la Asociación. La CIDE estima que el Tratado de Montevideo contiene cláusulas precisas que facultan a los signatarios para contingentar las importaciones que perjudiquen el desarrollo de su propia producción. Por otra parte, el Dr. Héctor Gros Espiel, asesor jurídico de la Cancillería y profesor de Derecho de la Universidad, elaboró un estudio en el que se sostenía la inexistencia jurídica de la Lista Común y, por consiguiente, la inexistencia de toda obligación respecto de ella, justamente por el motivo de que Uruguay no la había firmado, ni siquiera aprobado. Se alegaba en el estudio que conforme a la letra y al espíritu del propio Tratado de Montevideo la Lista Común se elabora mediante una negociación multilateral y es el resultado del acuerdo de todas las Partes Contratantes. La tesis del Dr. Gros Espiel es que se alteraría toda la estructura del Tratado si se admitiese que varios estados miembros, aún la mayoría, pudieran establecer la Lista Común y pretendieran que admitiesen su validez los demás estados miembros. En consecuencia, agrega esta tesis, "hay que concluir que sólo cuando concuerdan todas las voluntades de todas las Partes Contratantes, cuando existe una decisión colectiva unánime, se ha creado, ha nacido internacionalmente, la Lista Común".

Uruguay insiste en la coordinación de las políticas económicas

Con motivo de la firma de la Lista Común y coincidiendo con el quinto aniversario del Tratado de Montevideo el gobierno de Uruguay juzgó conveniente hacer una declaración para precisar una vez más su actitud en relación con el curso que viene siguiendo ALALC. Se trata fundamentalmente de una reiteración de puntos de vista expuestos y defendidos

en varias ocasiones anteriores, cuyo principio básico sigue siendo que no se debe apresurar el ritmo de la liberación comercial y que lo que se requiere sobre todo es "poner en práctica sistemas de coordinación en las políticas económicas de las Partes Contratantes". He aquí el texto de la declaración:

"El Gobierno de la República Oriental del Uruguay considera conveniente, en ocasión de cumplirse el quinto aniversario de la firma del Tratado de Montevideo, hacer pública su posición frente a la marcha de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

En tal sentido reitera con especial énfasis su adhesión a la idea de la integración económica de América Latina, considerando que la ALALC es ámbito adecuado para el logro de gran parte de sus postulados.

Sin embargo, no puede dejar de señalar las dificultades que hasta el momento han diferido la obtención de resultados de significación.

Ante todo importa destacar las insuficiencias de los mecanismos de liberación aplicados hasta el presente, a lo que hay que agregar su incompleta utilización causada por problemas estructurales.

No debe perderse de vista que si el mercado ampliado es útil al desarrollo económico, éste es la única base sólida de aquél. En consecuencia, se requieren procedimientos más audaces en el avance de la integración, no apresurando el ritmo de las liberaciones más allá de lo necesario.

A su vez, no puede perderse de vista el agudo desequilibrio del comercio intrazonal, que el Tratado no ha conseguido corregir. Deben crearse los mecanismos tendientes a lograr adecuadas compensaciones en este sentido.

Ha llegado el momento de poner en práctica sistemas de coordinación en las políticas económicas de las Partes Contratantes. No es posible pensar seriamente en la integración económica de la zona si no existe una clara conciencia de esta necesidad. En este sentido resultaría indispensable institucionalizar contactos entre los organismos nacionales de planificación, estudiar los mecanismos adecuados para que las políticas monetarias y cambiarias nacionales no distorsionen las condiciones del mercado, contemplar las diferencias de los sistemas tributarios y de seguridad social y su incidencia en la formación de los costos, y encarar conjuntamente los proyectos de infraestructura.

Debe asimismo ponerse el acento con gran intensidad en la programación regional del sector industrial, de modo de impulsar su desarrollo equilibrado, reglamentar adecuadamente la inversión del área y del extradrea y asegurar una participación equitativa de los beneficios.

En materia agrícola no es posible pensar, en este momento, en una competencia sin restricciones entre las Partes Contratantes. En consecuencia, deben mantenerse los mecanismos de salvaguardia existentes, recientemente ampliados en el Cuarto Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia y bregar por la sustitución progresiva de las importaciones de productos del sector, procedentes de terceros países, mientras se cumplen las etapas de desarrollo previas a la integración.

Finalmente, deberá coordinarse la actuación externa de la zona de modo de contribuir a mejorar los términos del comercio exterior.

El Gobierno bregará por la sanción de estos postulados en la firme convicción de que ellos asegurarán un ritmo acompasado en el desarrollo económico y social de los países del área, supuesto necesario de la integración económica del futuro. Ello implica un ajuste en la orientación de la ALALC, que deberá resolverse por los países miembros en una leal disposición de obtener el desarrollo económico y social de los pueblos latinoamericanos. A tal efecto, el Gobierno de la República Oriental del Uruguay considera necesaria la realización de una reunión extraordinaria a nivel ministerial, prevista en la última Conferencia realizada en la ciudad de Bogotá."

Ideas sobre la prevista Reunión de Ministros

Coincidiendo con el punto final de la declaración uruguayana a favor de una reunión extraordinaria a nivel ministerial —conforme a lo convenido en la Conferencia de Bogotá— el canciller argentino, Dr. Zavala Ortiz, sostuvo en un discurso pronunciado a principios de febrero último que su gobierno sigue considerando, "no obstante los desalientos de algunos y las demoras del organismo, que la ALALC es un instrumento esencial para la integración latinoamericana". Añadió: "Como instrumento de política económica y aun de política internacional en general, no habrá un mecanismo de tanta eficacia ni de tanta influencia a disposición de cada uno de nuestros países como el de la ALALC".

Ayudándose en las cifras del comercio intrazonal argentino en 1963 y en 1964, comparadas con la resultante de los intercambios de Argentina con la Asociación Europea de Libre Comercio, con el Mercado Común Europeo, el canciller argentino sostuvo que "no se puede seguir creyendo que la zona latinoamericana de libre comercio es una ilusión, ni que es Europa la única que nos compra, ni que son los Estados Unidos los únicos que nos venden". Por ello, razonó, Argentina ha de comprar mucho más si quiere seguir vendiendo en América Latina, y no debe frenar la integración para defender intereses menores, aunque respetables, de algunos argentinos.

"Siempre sería preferible subsidiarlos, llegado el caso de un daño irreparable, antes de perturbar la integración regional", afirmó el Dr. Zavala Ortiz.

En relación con la proyectada Conferencia de Cancilleres de la ALALC advirtió que su país acudirá a ella dispuesta a obtener lo siguiente:

- 1) La formación de un Consejo de Ministros, de manera que esté presente el pensamiento de los gobiernos;
- 2) Un Parlamento que lleve la opinión de los parlamentos de cada país miembro
- 3) Un Consejo de Delegados Empresariales y Obreros para que mantengan contactos permanentes y orgánicos;
- 4) Coordinación de los planes de desarrollo y de todas las políticas de desarrollo de cada país.
- 5) Cámara de compensación, banco o fondo financiero de la comunidad;
- 6) Coordinación de la política de la ALALC con el Mercado Común Centroamericano y contactos con el Mercado Común Europeo.

Examen general de los problemas de la integración latinoamericana

En el presente mes de marzo, las cuatro personalidades invitadas por el Presidente de Chile a formular un plan que permita acelerar el proceso de la integración económica regional se reunirán en Viña del Mar a fin de examinar sus respectivas ideas y llegar a un documento conjunto. Este será sometido directamente a consideración de los jefes de Estado de América Latina. Como se recordará esas cuatro personalidades son: Raúl Prebisch, Felipe Herrera, presidente del BID; José Antonio Mayobre, director de la CEPAL, y Carlos Sanz de Santamaría, presidente del CIAP.

Por otra parte, hablando ante el Consejo Interamericano de Comercio y Producción (CICYD) reunido en Buenos Aires en la primera quincena de marzo, el presidente del First National City Bank de Nueva York, George S. Moore, se pronunció a favor de una aceleración de las reducciones arancelarias de la ALALC a fin de alcanzar los mercados más amplios que permitirán a los países asociados desarrollar, sistemas económicos más eficientes y competitivos. Expresó la esperanza de

que la prevista Reunión de Ministros de la ALALC dé por resultado el compromiso político de establecer un verdadero mercado común latinoamericano y aseguró que para alcanzarlo se requiere el respaldo de los empresarios privados.

A fin de que la ALALC avance con más rapidez, sugirió un programa de acción que incluye el establecimiento de un plan-calendario para la reducción automática de aranceles y otras barreras al comercio.

Se negociaron 345 concesiones en la Conferencia de Bogotá

En la negociación ordinaria, a base de listas nacionales llevadas a cabo durante el IV Período de Sesiones de la Conferencia de la ALALC en Bogotá se convinieron en total 345 concesiones.

De ellas 284 corresponden a nuevos productos y 61 a productos renegotiados. De este modo, la suma de las concesiones negociadas dentro de la ALALC asciende hasta el presente a cerca de 8,600 productos.

Las empresas petroleras estatales de Colombia y Brasil firman un convenio

Seguramente favorecidas por el clima de colaboración que permitió llegar en Lima a la constitución de la ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana), Petrobras de Brasil y Ecopetrol de Colombia suscribieron en Bogotá, a mediados de febrero un convenio de cooperación técnica y comercial, en el que entre otras cosas se prevé el estudio de posibilidades de acuerdos comerciales específicos referentes a compra y venta de petróleo y sus derivados.

Igualmente se estudiarán posibilidades preferenciales de importación de materiales para la industria petrolífera producidos en cualquiera de los dos países y consumidos regularmente por la respectiva empresa estatal de petróleo.

Además, celebrarán reuniones conjuntas anuales y alternadas en Río de Janeiro y Bogotá, para la elaboración de programas de trabajo. El convenio estipula, asimismo el intercambio de informaciones técnicas, el establecimiento de planes conjuntos de adiestramiento de personal y de asistencia técnica recíproca.

La deuda comercial de Uruguay con Argentina asciende a 10 millones de dólares

A partir del 16 de marzo los pagos entre Argentina y Uruguay deberán hacerse de nuevo en monedas convertibles, como consecuencia de haberse liquidado el convenio bilateral de pagos existente entre los dos países desde 1956. La decisión había sido tomada en negociaciones que se efectuaron el pasado mes de noviembre.

Al liquidarse el convenio, el saldo final representa una deuda de Uruguay por 10 millones de dólares, la cual se transferirá a nueva cuenta consolidada para su pago en diez cuotas anuales a contar desde el 30 de diciembre de 1965. El interés sobre los saldos será de 3%.

El intercambio de Uruguay con Argentina acusa un fuerte desequilibrio, pues cada año registra importaciones uruguayas por unos 10 millones de dólares contra exportaciones de más o menos un millón.

Creación de la Comisión Asesora Política Comercial

Con fecha 11 de febrero, el Comité Ejecutivo Permanente, ejerciendo las facultades que le otorga la resolución 41, de la II Conferencia de ALALC, y la 101 de la IV Conferencia, decidió crear la Comisión Asesora de Política Comercial. La resolución adoptada, que lleva el Número 57, dispone:

PRIMERO.—Créase con carácter permanente la Comisión Asesora de Política Comercial, que estará integrada por un representante alterno de cada Parte Contratante. Los trabajos de la Comisión serán coordinados por la Secretaría.

SEGUNDO.—Los cometidos de la Comisión serán los siguientes:

- a) Hacerse cargo de los trabajos asignados hasta ahora a la Comisión Asesora de Asuntos Aduaneros;
- b) Considerar todos los aspectos de comercio exterior y los asuntos aduaneros consignados en las directivas básicas de política económica y el programa de acción de la Resolución 100 (IV); y

- c) Realizar las tareas relacionadas con el sector de su competencia que le recomienden los Organos de la Asociación.

TERCERO.—Las reuniones de la Comisión serán convocadas por el Comité Ejecutivo Permanente.

CUARTO.—Déjese sin efecto la Resolución 32 del Comité Ejecutivo Permanente.

Documentos

PROPUESTAS A LA REUNION DE LA BANCA COMERCIAL DE LOS PAISES DE LA ALALC*

Por MARIO BARATELLA,
gerente del Banco de Italia y
Río de la Plata, Buenos Aires

LOS trabajos de esta Reunión tienen una importancia fundamental para el desarrollo del intercambio zonal, puesto que se trata de establecer las bases financieras que regirán las transacciones entre los países del área.

En efecto, el Tratado de Montevideo no comprende acuerdo alguno sobre los diversos aspectos que tienen atinencia con los problemas monetarios y sólo existe una Resolución (No. 1) de la Conferencia Intergubernamental agregada a los protocolos del Tratado, por la que se solicita al Comité Provisional la convocatoria de reuniones informales de expertos gubernamentales de Bancos Centrales, a fin de proseguir los estudios sobre pagos y créditos que faciliten la financiación de las transacciones en la zona.

La Asociación de Bancos de la República Argentina, al ser invitada a participar en los trabajos de la Primera Reunión de Banca Comercial de los países de la ALALC, ha dispuesto que se realicen reuniones para concretar y llevar a la Comisión sugerencias adecuadas en base a la experiencia recogida, tanto por la banca privada en su actividad operativa, cuanto en las discusiones mantenidas por sus representantes en las reuniones subregionales de la banca latinoamericana, organizadas por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericano. Como colaboración a los fines indicados se exponen a continuación algunos puntos básicos tendientes a alcanzar la seguridad y el buen fin en los negocios intrazonales:

1) Convertibilidad y libre transferibilidad

Constituyen la condición previa imprescindible para que un régimen operativo pueda ser eficiente y permita la negociación de las operaciones a través de la banca comercial, la formación de un mercado de aceptaciones, la compensación de los saldos de intercambio y su libre utilización final.

La necesidad de esa condición se ha puesto de manifiesto al ocurrir casos de operaciones que permanecen largo tiempo e indefinidamente pendientes de reembolso al Banco del país exportador, a pesar de que el importador ha satisfecho en su país la deuda en moneda nacional, pero ésta no puede convertirse en la divisa correspondiente. Aún cuando tales casos vayan solucionándose, nada impide que en determinadas contingencias éstos puedan aumentar y extenderse en cualquiera de los países del área al no haberse convenido tratamiento especial alguno al respecto, para los pagos entre los países de la Asociación.

Resulta evidente como consecuencia que los bancos comerciales que han negociado documentos de exportación valiéndose de líneas de crédito de sus corresponsales extranjeros o, como en el caso argentino, recurriendo a redescuentos especiales establecidos por el Banco Central, al no poder percibir en el término fijado los importes respectivos, se vean imposibilitados a cubrir las utilidades de las líneas de crédito o de los redescuentos y esto no sólo por la falta de reembolso, sino también por las dificultades financieras que pueda tener el exportador en restituir la divisa negociada —especialmente en los casos en que la moneda nacional ha experimentado una desvalorización— y hasta, también, por motivos técnicos, originados por controles o reglamentaciones de cambio, que le

impiden recomprar la divisa vendida al negociar las letras de exportación, compensando así la operación.

Dada esta situación, resulta claro que sólo mediante un sistema de seguridad pactado entre los respectivos Gobiernos podrá la banca comercial actuar en su esfera, en el financiamiento del comercio intrazonal, sin restricciones y sin riesgos que no sean los normales del crédito.

Conviene aún puntualizar que la seguridad requerida sólo puede darse mediante el régimen de convertibilidad intrazonal y transferibilidad de saldos finales por cuanto un sistema de seguro de crédito para la exportación, mencionado en ciertas oportunidades como protección eficiente contra todo riesgo, incluyendo los denominados políticos, dentro de los cuales se halla la intransferibilidad o bloqueo de fondos, se verá lógicamente limitado a las exportaciones destinadas a países que en el momento de concertarse el seguro no ofrezcan ya la certeza de un riesgo efectivo de esa índole.

Una vez que la convertibilidad y transferibilidad de las divisas hayan creado la condición operativa imprescindible a la banca comercial del área, ésta podrá entonces con sus medios técnicos actuar en campo internacional para llevar a la práctica proyectos de financiaciones tales como el mercado de aceptaciones latinoamericano, que formó parte del temario propuesto por el CEMLA para la Segunda Reunión Subregional de Banqueros Latinoamericanos de junio 1964 en Asunción o los que puedan surgir de las discusiones sobre la función de la banca comercial en cuanto a objetivos de la ALALC, en la Primera Reunión Regional de Banqueros Latinoamericanos de abril próximo, en Mar del Plata.

2) Compensaciones y pagos

Una de las preocupaciones de los operadores bancarios en relación a la forma de pagos dentro de la ALALC, es la necesidad de que cada país miembro y cada banco dentro de cada país, mantenga una disponibilidad de divisas en plazas internacionales, v.gr. Nueva York, para poder hacer frente a la liquidación de las respectivas operaciones, salvo recurrir al uso de líneas de crédito concedidas por corresponsales de esas mismas plazas. De cualquier manera es claro que en esta forma se hace necesario desplazar una considerable cantidad de divisas para que cada banco pueda liquidar operación por operación.

La convertibilidad permitiría, en cambio, el funcionamiento de un sistema efectivo de pagos intrazonales mediante compensaciones multilaterales de cuentas, sin recurrir a terceras plazas (ver el estudio de E. Iannella "La Complementación Bancaria en América Latina", documento de ALALC, CEP/di 81) y desarrollando el principio de esas compensaciones multilaterales podrá llegarse a la creación de un Instituto Compensador que al registrar inmediatamente las operaciones de pagos y cobros en forma análoga a las cámaras de compensación bancaria, evite la acumulación de saldos y reduzca al mínimo el empleo de divisas fuertes, que se necesitarán sólo en cantidades mucho menores para la regulación final de los saldos.

El sistema de compensaciones y pagos deberá incluir también una solución crediticia para déficit coyunturales en la cuenta de los países participantes, eventualmente recurriendo a un empréstito que el mismo Instituto Compensador podría obtener dentro o fuera del área, mediante la garantía de todos los países miembros de la Asociación.

* Documento presentado a la Asociación de Bancos de la República Argentina con motivo de la reunión de la banca comercial de los países de la ALALC que se realizó del 9 al 13 de marzo de 1965. Las opiniones vertidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de su autor y en modo alguno representan la opinión de la entidad bancaria a la cual pertenece.

Como antecedentes para el establecimiento de un Instituto de esa naturaleza se recuerda la existencia de la Cámara de Compensación Centroamericana y las ponencias presentadas en la Séptima Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, como así también el trabajo del profesor Roberto Triffin para la Séptima Reunión Operativa del CEMLA sobre una Cámara de Compensación y Unión de Pagos Latinoamericana.

3) Representación de la banca comercial en la ALALC

Agilitado el trámite operativo mediante los sistemas de convertibilidad y transferibilidad y de compensación y pagos, y vista la importancia de la participación que la banca comercial tendrá en el desarrollo de los objetivos de la ALALC dado su contacto inmediato con los operadores económicos del área, se considera muy conveniente estudiar la creación de una comisión permanente de carácter consultivo que funcione en estrecha vinculación con la Asociación, integrada por represen-

tantes de la banca comercial de cada uno de los países que suscribieron el Tratado. La designación de esos representantes debería ser efectuada por las entidades representativas de dichas instituciones bancarias, en los países donde existan, o por acuerdo entre las instituciones donde no haya entidad representativa.

Esa comisión podría funcionar como colaboradora del Consejo de Política Financiera y Monetaria de la ALALC, creado según Resolución 101 de la Conferencia, e integrada a su vez por los presidentes de los bancos centrales; tendría como principal objetivo proponer a ese Consejo el establecimiento de medidas uniformes en los países contratantes para facilitar y dar seguridad a las operaciones del intercambio; examinaría los distintos problemas que podrían plantearse en el ámbito financiero, procurando su solución; evacuaría consultas, prestaría asesoramiento, contribuiría a la difusión y mejor conocimiento de los objetivos del Tratado favoreciendo de ese modo a través de las instituciones que representa el desarrollo del intercambio.

TRES AÑOS DE LA ALALC*

Por ALBERTO SOLA
secretario ejecutivo de la Asociación
Latinoamericana de Libre Comercio

EL principal problema de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio consiste en la necesidad en que se encuentran las Partes Contratantes de comenzar a efectuar desgravaciones sobre productos para los cuales no existe la situación de países productores por una parte y países consumidores sin producción por la otra, como sucedía hasta ahora, sino que implica el establecimiento de condiciones de competencia de cada mercado nacional entre los productores locales y los productores de los demás países de la ALALC.

Hasta este momento, y en términos generales, las negociaciones anuales pudieron realizarse incluyendo en las desgravaciones artículos para los cuales, se daba perfectamente el concepto de complementación, con países productores y países consumidores. Al agotarse ese tipo de artículos, la zona de libre comercio debe incluir, y en el futuro lo deberá hacer en forma creciente, sectores de actividad en los cuales se establezcan condiciones de competencia, y ello, como es lógico, recrudescen las resistencias de los grupos que, por unas u otras razones, consideran que la competencia puede resultarles perjudicial, con lo cual se produce un debilitamiento general en el proceso de integración en la cual están empeñados los gobiernos de los nueve países.

Esta tendencia ha sido ya manifestada en ocasión de la tercera negociación anual, en la cual algunas Partes Contratantes gestionaron el retiro de concesiones otorgadas en negociaciones anteriores, con la argumentación de que esas concesiones recaían en productos que ya estaban siendo producidos en el país respectivo. Con ello se reiteró una posición ya conocida en las series anuales de negociaciones, de no dar desgravaciones sobre productos para los cuales existiera producción nacional. Apenas algunos países han recurrido en forma esporádica a la presentación de ofertas de desgravación condicionadas a que otros países desgraven también el mismo producto, dentro de lo que se ha dado en llamar desgravaciones con reciprocidad.

No cabe duda de que los objetivos del Tratado no se limitan a la muy corta finalidad de que cada país proceda a desgravar importaciones de productos para los cuales otros países cuentan con excedentes y el país respectivo no cuenta con producción nacional. El primer objetivo de la zona es el de establecer por medio del mercado ampliado condiciones técnicas y económicas que permitan una mejor escala de producción, un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, y niveles de precios más ajustados a los prevalecientes en los mercados internacionales. De allí, y por medio asimismo del fortalecimiento del sector externo resultante de un comercio intrazonal vigoroso y diversificado, se obtendrán bases para un desarrollo económico más acelerado, más equilibrado y más sano que el que se ha venido registrando en los países de América Latina en los últimos años.

La etapa en la cual entra la ALALC hace necesario establecer condiciones generales de funcionamiento del mercado que aseguren que la desgravación de productos para los cuales

el mercado ampliado significará una competencia entre productores de distintos países en todos los ámbitos nacionales, se realice en las condiciones más adecuadas, para que esa competencia no signifique la destrucción o desarticulación de producciones existentes, sino un mejoramiento general de la eficiencia y productividad de las actividades económicas y una adecuada especialización de los productores de cada uno de los países.

Para eso se deberá buscar con mucha atención un punto de equilibrio, a fin de que no se caiga en el extremo de cartelizaciones de mercado que atenúen o disipen los efectos beneficiosos de la competencia, ni se llegue a una situación de mercado abierto sin eliminar los elementos de distorsión de la competencia que actualmente existen y que puedan entonces acarrear a las producciones nacionales consecuencias de muy difícil superación en cuanto al crecimiento ordenado de cada una de las economías.

Este punto ha sido objeto del examen de los órganos de la Asociación desde las primeras conferencias. Varias de las resoluciones dictadas durante el Segundo Período de Sesiones de la Conferencia, celebrado en la ciudad de México, y en el Tercer Período de Sesiones, celebrado en Montevideo, encaminan los trabajos de los órganos de la Asociación a establecer las condiciones necesarias para poder proceder a incluir en el programa de liberación el tipo de productos a que estamos haciendo referencia.

El objetivo de la Resolución 75 (III), dictada en el Tercer Período de Sesiones de la Conferencia, así como la finalidad de las resoluciones que establecen Comisiones Asesoras de los órganos de la Asociación y reuniones sectoriales de empresarios, son precisamente los de ir estableciendo paulatinamente condiciones adecuadas para el funcionamiento del mercado ampliado.

Los largos años de desarrollo a escala nacional al amparo de protecciones muy altas frente al mundo exterior, que reúnen los objetivos de la política de promoción industrial junto con los del mantenimiento de una situación de equilibrio en el balance de pagos, han originado en cada uno de los países una estructura particular de costos y precios, aparte de ser por lo general diferente de la prevaleciente en los mercados internacionales, guarda en sus relaciones entre sí diferencias apreciables de país a país dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. De allí la precaución de establecer mecanismos generales que vayan atenuando paulatinamente esas discrepancias, a fin de posibilitar el objetivo definitivo del Tratado, esto es, la constitución de un solo ámbito económico en América Latina a través de lo que en el Artículo 54 se denomina Mercado Común, o lo que en términos técnicos se expresa con el concepto de unión económica.

El arancel externo común

La fórmula de zona de libre comercio tiene como ventaja principal la de permitir la creación gradual de un mercado ampliado entre los países que la componen, sin necesidad de abocarse a los trabajos complejos y de gran envergadura

* Reproducido de la Revista Progreso 64/65.

necesaria para establecer una unión aduanera. Los primeros frutos del funcionamiento de la zona de libre comercio han demostrado que, como se preveía, la atenuación de los gravámenes y restricciones al intercambio recíproco origina una expansión del comercio de considerable cuantía. Las cifras del año 1963, segundo año de aplicación del Tratado, en relación con las registradas en 1961, indican una expansión de ese comercio del 44%, al tiempo que en ese mismo lapso las cifras del comercio global de las Partes Contratantes con el resto del mundo han crecido apenas un 3%. Sin embargo, la expansión del intercambio recíproco, necesaria para la consolidación de actividades productivas ya existentes o para el establecimiento de nuevas empresas, está limitada, a medida que se avanza en el proceso de liberación, por la resistencia que los sectores interesados oponen a la inclusión en las desgravaciones de aquellos productos para los cuales la expansión del intercambio significaría entrar en competencia dentro de cada mercado nacional con productos importados desde otros países. Esa resistencia no obedece a una intención infundada de mantener condiciones de preferencia dentro de cada mercado nacional al abrigo de la competencia exterior, sino al temor muchas veces justificado de que las condiciones de producción de los demás empresarios de la zona puedan ser más favorables que las que afronta el empresario local, debido a que sus abastecimientos de materias primas, productos intermedios o bienes de capital desde terceros países se obtienen a niveles de precios más favorables por la existencia de gravámenes más reducidos que los que existen en el país respectivo. Por otra parte, el funcionamiento de una zona de libre comercio en la que cada país mantiene niveles de tratamiento externo tan divergentes como ocurre en América Latina, origina el establecimiento de márgenes de preferencia de muy distinto efecto sobre la promoción comercial, según sea el caso de cada país. Esto, además, dificulta la apreciación por cada gobierno de las ventajas que sus empresarios reciben como exportadores y de las que el propio país ofrece como mercado de consumo a los exportadores de otros países, y complica en forma notoria la solución técnica al problema de la calificación de cada producto como originario de un país de la zona. Para resolver este problema, las Partes Contratantes han adelantado en la Resolución 75 su intención de realizar estudios que conduzcan al establecimiento de un arancel externo común y, a tal fin, la reunión de la Comisión de Asuntos Aduaneros que acaba de tener lugar, ha procedido a una primera discusión en términos generales de las etapas que deberían conducir a ese objetivo último.

Evidentemente, la puesta en marcha de un proceso que conduzca a un arancel externo común significará además la necesidad de adoptar una serie de disposiciones en relación con todos los elementos de la política económica general vinculados, en primer término, con la regulación del sector externo y, en segundo lugar, con la creación en cada país de condiciones propicias para la existencia del mercado regional. A tal fin, y en lo particular, se ha destacado ya que ese arancel externo común deberá comprender no solamente lo que en cada país se considera en estos momentos como derecho aduanero, sino además todos los demás tipos de gravámenes que se asimilan en sus consecuencias prácticas a los derechos de aduana. Del mismo modo, los regímenes de regulación del sector externo, especialmente los de admisión temporaria y de exoneración o devolución de derechos a los productos que luego se reexportan una vez elaborados, deberán ser adecuadamente armonizados. También será necesario establecer procedimientos que permitan asegurar que en cada uno de los países esos derechos uniformados se perciban sobre bases similares y en especial sobre conceptos de valoración de las mercaderías que resulten uniformes cuando se trate de tributación porcentual sobre el valor de las mismas. Por otra parte, será asimismo indispensable establecer recaudos que impidan la existencia de distorsiones a la capacidad competitiva de cada empresario, sobre la base de regímenes de promoción o subsidios de exportaciones que afecten la situación competitiva de países determinados.

Para todos estos fines no deberá perderse de vista en ningún momento que el objetivo final es el de establecer en el ámbito latinoamericano un solo mercado y que, dentro de un solo mercado, no se justificaría entonces ninguna de las situaciones que resultarían de no adoptarse las medidas a las que se ha hecho referencia.

Del mismo modo será indispensable proceder a armonizar, en la forma más estrecha posible, el uso de las restricciones no arancelarias a las importaciones, en especial de aquellas restricciones que se imponen por decisión administrativa y que se manifiestan por medio de licencias o permisos de importación, contingentes, cuotas o cupos; tales instru-

mentos, usados conjuntamente por todos los países en el futuro de la evolución del mercado latinoamericano, pueden resultar medidas eficientes para conducir la política comercial latinoamericana frente al resto del mundo.

Problemas particulares

La elaboración del arancel externo común no es tarea sencilla, sobre todo cuando está destinado a aplicarse en un grupo de países que mantienen regímenes de importación de alto grado de heterogeneidad. Es bien sabido que entre esos países existen, por una parte, algunos que utilizan los mecanismos del mercado para regular las importaciones, actuando en forma indirecta sobre ellas a través de los precios, esto es, encareciendo para el importador aquellas que deseen desalentar y permitiendo que tengan acceso a los mercados internacionales por aquellas que se consideran imprescindibles al nivel de precios que rige en esos mercados internacionales. Así, algunos países han llevado los niveles de gravámenes a valores de 150 ó 200%. En cambio, otros países actúan fundamentalmente con gravámenes a la importación relativamente reducidos, que complementan mediante la imposición de restricciones administrativas de tipo directo, especialmente las llamadas licencias de importación. Por lo demás, los gravámenes en otros países se complementan con disposiciones de tipo monetario como, por ejemplo, los depósitos previos; disposiciones tendientes a la colocación de productos similares al nacional, las llamadas cuotas de absorción, y todo el conjunto de arbitrios administrativos y de política comercial que se han desarrollado en forma extraordinaria en los últimos años.

El desmantelamiento de estos mecanismos, reemplazándolos por un arancel único, se complica si se tiene en cuenta que, en muchos de los países, los motivos que han conducido a ese tipo de imposiciones sobre las importaciones no se vinculan directamente con la necesidad de proteger o promover determinadas actividades productivas, sino que, además de ese efecto de promoción, persiguen los otros objetivos normales de la tributación de las importaciones, esto es, propósitos fiscales de absorción de recursos para la atención del gasto público, o propósitos de preservación del equilibrio del balance de pagos, tratando de evitar las importaciones, no en función de la protección o desarrollo de actividades locales, sino para atenuar o disminuir las erogaciones que un caudal mayor de aquéllas significaría para la posición cambiaria de cada país.

De aquí surge una primera serie de puntos por establecer que podríamos sintetizar en los siguientes: 1) Será indispensable que los países determinen cuál es el nivel arancelario al cual atribuye el significado de protección suficiente y razonable para las actividades internas que se desee promover; 2) también será necesario separar de alguna manera de ese concepto de protección razonable los excesos sobre ese nivel que se considere necesario imponer por razones del mantenimiento del equilibrio del balance de pagos.

La primera consideración del problema podría consistir en establecer para cada grupo de productos un rango o margen de derechos dentro de los cuales cada país pudiera, en una etapa bastante larga, desplazar los que aplique a terceros países. Ese rango o margen de derechos tendría como límite inferior el que se considere como protección mínima razonable a escala latinoamericana para el desarrollo de las actividades productivas internas, y como límite superior el que resulte de adicionar a ese mínimo de protección razonable el excedente que se considera indispensable para mantener en equilibrio los balances de pagos. Cada país debería quedar en condiciones de establecer dentro de ese rango o margen los niveles de gravámenes que resultaran más adecuados para sus intereses nacionales.

Desde otro punto de vista, las uniones aduaneras, y a ello tiende el arancel externo común, han tenido tradicionalmente un problema adicional, y es el de determinar la distribución de los recursos fiscales originados por la importación de mercaderías al ámbito de la unión aduanera desde fuera de ella. Es necesario recordar que en la unión aduanera de los Estados Alemanes del siglo XIX fue el principal problema que se tuvo que afrontar. Sin embargo, no tiene en la actualidad las características de extrema importancia que tuvo en otras épocas debido a que, por una parte, dentro del texto del Artículo 24 de la Carta del GATT, se puede entender que no es necesario que la unión aduanera signifique en todos los casos una libre circulación, dentro de su ámbito, de productos que no son originarios de los países que forman parte de la misma y, por otra parte, dentro de los países latinoamericanos, y por razones geográficas, no está desarrollado el comercio de tránsito en la medida e importancia en que lo

está en otras zonas del mundo, y especialmente en los países de Europa occidental.

Programa de liberación

El principal motivo por el cual el movimiento de integración puesto en marcha por el Tratado de Montevideo adoptó un mecanismo selectivo, gradual y progresivo de negociaciones periódicas consistió en la dificultad de establecer compromisos de desgravación de tipo automático o lineal ante las disparidades de regímenes de regulación de importaciones existentes en los países de la zona de libre comercio.

El tipo de dificultades suscitadas en fecha muy reciente con motivo de las "negociaciones Kennedy", en las cuales los países europeos no aceptaron en un primer momento la oferta de los Estados Unidos de proceder a una reducción lineal del 50 por ciento en los aranceles europeos y estadounidenses, con el argumento de que la disparidad entre ambos aranceles originaba efectos comerciales disímiles, es demostración de los inconvenientes con los que se tropieza para establecer mecanismos automáticos de desgravación cuando no se parte de aranceles relativamente armonizados. En el caso de América Latina parece indudable que la adopción del arancel externo común es el único camino posible para implantar un procedimiento de negociación automático que a través de desgravaciones lineales dé seguridad a cada empresario del tratamiento que en su propio país y en los demás países de la región tendrá cada uno de los productos objeto de producción e intercambio. La incorporación de un proceso de desgravación lineal al esquema del establecimiento del arancel externo común significará por lo tanto la solución conjunta del problema principal de la ALALC que se mencionó al comenzar este artículo, esto es, la dificultad de introducir en el programa de liberación productos para los cuales exista la necesidad de someter a los productores de cada país a la competencia de los demás productores de la región.

Mientras el proyecto de arancel externo común no esté a consideración de las Partes Contratantes para ser implantado, podría concebirse establecer en el período que demande su preparación reducciones anuales sobre todos los productos de los aranceles nacionales de, por ejemplo, 10 por ciento, a fin de ir introduciendo desde ahora el concepto de la desgravación general dentro del ámbito latinoamericano. Teniendo en consideración que la preparación del arancel externo común puede demandar 2 ó 3 años, la desgravación que en el interin se acuerde no significará ninguna perturbación ni dislocamiento a las producciones existentes, debido a que la reducción frente a los aranceles de terceros países será todavía de muy escasa cuantía. Debe tenerse en cuenta en este punto que los aranceles que en cada país protegen la producción local o atienden a la necesidad de restringir las importaciones por razones del balance de pagos, están concebidos en función de la productividad o poder competitivo de los abastecedores principales de los mercados mundiales, y que si bien un arancel de, por ejemplo, 100 por ciento, puede ser necesario o aún indispensable frente a la competencia de productores de Europa occidental, los Estados Unidos o el Japón, para productores de otros países latinoamericanos que están afrontando dificultades estructurales y coyunturales similares a las que afrontan los del país de que se trate, un nivel de gravámenes mucho menor aseguraría la misma situación de protección y resguardo.

Al implantarse en su momento el arancel externo común, podrá definirse un programa para su puesta en vigencia gradual, de tal manera que en aproximaciones sucesivas los países vayan disminuyendo o elevando los gravámenes que tengan vigentes, según éstos sean mayores o menores que los del futuro arancel. En el mismo lapso en que este programa de aproximaciones sucesivas se va realizando, debería ponerse en marcha también el programa de reducción lineal de los gravámenes para el intercambio intralatinamericano, de tal manera que al finalizar el período prescrito y en forma simultánea, los países latinoamericanos se encuentren con un arancel externo común frente a terceros países y un mercado interior en el cual los productores puedan operar teniendo a su disposición todo el ámbito latinoamericano, esto es, realizando lo objetivo establecido en el Artículo 54 del Tratado de Montevideo en cuanto se refiere a la constitución del mercado común.

Débil infraestructura

La desgravación arancelaria por una parte, o el establecimiento del arancel externo común por otra, no son condiciones suficientes para establecer un mercado común en América Latina. Para que éste exista es necesario contar con lo que se

ha dado en llamar la infraestructura del mercado, esto es, las facilidades materiales que permiten considerar a un ámbito geográfico como un mercado único desde el punto de vista económico y técnico. Ese mercado único debe caracterizarse por comunicaciones expeditas y económicas tanto desde el punto de vista de los transportes marítimos, terrestres o aéreos como de las telecomunicaciones; con facilidades bancarias que permitan realizar pagos y cobros en la forma eficaz y sin perturbación con que se efectúan entre América Latina y los grandes centros comerciales e industriales del hemisferio norte; con legislaciones y reglamentaciones de tipo sanitario, bromatológico, de normalización y de mercado que no limitan la circulación de bienes debido a que se encuentran sometidos a distintos regímenes jurídicos según el territorio de que se trate; con legislaciones de derecho industrial que aseguren que dentro de cada uno de los países la propiedad intelectual en relación con la industria y el comercio será perfecta y homogéneamente respetada, y en fin, con todos los elementos que conducen a que un territorio determinado pueda considerarse como un mercado en el cual la competencia entre los productores no tiene otros límites que los que se derivan de las leyes generales de la economía.

En todos estos terrenos está trabajando la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio desde la suscripción del Tratado, y los progresos realizados, si bien no pueden considerarse como satisfactorios, son ya una indicación adecuada del empeño de los gobiernos de los nueve países en concretar en una etapa ulterior el objetivo fundamental del mercado común latinoamericano.

A medida que las economías nacionales de los países de la ALALC vayan entrecruzándose por medio de la desgravación de los intercambios recíprocos, será necesario ir estableciendo coordinaciones lo más estrechas posible de las medidas de política que en cada país conducen a los objetivos fundamentales de la vida económica de un estado moderno. Es bien sabido que la política económica está dirigida a asegurar, entre otros objetivos fundamentales, los de obtener una tasa satisfactoria de desarrollo económico; promover una justa y equitativa distribución del ingreso entre los distintos sectores de la sociedad; eliminar los desequilibrios de tipo regional que puedan resultar de zonas del territorio en las cuales esa tasa de desarrollo económico no acompañe la tasa general que alcance la colectividad en su conjunto; asegurar por medio de la estabilidad de los precios condiciones que faciliten la captación de los ahorros nacionales con fines de promoción de ese desarrollo económico a que se hace referencia; crear condiciones que faciliten la obtención de una situación de equilibrio en los balances de pago con el mundo exterior, y otros objetivos del mismo tipo, entre los cuales por su importancia social no cabe dejar de señalar el de asegurar el más alto nivel de empleo posible para la población de cada país. En la consecución de estos objetivos, cada país emplea instrumentos de política económica, de acuerdo también con fines tácticos para la política de corto plazo, que responden a la coyuntura de cada momento.

Estos conceptos deberán ulteriormente armonizarse de tal manera que se pueda obtener, a través de la coordinación entre las medidas que se adopten en cada uno de los países, que la consecución de los objetivos nacionales no sólo no interfiera ni perjudique la consecución de esos mismos objetivos por otros países latinoamericanos, sino que facilite recíprocamente el alcanzarlos.

A tal fin será necesario establecer mecanismos de cooperación y consulta entre las autoridades responsables de cada sector de la vida económica nacional y crear, en forma paulatina y gradual, vinculaciones cada vez más estrechas que puedan desembocar, en algún momento de la evolución del proceso de integración, en el establecimiento de objetivos comunes para la política económica general, en una primera etapa, y de mecanismos y métodos de acción primero coordinados y luego comunes para la consecución de tales objetivos.

Estos problemas no pueden ser considerados como de solución inmediata o a corto plazo, sino que su consideración deberá ser en todo momento pragmática y realista, teniendo en cuenta que en el campo de la política económica los principios de tipo general deben ceder paso a las necesidades concretas de la problemática de cada momento. A su vez estas coordinaciones de políticas, como ya se dijo más arriba, deberán también prever el establecimiento de actitudes comunes frente a los demás países del mundo en cuanto a los problemas de la economía internacional, entendiendo como tales no sólo los que se refieren específicamente al comercio de bienes, sino todos los que se derivan de las relaciones financieras de los países de América Latina con los grandes centros financieros del mundo.