

Informe mensual de la integración latinoamericana

Las ideas del Secretario Ejecutivo de la ALALC y la evaluación del proceso de integración

Previstas inicialmente a partir del 5 del presente mes de mayo, las reuniones extraordinarias del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC para evaluar el proceso de integración fueron aplazadas hasta el 16 de junio próximo, debido a que las delegaciones permanentes en Montevideo juzgaron insuficiente el plazo disponible para consultar a sus gobiernos y fijar posiciones en torno al temario acordado.

Además, se ha puntualizado todavía más el carácter de dichas reuniones, habiéndose puesto en claro que ellas no constituirán una conferencia propiamente dicha —oportunidad en la que, como se sabe, se adoptan resoluciones sobre los asuntos y problemas planteados a la Asociación— sino una deliberación o estudio acerca de la marcha de la ALALC que desemboque en un documento de consideraciones y propuestas que habrá de ser elevado a los respectivos gobiernos. El paso resolutivo vendría posteriormente, quizá en la siguiente conferencia ordinaria o en un Consejo de Ministros. En principio, el temario de las reuniones extraordinarias del CEP que comenzarán el 16 de julio es el siguiente:

I. EVALUACION DEL PROCESO DE INTEGRACION

1) Análisis general del proceso e identificación de los principales problemas que dificultan su desarrollo.

2) Examen de los instrumentos y programas vigentes.

3) Comercio recíproco:

a) análisis de las características y composición del comercio intrazonal y su relación con el comercio global de las Partes Contratantes:

b) examen del programa de liberación y de los mecanismos previstos para su cumplimiento; y

c) comercio de los productos agrícolas.

4) Desarrollo industrial

a) acuerdos de complementación industrial; y

b) integración sectorial.

5) Coordinación de políticas económicas.

Reordenamiento de las metas y tareas de la Resolución 100 (IV) de la Conferencia y definición de nuevos objetivos.

6) Desarrollo económico armónico:

a) situación de los países de menor desarrollo económico relativo; y

b) países de mercado insuficiente.

II. DETERMINACION DE ACCIONES FUTURAS

1) Determinación de las futuras etapas del proceso.

2) Tareas destinadas a apoyar la coordinación de políticas, la armonización de instrumentos y medidas de cooperación económica entre las Partes Contratantes.

3) Acciones para impulsar el proceso de integración.

En espera de que llegue la fecha elegida y mientras continúan sus deliberaciones y debates los grupos de trabajo, se presenta una buena oportunidad para reseñar las ideas que el Secretario Ejecutivo de la ALALC, Dr. Gustavo Magariños, ha condensado en un documento que tiene por título "Evaluación del proceso de integración de la ALALC".

Se trata de un fino y acucioso ejercicio intelectual, amplio pero también condensado, en el que destaca sobre todas las cosas una doctrina pragmática y una actitud centrista, o de término medio. Sin duda, el primer funcionario de la ALALC caviló mucho hasta tomar la decisión de elaborar el documento ideológico sobre la evolución del proceso, sin perseguir formulas detalladas y concretas que constituyan un conjunto de propuestas. De este modo, Magariños ha tratado de evitar el peligro de que el examen del proceso de integración se centre alrededor de varias fórmulas o pasos delimitados en detrimento de la discusión de las ideas; lo que se persigue con este procedimiento es que los gobiernos no se consideren atados a unos textos resolutivos y realicen su propio análisis y su propio contraste de pareceres con la mayor amplitud.

La finalidad es plausible, pero lleva a que el documento del Dr. Magariños resulte, desde luego deliberadamente, algo desarticulado e impreciso. Quizá un sumario de ideas fundamentales hubiera ayudado a entenderlo y hubiera contribuido a hacerlo más eficaz. Sin duda el pragmatismo del Dr. Magariños provocará en una primera etapa más desacuerdos que coincidencias, pero a fin de cuentas parecerá razonable y lo más adecuado en vista de las circunstancias.

Como se verá más adelante (acuerdos de la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales) las ideas y las sugerencias del Secretario Ejecutivo están abriéndose paso en distintas instancias y merecen detenida reflexión.

"Evaluación del proceso de integración de la ALALC" es un documento dividido en siete partes, más una introducción. Una de sus tesis fundamentales es el mantenimiento del Tratado de Montevideo y el rechazo de su reforma sustancial y de su sustitución. Ello equivale, y así se dice explícitamente, a defender la continuidad de la ALALC sobre sus bases actuales y a combatir, en nombre de buen número de razones, cualquier idea de deshacerla o reemplazarla por otro sistema u organismo. Por el contrario, el Dr. Magariños considera que la ALALC podría servir para tareas que hasta ahora han sido atendidas fuera de ella y menciona entre sus diversas virtudes la de ser un "foro genuinamente latinoamericano" y la de constituir "la primera prueba tangible de la capacidad de entendimiento de los países del Continente en el terreno económico". Estos argumentos y varios más llevan al Dr. Magariños a afirmar que "si se pretendiese disolver la ALALC o sustituirla por otro sistema u organismo se cometería gravísimo error histórico".

Con ese punto de partida, el Secretario Ejecutivo sitúa, sin duda acertadamente, el proceso de integración dentro de un movimiento histórico, es decir, lo coloca en la historia de

América Latina refiriéndolo al pasado, al presente y al futuro de ésta. Es evidente que, como movimiento histórico, "debe cumplir sucesivos períodos de evolución" y que están equivocados los que quieren saltarse estos períodos, que son los impacientes, y los que señalan infundados antagonismos entre ese proceso y, por ejemplo, el desarrollo nacional. El pragmatismo del Dr. Magariños podría condensarse en su señalamiento de que a menudo se quieren plantear las distintas opciones de la ALALC "como irreconciliables entre sí, cuando en realidad deben ser encaradas como complementarias y concurrentes al mismo objetivo", o en la repetida afirmación de que la ALALC "es lo que los gobiernos que la integran quieren que sea", o en su repudio de los dos extremos o las dos posiciones extremistas que define: la de los impacientes, para los que la ALALC aparece con una imagen desvaída, como un organismo "intrínsecamente imposibilitado para constituirse en instrumento eficaz del desarrollo regional"; y la de los recelosos, que la ven "como un mecanismo destinado a poner en riesgo las legítimas metas nacionales mediante la limitación de las respectivas soberanías en un grado mayor que el aceptado". El camino verdadero, el viable, es el que va por enmedio, aceptando la necesidad de etapas sucesivas y la servidumbre que impone, entre otras, la diversidad de criterio de los gobiernos. La solución consiste en dar más flexibilidad al propio Tratado de Montevideo, esencialmente en aquello en que sólo es verdaderamente rígido: normas, plazos y procedimientos para el programa de liberación comercial.

Las siete partes del documento del Dr. Magariños presentan los siguientes epígrafes: I. Interpretación del proceso; II. Aspectos jurídicos e institucionales; III. La liberación del comercio; IV. Desarrollo industrial; V. La agricultura; VI. Las disparidades en el grado de desarrollo; VII. Problemática general de la integración.

En realidad la interpretación del proceso y la problemática general de la integración tienen mucho en común. El Dr. Magariños pone de relieve una noción que tiene tanta importancia, para conocer los obstáculos reales del proceso, como la tan repetida de "las disparidades en el grado de desarrollo"; esa noción es la de la diversidad de actitudes de los gobiernos. El problema se expone en estos términos:

Ha resultado asimismo evidente que las concepciones y la posición de los gobiernos, reflejo forzoso de las distintas realidades nacionales y de los variados factores geo-económicos en juego, no son similares y condicionan en mayor o menor grado la acción individual de cada país en el marco multilateral que debe ineludiblemente servir de apoyo a los esfuerzos integracionistas. La decisión política de algunas naciones, inspirada por los propios Jefes de Estado, en el sentido de propiciar soluciones definitivas en el mediano plazo, ha marcado en el último período considerable separación con la actitud más cautelosa de otros gobernantes, interesados en evaluar cuidadosamente cada etapa del proceso y preocupados por no perjudicar, a través de la aplicación de programas multinacionales, las metas previstas para el desarrollo interno.

Siguiendo con su interpretación, el Dr. Magariños rechaza los dos extremos, sostiene la continuidad de la ALALC y subraya que de 1964 a 1967 ésta ha vivido una etapa basada en el concepto de "la integración global como instrumento para el desarrollo económico del área", etapa en la que se produjeron continuos enfrentamientos de tesis y en la que, a partir de la Resolución 100 (IV) de 1964, en Bogotá, se insistió sobre todo en la coordinación de las políticas económicas y en la armonización de los instrumentos de ejecución. Esta etapa culmina en la

Declaración de los Presidentes en Punta del Este (abril de 1967), acto después del cual sobreviene lo inesperado, una etapa de desconcierto en la que, como dice el doctor Magariños,

... cuando todo permitía suponer que se había alcanzado plena adhesión política al programa integracionista, episodios posteriores demostraron significativamente que las dificultades que se oponen a este propósito son muy considerables, hasta el punto de que en la actualidad se ha generalizado el concepto de que la ALALC experimenta una profunda crisis que amenaza su existencia.

En esta parte de su trabajo, el Secretario Ejecutivo da realce a otra característica del proceso que no debería olvidarse: la de la influencia que sobre él ejercen las situaciones coyunturales y que determinan que "la importancia comparativa de los distintos problemas que deben ser resueltos varíe a medida que se suceden diferentes etapas". Esa variedad alternante de los problemas tiene que ver, sin duda, con "las definiciones políticas que adoptan los gobiernos con respecto a diversos asuntos". En consecuencia,

... las Partes Contratantes deben estar constantemente preparadas para adaptarse a los factores políticos y a las situaciones que genera la mutación del hecho económico. Y ello solamente será posible si se llevan a cabo persistentes esfuerzos de investigación y evaluación técnicas... (y) es aconsejable preparar y ejecutar programas de estudio en el mediano plazo, por ejemplo para el próximo quinquenio, complementarios de las acciones inmediatas que acuerden emprender los países miembros. Ellos (los estudios) deberían estar encaminados a impulsar la coordinación de las políticas económicas y a armonizar los instrumentos utilizados para su ejecución, según los lineamientos establecidos en la Resolución 100 (IV). La realización de esta tarea debería estar basada en la más estrecha colaboración posible entre los expertos de las oficinas e institutos especializados de los países y los cuerpos técnicos de la Asociación, único modo éste de lograr la eventual adhesión de los gobiernos a las soluciones que surjan como más factibles y convenientes... La formulación y ejecución de planes de estudios como los que se sugieren permitirían además encarar, con apoyo en la realidad regional, la etapa siguiente al período de transición establecido por el Tratado, para lo cual seguramente las Partes Contratantes deberán prever objetivos y formas de acción que, sin perder de vista el ideal colectivo de la unión latinoamericana, se inscriban dentro del cuadro de las posibilidades.

La propuesta de los estudios es de orden general y el documento contiene otras sugerencias más ceñidas a problemas particulares, las cuales se inscriben en el cuerpo de un razonamiento que se va desarrollando a lo largo de las partes II a VI y que vamos a precisar seguidamente:

II y III: Aspectos jurídicos e institucionales y la liberación del comercio

Juntamos la síntesis de estos dos temas porque, a juicio del Dr. Magariños el problema de los problemas en la ALALC radica en la rigidez en los compromisos contraídos en materia de liberalización del comercio intrazonal. El Tratado de Montevideo queda caracterizado en un sentido con estas palabras:

... es escasamente compromisorio y, por ende, muy flexible

y adaptable en todos aquellos aspectos ajenos al programa de liberación comercial, a cuyo respecto sí establece normas rígidas, metas cuantitativas y plazos de cumplimiento obligatorio.

En tales condiciones, y habida cuenta también de que la Declaración de Punta del Este prevé prácticamente todas las acciones posibles en el campo de la integración, parece que "las facultades inherentes a la Conferencia y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en cuanto cuerpos decisorios de alto nivel, son suficiente base para permitir que las Partes Contratantes orienten su acción colectiva de acuerdo con sus objetivos e intereses concretos".

Las sugerencias que en materia institucional hace el Dr. Magariños consisten en:

a) Abrir el Tratado para hacerlo todavía más flexible y adaptable, aceptando la mutabilidad de los plazos y reconociendo que los mecanismos en vigor no son más que pautas procesales para la consecución de los objetivos propuestos. Lo importante son los objetivos y poco importa la diferencia de unos años.

b) Hay que evitar interpretaciones excesivamente rigurosas y cerradas de la cláusula de la nación más favorecida o de los alcances del Capítulo VIII del Tratado (Medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo).

c) Después de que en noviembre de 1965 se resolvió crear el Consejo de Ministros e instituir una Comisión Técnica Independiente —lo que parecía ser una solución transaccional entre la tesis comunitaria y supranacional, por un lado, y la tesis gubernamental por el otro— los hechos han demostrado que la ALALC funciona como organismo intergubernamental.

d) Habría que pensar en sustituir en determinadas circunstancias el derecho de veto por el derecho de exención, para que cualquier país miembro pudiera abstenerse en una medida o programa acordado por las otras Partes Contratantes. Así se lograrían avances que, si bien parciales tendrían mucha importancia para la integración.

e) Habría que simplificar la mecánica operativa de la ALALC, aligerando y modificando la tarea del Comité Ejecutivo Permanente. Este se ocuparía preferentemente de negociaciones entre gobiernos sobre materias de mayor trascendencia, de la preparación de las reuniones del Consejo de Ministros y de la Conferencia y de la programación de las sucesivas etapas que requiere el proceso. Funcionaría en períodos fijos del año.

f) Quedaría a cargo de la Secretaría atender y resolver los asuntos rutinarios y realizar los trabajos básicos para las actividades de los órganos de la Asociación. La Secretaría debería tener un marco institucional más preciso y un carácter más independiente como cuerpo técnico.

g) Estas modificaciones institucionales podrían hacerse mediante directivas del Consejo de Ministros o mediante un protocolo complementario.

Como va hemos indicado, en opinión del Dr. Magariños

Las dificultades experimentadas en la aplicación del Tratado de Montevideo no derivan de insuficiencias de su texto, ni de la carencia de orientaciones precisas en sus disposiciones,

sino del simple hecho, comprobado fehacientemente por los últimos episodios, de que no les es posible a los gobiernos cumplir con los compromisos de liberación, especialmente en lo que concierne a los porcentajes trienales correspondientes a la Lista Común, y a ciertas deficiencias advertibles en los procesos de decisión... La no aprobación de la Lista Común en su segundo tramo no es el resultado de un capricho, ni la expresión de actitudes cerradas, sino la consecuencia de condiciones estructurales y fenómenos económicos de gravitación insoslayable.

Pero además de los problemas derivados de la Lista Común, el mecanismo de las listas nacionales tiene también sus inconvenientes, de los cuales el documento hace una breve enumeración. Como consecuencia se han registrado estancamientos periódicos en las negociaciones anuales y han surgido iniciativas para transformar la negociación selectiva, producto por producto, en una desgravación programada, concepto incorporado en la Declaración de Punta del Este. La Reunión de Cancilleres, celebrada en Asunción, en agosto de 1967, "demostró que esfuerzos de esta índole son quizá prematuros, pues los países no parecen estar todavía preparados para dar paso tan decisivo". El Secretario Ejecutivo agrega al respecto: "En el momento actual las posibilidades de poner en vigor un régimen de esta clase son muy escasas", entre otras circunstancias porque la creación de condiciones de competencia no garantiza el cumplimiento del principio de reciprocidad y porque tanto los países de menor desarrollo económico relativo como los medianos

... consideran que a través de la aplicación del mecanismo de la desgravación programada se acentuarían las disparidades que actualmente se registran en el grado de evolución de las Partes Contratantes, con el riesgo de que se repita en la región el esquema mundial de países exportadores de manufacturas y países limitados a la producción y colocación de materias primas.

Sin desconocer que a veces "se exagera la magnitud de los obstáculos que se oponen a la implantación de un régimen de desgravación programada", el Dr. Magariños subraya que hay temores e incertidumbres razonables y que, por ello, los gobiernos podrían

... realizar algún ensayo que permitiese recoger experiencias y que por la propia modestia de sus objetivos no pudiese derivar en perjuicios considerables para las economías nacionales.

La Secretaría sugirió en 1965 la adopción de un mecanismo de desgravación para todos los productos de las tarifas nacionales por un período fijo de tres años y con diferentes porcentajes de reducción para las tres categorías de países de la Asociación. Sin embargo, aun experimentalmente estos mecanismos globales tropiezan con dificultades políticas y, por ello, hay que utilizar más eficazmente la negociación selectiva y los acuerdos de complementación, vinculándolos más estrecha y fructuosamente con las reuniones sectoriales. Según el Secretario Ejecutivo habría que pensar, asimismo, junto a las concesiones irrevocables, en arreglos transitorios, encaminados a sustituir importaciones y a recoger experiencia.

Partiendo del principio de que "mientras se intensifique el comercio el proceso integracionista tendrá firme sustentación", el Dr. Magariños sugiere:

a) Latitud de interpretación de los textos vigentes en materia de liberación comercial para lograr acciones inmediatas

b) Arreglos limitados de intercambio. Los acuerdos y operaciones de compraventa que han iniciado los organismos oficiales de comercialización de productos agropecuarios constituyen valioso antecedente al respecto.

Respecto al problema de la Lista Común, la sugestión es la siguiente:

Deberían proseguirse los esfuerzos encaminados a incluir nuevos productos en la Lista Común aunque las dificultades que deban afrontarse obliguen a prorrogar los plazos del Tratado y aunque no se llegue en cada vez a cumplir los porcentajes exigidos.

IV. Desarrollo industrial

En esta materia el retraso de la ALALC es muy patente. Según el Dr. Magariños las bases para la política industrial de la ALALC existentes,

redactadas luego de largas deliberaciones, no pasan de ser un conjunto de principios generales, en buena parte de carácter elemental, que no constituyen el apoyo indispensable para lanzar un vasto programa multilateral de desarrollo fabril.

Sin duda, la responsabilidad de tal estado de cosas es atribuible tanto al sector industrial como al empresarial y el documento que resumimos lo indica con toda claridad. Otro factor coadyuvante al retraso señalado es la inflación, ya que los fenómenos inflacionarios pueden destruir "la expectativa de exportaciones cuidadosamente planeadas y apoyadas en concesiones negociadas con gran esfuerzo". En la lista de obstáculos que se analizan en el documento figuran también "las diferentes capacidades de las empresas internacionales y de las genuinamente latinoamericanas para adaptarse al proceso y aprovecharse de él". Es un problema de primer orden "armonizar los tratamientos aplicados al capital extranjero y coordinar las modalidades de la inversión directa en los territorios de los países miembros".

No considerando viable, "por lo menos en todos sus alcances", la tesis de "borrar y empezar de nuevo", que descansa en una planificación del desarrollo regional aplicando políticas comunes y unitarias de inversión, el Dr. Magariños cree que "el camino más lógico y promisorio en el campo manufacturero es el de la integración sectorial", concepto vinculado directamente con el Capítulo III del Tratado de Montevideo —que incluye los acuerdos de complementación— y que está expresado abiertamente, en la ya citada Resolución 100 (IV).

Entre las sugestiones concretas del documento aparece la de que se creen Consejos de Siderurgia y Petroquímica "integrados por los más altos funcionarios encargados del sector en cada país, con el cometido de llegar a acuerdos que intensifiquen el comercio de los productos de ambos sectores mediante la progresiva sustitución de las cuantiosas importaciones extrazonales por abastecimientos de la zona". Posteriormente se avanzaría hacia la planeación multinacional y la integración de la industria respectiva. La experiencia de la industria automotriz es negativa, pues los únicos ensayos se han realizado entre pares de países y no han promovido adelantos sustanciales.

En todo caso, el mecanismo más apropiado para progresar es el de los acuerdos de complementación, los que "ofrecen la ventaja de que sus obligaciones y beneficios sólo rigen para los

países participantes". Respecto a estos acuerdos, el Dr. Magariños se detiene en el problema que representan las disposiciones de la ALALC que limitan la vigencia de tales acuerdos al período transitorio, es decir, hasta 1973. Preconizando la modificación inmediata de este régimen, a fin de que "los acuerdos de complementación sean considerados como mecanismo permanente y sin más límite de plazo que el que determine la liberación total de los productos del sector en todos los países de la Zona", el Secretario Ejecutivo plantea los lineamientos de lo que podría ser un programa de desarrollo industrial en la ALALC. Incluye en él, entre otras sugerencias, "el estudio de las formas jurídicas y modalidades prácticas que facilitarían la creación y funcionamiento de compañías con coparticipación de empresarios y capitales de distintos países".

V. La agricultura

El examen de este tema comienza con una idea que llama mucho la atención, la de que "quizá el principal defecto del Tratado de Montevideo radique en la importancia que, para el cumplimiento del programa de liberación, adquiere el comercio de productos agrícolas". Dado que en todas partes ese comercio está sujeto "a condiciones y mecanismos especiales", resulta un tanto improcedente acordarle tanto peso en la liberación comercial. Además, "la intensificación del intercambio de bienes agropecuarios que sería resultado de la liberación incondicional del comercio respectivo, puede lograrse a través de la adopción de mecanismos no arancelarios y de acciones planificadas que aseguren además la estabilidad de las producciones habituales, que estimulen la especialización y permitan sustituir parte de los 600 millones de dólares de productos del sector que se importan anualmente desde fuera del área". En este sentido, el objetivo no puede ser "la simple creación de un espacio económico sujeto a las fuerzas del mercado". La imposibilidad de una liberación irrestricta del comercio regional de bienes agrícolas ha quedado de relieve recientemente con el estancamiento de la Lista Común y con las divergencias acerca de las normas para el ordenamiento del comercio agropecuario después de 1973.

En vista de todo lo anterior, las sugerencias del documento se centran en programas concertados con gran participación de los organismos estatales o paraestatales especializados de cada país miembro. Las reducciones arancelarias no son tan importantes en el campo agropecuario, ya que

Los flujos de estos bienes están canalizados por ciertas vías tradicionales y no es fácil inducir cambios de dirección. En muchos casos, los derechos aduaneros y otros de efecto equivalente son meramente nominales, pues en los hechos no se aplican cuando se autorizan importaciones de mercancías del sector. Alta proporción de las cuantiosas compras en el exterior de estos productos efectuadas por los países de la ALALC están amparadas en regímenes especiales de préstamos o ayuda.

En consecuencia, el camino en este caso pasaría por la adopción de normas especiales y flexibles que comprenderían: acuerdos entre organismos estatales de comercialización agrícola, reuniones de director de esos organismos, coordinación de decisiones para dar prioridad a excedentes zonales cuando se trate de cubrir un déficit local celebrando acuerdos de compra-venta entre pares de países, aceptación de concesiones temporales y del procedimiento de limitaciones cuantitativas, así como también del procedimiento de operaciones compensadas. Como se están realizando estudios de los principales productos agrícolas de la región, con base en ellos podrían celebrarse acuerdos por productos o grupos de productos, acuerdos en los

que se incluirían arreglos especiales sobre volúmenes, niveles de precios, plazos de entrega y duración de las condiciones pactadas. Estos convenios por productos o grupos "tendrían características y finalidades similares a los acuerdos de complementación industrial" y, "como éstos, podrían y deberían incluir programas para la coordinación de las políticas respectivas y la racionalización de las producciones desde el punto de vista regional". Estos acuerdos "podrían contener ciertos elementos de planificación regional".

No se desconocen en el documento las situaciones que se derivan de la Ley Pública 480 de los Estados Unidos, como sistema especial de préstamo y ayuda para la compra de productos agrícolas norteamericanos. El documento señala al respecto que

Gran parte de las importaciones extrarregionales de dichas mercancías se realizan por ese canal y a pesar de que el tema fue tratado en la Asociación inclusive a nivel de Cancilleres, no parece viable, por razones financieras, reemplazar estos sistemas por otros similares latinoamericanos, teniendo en cuenta que estas operaciones especiales posibilitan el ahorro de divisas escasas y ponen a disposición del país importador recursos en moneda nacional.

VI. Las disparidades en el grado de desarrollo

No hay estudio, análisis y comentario sobre la ALALC que no insista en este factor como causa fundamental de estancamiento o de rémora. El Secretario Ejecutivo comienza su examen recordando que el problema fue previsto cuando se elaboró el Tratado de Montevideo y dio por resultado el régimen especial de concesiones no extensivas, complementado posteriormente con otra serie de disposiciones especiales. Todo ello hace que en la actualidad el marco jurídico privilegiado existente en la ALALC a favor de los países de menor desarrollo económico relativo incluya prácticamente todos los compromisos importantes concebibles salvo uno: el de "la apertura total de los mercados zonales para los productos originarios de los países de menor desarrollo económico relativo, solución que ha sido planteada reiteradamente por éstos, sin que la gestión haya culminado exitosamente". Sin embargo, el balance de los beneficios obtenidos por ese grupo de países es bastante pobre. Entre otras razones, el documento menciona las siguientes:

Se alega que a pesar de que el principio básico e inspirador de estas normas es y debe ser el de no exigir reciprocidad, los procedimientos selectivos hasta ahora utilizados para aplicarlas han derivado en negociaciones que obligan a los países de menor desarrollo económico relativo a dar compensaciones por aquellas ventajas que deberían recibir a título gratuito. Por otra parte, la cuidadosa elección que los demás países hacen de las mercancías con respecto a las cuales concederán ventajas no extensivas, a fin de no perjudicar eventualmente sus respectivas producciones nativas y no provocar reclamos de los productores locales, no sólo parcelan las expectativas de comercio sino que en muchos casos vuelven inoperantes las franquicias. Y si bien estos y otros argumentos esgrimidos por las naciones interesadas no son aceptados enteramente por todas las demás Partes Contratantes, es evidente que hasta tanto se logre inducir un efectivo y seguro equilibrio de opciones dentro del proceso de integración para todos los países miembros, y en especial para los menos fuertes económicamente, los procesos de decisión de la ALALC, ya de por sí difíciles, afrontarán cada vez mayores complicaciones.

La solución debería buscarse en el terreno de las inversiones, de los programas multinacionales para instalar industrias nuevas o expandir las existentes con garantía del mercado zonal; concesiones especiales hechas no en forma separada sino coordinadamente, y tratando en forma particular a cada país de menor desarrollo económico relativo; programas de cooperación regional para impulsar en esos países actividades productivas "aunque éstas no tengan como objetivo principal exportar a la Zona"; coparticipación de institutos oficiales de fomento o empresarios nacionales de otros países en la constitución de empresas manufactureras, en calidad de compañías multinacionales, en países de menor desarrollo económico relativo, liberando así para la Zona los insumos que utilicen dichas empresas; en estos casos los capitales de origen zonal tendrían prioridad sobre los internacionales.

Planteando que tiene graves efectos "la carencia de fuentes propias de financiamiento, que sirvan además como vehículo para la canalización de aportes externos de capital", el Dr. Magariños sugiere la conveniencia de que se forme un fondo especial que permita "organizar acciones coherentes e integradas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo". La magnitud de los recursos necesarios no sería tan grande "como para hacer imposible la creación de un fondo especial con ese destino, integrado con contribuciones zonales y aportes internacionales complementarios". Para dar una idea de magnitud, el Dr. Magariños recuerda que, "la percepción en los territorios de la ALALC de una tasa del 0.50% sobre el valor CIF de las importaciones de origen extrazonal, insignificante en relación con el nivel de los altísimos aranceles nacionales y varias veces menor aún que las tasas e impuestos especiales que rigen paralelamente a aquéllas en todos los países, representaría una recaudación anual de aproximadamente 30 millones de dólares".

Por último, en lo que se refiere al segundo grupo de países, los de mercado insuficiente, el estudio toma nota de la inoperancia de la Resolución 71 (III), que contiene medidas especiales a favor de ellos y apunta un tratamiento subregional, a ejemplo del Acuerdo Andino, como medio de "crear condiciones favorables para la expansión industrial de los países miembros sobre la base de la unión de los mercados y la coordinación de las políticas de inversión".

Finalmente, el Dr. Magariños relaciona el caso de estos países con un aspecto del problema de la inversión extrazonal;

Tanto la formación del mercado común subregional, como la complementación planificada a nivel zonal, contribuirían indudablemente a mitigar las preocupaciones existentes en los países menores y medianos con respecto a la tendencia cada vez más patente del capital extranjero a radicarse en los tres países mayores, con el riesgo de que el proceso de integración canalice los recursos externos que se destinen a la región hacia los más importantes centros de producción y consumo.

La evaluación del proceso y las propuestas de los empresarios

Seguramente por circunstancia de fechas, los empresarios han constituido el primer grupo importante en proceder a una evaluación del proceso de integración en formular una serie de propuestas destinadas a mejorarlo. Efectivamente, la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales se reunió en Montevideo del 16 al 18 de abril último con el propósito de examinar la

marcha del proceso de integración de la ALALC y la contribución del sector empresarial para dinamizarlo, así como para analizar los mecanismos vigentes. Esto dio pie para lo que en realidad ha constituido un repaso general del Tratado de Montevideo en la práctica y también de las debilidades y fallas de la propia Asociación. Más que una evaluación del proceso integracionista, lo que los empresarios han hecho ha sido definir su posición ante la presente situación de la ALALC y recomendar un conjunto de disposiciones que servirían para activar sus mecanismos. Como se verá, han estado influidos en buena medida por el pensamiento que el Secretario Ejecutivo expone en su documento titulado "Evaluación del Proceso de Integración de la ALALC".

En primer término, los empresarios se pronunciaron de manera clara a favor de la continuación de la ALALC con su Tratado de Montevideo. Es decir, en la primera y fundamental cuestión que se ha planteado la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales ha manifestado que debe seguir la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y que debe desarrollar su acción conforme lo señala el Tratado de Montevideo. Ahora bien, considera la Comisión que es preciso corregir una serie de deficiencias observadas en el funcionamiento de la ALALC y para ello propone la reforma de diversos aspectos operativos de la misma. Esta posición se concreta en un conjunto de diecisiete resoluciones que abarcan un campo muy extenso; por decirlo así, casi todos los terrenos en los que actúa la ALALC. Al parecer, los empresarios coincidieron con el Secretario Ejecutivo de la ALALC en el sentido de que debe tenderse a una mayor flexibilidad de los mecanismos y debe evitarse el establecimiento de requisitos o modalidades demasiado rígidas. Asimismo, destaca de las deliberaciones y acuerdos de los empresarios la preocupación por el papel y el lugar que ocupan en la ALALC las inversiones extranjeras, así como el interés por hallar fórmulas que permitan la creación y operación en la zona de empresas multinacionales.

Las recomendaciones comienzan con los obstáculos al comercio intrazonal en la ALALC y terminan con los pagos y financiamientos. Resalta en particular la coincidencia apuntada con el pensamiento del Dr. Magariños en algunos puntos como los siguientes:

En una de las recomendaciones, justamente la primera, se dice que "el sector empresarial de la zona, antes que obstaculizar una concesión que podría ser negociada por su país, deberá buscar combinaciones económicas con los productores del país exportador potencial, especialmente cuando éste es un país de menor desarrollo económico relativo, como un medio de participación dinámica en la incrementación de los negocios". En la recomendación No. 11, relativa a complementación de los instrumentos vigentes, se aconseja el "establecimiento de sistemas, lo más flexible posible, tales como concesiones estacionales, temporales o por cupos, incluso unilaterales, que permitan ocupar la capacidad productiva ociosa de la zona y aumentar el comercio regional". La recomendación No. 12, que trata de los productos agropecuarios, consiste en que "se propicia la concertación de reuniones sectoriales por productos o grupos de productos agropecuarios, con la participación de los empresarios privados y los organismos gubernamentales que tengan participación en este sector", añadiéndose que de dichas reuniones deberán surgir "proyectos de acuerdos por productos que procuren el mejor y más eficiente aprovechamiento de las producciones zonales".

La décima recomendación trata del Programa de Liberación y se refiere en particular a las reuniones sectoriales, a los acuerdos de complementación y a programas de desgravación y neqo-

ciaciones anuales. Los empresarios dan respuesta a uno de los puntos que más incertidumbre motivan en materia de acuerdos de complementación; recomiendan que en la próxima conferencia de la ALALC se resuelva que los programas de liberación incluidos en los acuerdos de complementación "no caducarán al término del período de transición a que se refiere el artículo 2 del Tratado, y que permanecerán en vigencia hasta la total liberación del sector y, como consecuencia de ello, podrán concertarse acuerdos de complementación después de 1973". Los empresarios se inclinan también porque prosigan y se impulsen las negociaciones anuales de desgravación en listas nacionales y especiales, "producto por producto", por entender "que es uno de los medios para avanzar en el proceso de integración"; sin embargo, recomiendan a la vez que "cada sector de la producción estudie las sugerencias emanadas de la Secretaría Ejecutiva de la ALALC, con relación a los sistemas de desgravación programada, tendientes a acelerar el proceso de integración, y en especial la posibilidad de que se llegue a la prueba práctica con uno o varios sectores de la producción conforme a los criterios de la sugerencia formulada por la Secretaría.

Es la recomendación No. 14, que se refiere a inversiones extrazonales y zonales, los empresarios recomiendan sobre todo que se establezcan a nivel zonal bases mínimas legales, análogas y uniformes, para el ingreso de las inversiones extrazonales, a fin de evitar tratamientos diferentes y competencia desleal. Para ello, seis de las delegaciones participantes en la Comisión acordaron dejar constituido un Grupo de Trabajo, abierto a la participación de todas las demás Partes Contratantes, a nivel empresarial, destinado a estudiar el problema y a formular proposiciones pertinentes que serán analizadas en la próxima reunión de la propia Comisión. Entre las medidas concretas recomendadas en este punto figura la de que "se impulse la creación de bancos privados de fomento nacionales y multinacionales de capital zonal para captar sus recursos extrazonales". Debido a la singular importancia del tema reproducimos a continuación el texto completo de esta recomendación y del acuerdo que lleva anexo:

Inversiones extrazonales y zonales

Los participantes en la cuarta reunión de la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales,

Considerando Que el mercado de capitales a nivel nacional resulta insuficiente para financiar las necesidades de inversión, se reconoce que, en las actuales condiciones, es necesario la participación de los capitales de origen extrazonal, por lo que,

Recomiendan al Comité Ejecutivo Permanente:

Primero. Que se establezcan a nivel zonal bases mínimas legales análogas y uniformes que eviten tratamientos diferentes frente a la inversión extrazonal. Ello daría seguridad al inversionista y evitaría la competencia desleal para atraer capitales externos.

Segundo. Que las inversiones extrazonales indirectas contratadas por los gobiernos se destinen, fundamentalmente, a obras de infraestructura y al financiamiento del sector privado. Si se aplican a grandes proyectos estatales, que éstos sean complementarios y no competitivos de la empresa privada.

Tercero. Que al ser estipulados los sectores a los cuales deben ser aplicadas las inversiones extrazonales en cada caso, los países beneficiarios otorguen especial consideración al proceso de integración.

Cuarto. Que las inversiones indirectas se puedan realizar

condicionadas a la adquisición de bienes o servicios en determinados países o mercados, debiendo, por el contrario, darse preferencia a la máxima utilización de la capacidad de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo.

Quinto. Que la incorporación de inversión directa extrazonal se realice, preferentemente, por la vía de las empresas privadas, como una manera de defender los intereses generales de la colectividad latinoamericana.

Sexto. Que se impulse la creación de bancos privados de fomento nacionales y multinacionales de capital zonal para captar recursos extrazonales.

Séptimo. Las precedentes recomendaciones se formulan sin perjuicio de las previsiones contenidas en el capítulo VIII, y en el artículo 20 del Tratado, en el sentido de garantizar los mayores beneficios, ventajas y favores posibles a las inversiones zonales.

Acuerdo

Inversión extranjera

Las delegaciones de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay participantes en la cuarta reunión de la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales,

Deciden:

Dejar constituido un grupo de trabajo* abierto a la participación de todas las Partes Contratantes, a nivel empresarial, destinado a estudiar el problema de la inversión extranjera en Latinoamérica, con el objeto de que presente a la próxima reunión conceptos y proposiciones que conduzcan al establecimiento a nivel zonal de bases mínimas legales análogas y uniformes para el ingreso de las inversiones extrazonales, que eviten tratamientos diferentes y competencia desleal, al mismo tiempo que promuevan los objetivos de integración económica que expresa la Declaración de Presidentes de América.

En una recomendación, la octava, los empresarios plantean una demanda directa a empresas extranjeras con filiales o subsidiarias en los países miembros de la ALALC. Les piden que liberen a estas filiales o subsidiarias "de aquellas restricciones que limitan su participación en el intercambio zonal"

La Comisión Consultiva se pronunció en forma categórica a favor de empresas multinacionales y aprobó dos recomendaciones en las que se plantea el asunto con toda decisión. La primera de ellas, la cuarta, recomienda a la Comisión:

Que los gobiernos establezcan una legislación común para la formación de empresas multinacionales, constituidas predominantemente por capitales y empresarios de los países miembros, sin perjuicio de realizar esfuerzos para la concertación inmediata de iniciativas que estén en marcha o sea posible concretar. Para tal fin, los gobiernos deberán otorgar las máximas facilidades.

En la otra recomendación, la dieciséis, referente a planificación industrial de la zona, se sostiene que "las industrias que se instalen en el futuro, localizadas a nivel zonal, es conveniente se realicen sobre la base de la formación de empresas multinacionales"

* Se designó coordinador del grupo al señor José E. Mindlin, delegado de Brasil, invitando a todas las delegaciones para que designen a los miembros

Es interesante subrayar que esta recomendación tiene un claro sentido dirigista, ya que los empresarios recomiendan en ella que la Secretaría Ejecutiva de la ALALC realice cuanto antes un estudio a fondo que permita "la formulación de ideas directrices para el desarrollo industrial de la zona", incluyendo "la financiación de la reconversión industrial y el reordenamiento de la mano de obra". Además, la Comisión preconiza que "se busquen urgentemente soluciones que puedan posibilitar a los países de menor desarrollo económico relativo la localización y expansión de industrias con capacidad de abastecimiento zonal, en sus respectivos territorios".

Otras de las recomendaciones adoptadas se refieren a las trabas a la competencia; a los acuerdos subregionales; al papel del sector privado en el proceso de integración; a la difusión de la ALALC y a informaciones y servicios estadísticos. También hay recomendaciones sobre formación de consorcios de exportación o de empresas especializadas para que se utilicen más las concesiones negociadas en la ALALC y se favorezca la participación de empresas medianas o pequeñas en el intercambio zonal. Un texto trata del arbitraje comercial internacional y otro se refiere al arancel externo común y a la armonización de políticas económicas. Preconiza la concertación por sectores de compromisos que conduzcan, en definitiva, a la armonización de las políticas económicas, sociales y financieras que aseguren una oportuna vigencia en la ALALC del arancel externo común. Asimismo, recomienda que las reuniones sectoriales e industriales preconicen niveles arancelarios para terceros países relacionados con los productos tratados, como complemento de las tareas que realiza el grupo de expertos encargado de estudiar el procedimiento de avanzar hacia el arancel externo común.

Como ya hemos indicado, la última recomendación trata de cuestiones de pagos y financiamiento, y se ocupa ampliamente del sistema de créditos recíprocos y compensación que funciona en la ALALC. También contiene interesantes indicaciones acerca del crédito para la exportación. Pide que "en todos los casos de crédito para licitaciones internacionales, se dé preferencia a las actividades productivas del país destinatario de la obra y de la Zona, asegurando la máxima utilización prioritaria de su capacidad"; y también, "que las comisiones, gastos bancarios y de otra naturaleza de las transferencias en dólares de convenio de bancos centrales de la ALALC, no sean en ningún caso superiores a los de transferencias en dólares o monedas de libre disponibilidad".

La importancia de las actitudes definidas por los empresarios en su Comisión Consultiva no necesita ser ponderada. Hay que subrayar, simplemente, que las delegaciones participantes en la Comisión han sido de carácter plenamente representativo de los sectores industriales de sus respectivos países; en general, estos delegados eran directivos de las uniones, cámaras, confederaciones, asociaciones o sociedades de industria, de producción, de comercio de los diferentes países miembros. Ello da idea suficiente de que las recomendaciones que hemos reseñado tienen el apoyo de los auténticos sectores industriales de la ALALC.

Conviene apuntar, por último, que la Comisión no adoptó, lamentablemente, una propuesta que llevó la delegación mexicana y que consistía en recomendar el establecimiento de un margen de preferencia zonal sobre todos los artículos de las tarifas arancelarias de los países signatarios, en relación a los gravámenes que aplican a las importaciones provenientes de terceros países. Según la propuesta, el margen de preferencia podría ser el muy conservador de un 15 a un 20%, suficiente para provocar "un impacto psicológico que reavivaría la confianza en el progreso de la ALALC".

Primer paso de un largo camino hacia la armonización tributaria

Dentro del programa de armonización de políticas e instrumentos que contiene la Resolución 100 (IV), de Bogotá, no había sido posible aún abordar el aspecto de los sistemas y políticas de orden tributario. Por fin, al cabo de varios años, se han congregado en Montevideo los directores de política tributaria de los países miembros. Las deliberaciones se desarrollaron del 14 al 18 de abril, de acuerdo con la idea de atenerse a las realidades y no pretender grandes avances. Se trataba, nada más, de adoptar entendimientos preliminares y un programa de trabajos que permita progresar en lo futuro en este terreno de la armonización tributaria.

Las delegaciones participantes expusieron las características de los sistemas tributarios de sus respectivos países y también las iniciativas de reformas que están en curso en buen número de ellos.

Teniendo en cuenta que en abril de 1967 el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID publicó un modelo de Código Tributario para América Latina y que este estudio proporciona elementos comunes a todos los países latinoamericanos, con formas optativas de redacción de varios artículos que consideran particularidades de cada uno de ellos, la Reunión recomendó que se hagan estudios comparativos entre dicho modelo y la legislación interna de cada país. Habrá de tratarse también de delimitar el campo tributario, incluyendo una clasificación de los tributos existentes y un intento de comparar su terminología, así como las políticas relativas a cargas de previsión social.

En lo que atañe a la armonización propiamente dicha de los regímenes tributarios se estimó necesario un proceso gradual de aproximación, y se recomendó que los países vayan adaptando su política tributaria a las finalidades de la integración y que se proceda a sistematizar las semejanzas y discrepancias de las legislaciones nacionales sobre impuesto a la renta en general y sobre el tratamiento al capital extranjero.

Respecto a este último, se acordó un estudio a corto plazo sobre los problemas que presentan el tratamiento al capital extranjero y los convenios de doble tributación internacional. Dentro de los estudios que se realicen se considerarán "los posibles problemas que puedan plantear el establecimiento de empresas multinacionales y el libre movimiento de capitales zonales dentro de la región cuando se efectúen colocaciones en los mercados de otras Partes Contratantes, procurando establecer un equilibrio que reconozca los diferentes grados de desarrollo de los países del área y la dimensión de sus mercados".

La reunión convino en reconocer que el perfeccionamiento de los sistemas impositivos vigentes mediante la incorporación de impuestos al valor agregado u otros sistemas no acumulativos, representa una valiosa contribución.

De todo lo anterior se desprende un programa de trabajo que habrá de centrarse en un marco institucional que se define como sigue: las Partes Contratantes establecerán en sus organismos asesores para la formulación de políticas tributarias "un mecanismo de carácter permanente encargado de realizar los estudios tendientes a adecuar el sistema tributario interno a los objetivos de armonización impositiva regional". Esos mecanismos coordinarán su actividad con las respectivas comisiones nacionales para la ALALC.