

ALALC

EL PROTOCOLO DE CARACAS

Buenos Aires, abril de 1981

Por Anselmo H. García Bermúdez*
de la Cátedra de Política Económica Argentina
a cargo del Dr. Manuel Horacio Aranzovich.

A) INTRODUCCION

El Protocolo de Caracas fue suscrito el 12-12-69 y ratificado por Argentina el 12-5-70 mediante ley 18.676. Uruguay, última de las once partes contratantes en hacerlo, lo ratificó a fines de diciembre de 1973, por lo que, en virtud de su art. 10 que exige para su entrada en vigor la previa ratificación unánime, sólo cobró vigencia el 1-1-74. En esa fecha ya había vencido el plazo original de 12 años previsto en el art. 2 del Tratado de Montevideo para el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio prevista en su art. 1°. En la oportunidad, las partes contratantes procedieron de acuerdo con el principio de Derecho Internacional receptado por el art. 18 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados tendiente a evitar la frustración del objeto y fin de un tratado. Además, los art. 54, 60 y 61 del Tratado de Montevideo, citados en la parte preliminar del Protocolo, han facilitado la interpretación favorable a la continuidad del plazo ahora extendido en virtud del art. 1° de éste. Cabe agregar también que, como se verá, gran parte del nuevo cronograma introducido por el Protocolo tuvo su trascurso antes de su demorada entrada en vigencia, por lo cual el proceso previsto en él padeció de renuencia inicial.

Carlos García Martínez, embajador argentino ante ALALC, ha dicho que "el Protocolo de Caracas ha enterrado legalmente el programa de liberación originario de la ALALC, y también las metas desgravatorias por el mismo instituidas, al reducir a una pura expresión de buena voluntad, lo que normalmente constituye un tratado internacional de cumplimiento obligatorio"⁽¹⁾. En rigor, el Protocolo no ha hecho más que traducir en sus normas permisivas la necesidad de dar tiempo y posibilitar iniciativas a fin de salvar de la total parálisis al sistema instituido por el Tratado de Montevideo. La frustración final de tal expectativa reactualiza la vigencia de la problemática que le dio origen.

*Profesor de Política Económica, Universidad de Buenos Aires.

(1) García Martínez, Carlos, "Aptitud de la actual estructura de la ALALC para impulsar el proceso de integración económica regional", Integración Latinoamericana, Nº 16, p. 12.

Son puntos importantes para el análisis del Protocolo los que siguen:

**B) AMPLIACION DEL PLAZO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO.
IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIR EL CRONOGRAMA PREVISTO.**

El art. 1° del Protocolo amplía el período de 12 años antes referido hasta el 31-12-80. Es importante recalcar que el Protocolo se suscribe 4 años antes de que dicho plazo venciera, expresando la convicción de que ya entonces la ALALC agotaba sus posibilidades. Los restantes artículos del Protocolo ratifican el intento de producir una revisión fundamental en el Tratado de Montevideo antes y durante la extensión del plazo, pero aún con semejante previsión se ha producido el transcurso inerte del nuevo período pactado, sin resultado alguno.

1. Algunos antecedentes relativos a la creación de la ALALC.

En 1958, la CEPAL comenzó los trabajos tendientes a la creación de la futura ALALC. Las altas tasas de crecimiento del P. B. del orden del 5,2% anual (2,7% por habitante) se habían estancado por entonces, registrándose un deterioro en el precio de los productos primarios exportados por América Latina y un agotamiento de las posibilidades abiertas por la llamada política de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). En 1955 se cerraba una década en la que el ingreso per cápita había aumentado un 31% y se enfrentaba, de acuerdo a estudios de CEPAL, una perspectiva de magro crecimiento⁽²⁾. El deterioro de la capacidad de generar divisas por vía de las exportaciones o el endeudamiento forzó la idea de desarrollar el mercado intralatioamericano sobre la base conceptual de la liberación arancelaria. En ese momento (1960) el comercio intraregional representaba el 6,9% del comercio total de América Latina, visiblemente orientado hacia los países industriales⁽³⁾. Esta estrategia, alimentada con el ejemplo de integración europea, perseguía el desarrollo del área a través del comercio. Dicho camino, que entonces tenía la coherencia de un ataque a una perniciosa división internacional del trabajo y sus secuelas estructurales y de balanza de pagos, pareció dinámico y fructífero en los primeros años, hasta que demostró su insuficiencia. La reproducción dentro de la zona de situaciones de ventaja industrial por parte de los países más avanzados en su ISI, condujo al Pacto Andino en 1967, reuniendo 70 millones de habitantes, exportaciones por 17.500 millones de dólares (56,1% del total latinoamericano) e inversión extranjera por 8.000 millones de dólares. El comercio intrazonal creció hasta el 14% (1979) del total estancándose en ese nivel (contra el 50% de la CEE) mientras el PIB de América Latina aumentó a tasas anuales del 6,6% en el período 1966-73 (7,4% en 1973) demostrando un relativo divorcio de aquel impulso, a pesar de lo mucho que el cambio en la composición del producto zonal (aumento porcentual de la manufactura) debe a la ALALC. El programa de liberación no aumentó desde 1969 a 1979 más que en el 1,9% del total de concesiones (225), concentrándose en 1961 y 1962 más de los 2/3 de las mismas (7.601 sobre un total de 11.242 en 1979). Aún los acuerdos de complementación industrial (art. 15 a

(2) "El Mercado Común Latinoamericano", E/CN.23/L.1, ONU, México, 1959.

(3) ALALC, CEP/SEM. Lidi. 1, 1979.

17 del Tratado), que prometían una aceleración del proceso liberatorio especialmente después de la muy importante Resolución 99 (IV) que eliminó la obligación de incorporar los productos en las listas nacionales y exigió adecuada compensación para la extensión a terceros países de la zona de las concesiones pactadas, terminaron reducidos a sólo 25, muchos de ellos nominales y fuertemente dominados por los intereses actuales o eventuales de las empresas multinacionales.

Es de hacer notar que las Partes Contratantes hallaron en 1958/60 la formidable limitación del art. XXIV del GATT que sólo admitía, para el otorgamiento de preferencias, las figuras de la unión aduanera o la zona de libre comercio, lo cual sobredimensionó jurídicamente el sistema. También la modalidad de la negociación producto por producto adoptada por el Tratado tiene vinculación con el mecanismo original del GATT. Ironicamente, en 1962 el Presidente de los EE.UU. obtenía del Congreso, a través de la "Trade Expansion Act", autorización para negociar en el GATT tarifas "across the board" (reducciones parjas y generales para casi todos los productos) produciendo la llamada Ronda Kennedy una reducción de aranceles del 35 % para los productos industriales. Y la Ronda de Tokio aprobó luego la "cláusula de habitación" que permite a las Partes Contratantes del GATT otorgar a los países en desarrollo un trato diferenciado con relación a las preferencias arancelarias y no arancelarias que se concedan recíprocamente los países en desarrollo dentro del marco de acuerdos comerciales regionales o generales.

Las Resoluciones 1, 8, 13 y 21 del Comité Provisional de Montevideo (constituido por Protocolo firmado conjuntamente con el Tratado de Montevideo el 18 de febrero de 1960), vinculadas con las respuestas a las preguntas formuladas por el Secretario Ejecutivo del GATT en notas de marzo y septiembre de 1960, son documentos de extraordinaria importancia para comprender el esfuerzo de las Partes Contratantes para cumplimentar las exigencias de la citada organización.

Los objetivos generales que los representantes gubernamentales que elaboraron las bases del Tratado tuvieron presentes⁽⁴⁾ consistían en maximizar la estabilidad comercial intrazonal, ampliar el mismo enfatizando la inclusión de productos manufacturados, sustituir importaciones de procedencia extrazonal, estimular la industria regional a través de un mercado ampliado e incrementar la productividad mediante la mejor utilización de los factores de producción disponibles en la zona. Los medios para su consecución se circunscribieron básicamente a un programa de eliminación gradual de gravámenes y restricciones intrazonales, un régimen preferencial zonal (no extensión a terceros países de concesiones recíprocas), y el establecimiento de un órgano institucional y de un mecanismo de reuniones de negociación.

Esta concepción comercialista del desarrollo zonal se entronca con el aludido proceso de industrialización particularmente dinámico en los países mayores de la región, siendo sobre todo los países del Cono Sur primeros beneficiarios de las incipientes exportaciones manufacturadas. La incorporación de la promoción de las exportaciones de productos no tradicionales a las estrategias nacionales de desarrollo, ante el previsible agotamiento a nivel nacional del proceso ISI, tuvo un feliz encuentro con un período de auge en la economía, el comercio y la innovación tecnológica en todo el mundo, permitiendo radicar capacidad instalada industrial exodirigida en los países mayores. No obstante, dicho proceso exigió cambios importantes en los balances de pagos y además se correspondió con un deterioro del comercio recíproco entre los países del Cono Sur. La perspectiva de pasar en ALALC el 90% de la población y del PIB de la América Latina y el 94% de su área, valorizó dicho mercado como parte fundamental de la anotada estrategia de desarrollo a través del comercio.

(4) CEPAL, "ALALC: el programa de liberación comercial y su relación con la estructura y las tendencias del Comercio zonal", Integración Latinoamericana, N°40, p. 48.

La ALALC vinculó, pues, su origen al ejemplo exitoso de integración de Europa occidental, al respaldo intelectual de la CEPAL particularmente bajo Raúl Prebisch y a las alternativas del comercio entre las naciones del Cono Sur⁽⁵⁾.

La sobreestimación de la capacidad de los países de incipiente desarrollo industrial y político para incurrir en los complejos trámites de un proceso de integración (cuyos efectos se analizan más adelante) tiene buena parte de su base en una optimista percepción y consecuente extrapolación del proceso que cuajó en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y en la CEE, fuertemente incentivada en los economistas de CEPAL por la perspectiva de que la ISI se enfocara en el nivel de industria ligera a causa de las inadecuadas dimensiones de los mercados nacionales que obstaculizaban el logro de economías de escala. El plan de CEPAL claramente definido por Raúl Prebisch⁽⁶⁾, preveía etapas desgravatorias sucesivas que, sin eliminar por completo los aranceles, creasen vigorosas preferencias, distintas para tres categorías de países. Prebisch subraya la fuerte incidencia de la reducción del intercambio comercial de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (cuyo volumen durante el decenio del 50 representaba el 90 % del comercio latinoamericano, a través, sobre todo, de 16 acuerdos violatorios de las disposiciones del GATT) en la determinación de impulsar una zona de libre comercio.

Es razonable que el Tratado de Montevideo, a pesar de ciertos artículos declarativos, no comprometiese a sus miembros a coincidir acerca de políticas comunes o acuerdos sobre temas de estructura⁽⁷⁾ y fincara su proyecto enteramente en el éxito del comercio intrazonal, testimonio importante de lo cual es el escaso nivel de las instituciones de la ALALC, sólo concebidas para vigilar la reducción de barreras comerciales⁽⁸⁾.

2. Antecedentes relativos al comportamiento comercial del sistema.

Para comprender el significado del Protocolo de Caracas es preciso hacer referencia sucinta a la forma en que funcionó el sistema creado por el Tratado de Montevideo⁽⁹⁾. A grandes rasgos, puede decirse que el agotamiento del proceso tendiente a maximizar el comercio intrazonal a través de una zona de libre comercio es cosa bien distinta de su fracaso: el comercio intrazonal registró un avance importante y el llamado "patrimonio histórico" o conjunto de acuerdos logrados es un valioso activo del inconcluso sistema perseguido.

- (5) Sivas, John W. "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de 140 leyes y fincasas". (Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Houston), Integración Latinoamericana, N°42, p. 37.
- (6) Prebisch, Raúl: "Change and Development: Latin America's Great Task", Inter-American Development Bank, Washington, D.C., 1970, p. 164 (cit. por Sivas, op. cit.).
- (7) Magariños, Gustavo: "La ALALC: la experiencia de una evaluación de once años", en Revista de la Integración N°12, 1973, p. 105 (cit. por Sivas, op. cit.).
- (8) Dell, Sidney: "A Latin American Common Market", Oxford University Press, Nueva York, p. 197.
- (9) La mayor parte de los datos utilizados en esta sección, salvo indicación en contrario, son de ALALC, CEPAL: "ALALC: el programa de liberación comercial y su relación con la estructura y las tendencias de comercio zonal", o INTAL. Algunas han sido reproducidas en el informe titulado "La Argentina y el proceso de reconstrucción de la ALALC", producido por el grupo de trabajo integrado por los Dres. Roberto Alaman, Carlos C. Heibing, Jorge Webber y Félix Peña para el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). En el futuro citaremos bajo "CARI", indicando a continuación la página de la citada publicación en que el dato ha sido reproducido.

La evolución del comercio argentino, uno de los grandes beneficiados, es ilustrativa. En 1960 la ALALC significaba el 15,8 % de las exportaciones totales argentinas, creciendo hasta el 23,6 % en 1976, acumulando su saldo comercial hasta entonces un superávit de US\$ 1.300 millones, diversificándose los destinos de exportación y creciendo en importancia el sector industrial. Pero, a la vez, Argentina perdió importancia comercial relativa, reduciendo su participación en las exportaciones intrazonales del 33,5 % (1960) al 24 % (1977). Y, lo que es importante, la actual exportación argentina a la zona (1977) sólo significa el 3,2 % de las importaciones totales de los otros diez países y la importación argentina de la zona, sólo el 2,8 % de las exportaciones totales de la zona (2,3 % en 1962) y el 22,7 % de lo que los demás países exportaron a la zona (43,3 %, en 1962)⁽¹⁰⁾.

El comercio intrazonal ha crecido fuertemente después de la creación de ALALC, más que el comercio exterior total de sus países miembros: las exportaciones intrazonales aumentaron de US\$ 547 millones (1962) a US\$ 5.685 millones (más de factor 10), en tanto que las exportaciones totales aumentaron de US\$ 7.715 millones a US\$ 40.285 millones (factor 5). Como resultado, la importancia relativa de la zona en el comercio exterior global de sus países se duplicó en ese período, pero sólo llega de todos modos al 14 % del total⁽¹¹⁾ debiendo advertirse que ya el 11 % se había logrado a la época de la suscripción del Protocolo de Caracas⁽¹²⁾. Dentro del comercio global intrazonal, los productos industriales (que alcanzan sólo el 20 % de las exportaciones globales de la zona) han ganado gran proporción⁽¹³⁾ (22,4 % en 1961; 46,1 % en 1972; más del 50 % en la actualidad), especialmente en el caso de las exportaciones de algunos países (Argentina 53 % en 1977, con un aumento de 30 veces sobre niveles de 1961, Brasil 66,7 % en 1977, con un aumento 20 veces sobre 1961, Colombia 70,9 % en 1976 con un aumento de 60 veces sobre 1961, Chile 50,8 % en 1975, México 75,8 % en 1974 con un aumento de 30 veces sobre 1961). La exportación de metales no ferrosos se concentra en los países mayores, las manufacturas intermedias en Colombia, Chile, Perú, Uruguay, Venezuela y los rubros de manufacturas tradicionales en los países de menos desarrollo (80 %).

Conviene no perder de vista las relaciones indicadas con las concernientes al comercio exterior global de los países de la zona, por cuanto este proceso tiene lugar en una etapa de la historia económica de muy fuerte expansión del comercio internacional (perspectiva dramáticamente alterada para productos no petroleros después de la crisis petrolera de 1973/4). E incluso es preciso señalar que las tasas de crecimiento anuales promedio de las importaciones intra y extrazonales (1970: 16,33 % y 8,03 % respectivamente) vienen tendiendo a emparejarse (1977: 18,4 % y 11,69 % respectivamente) aunque la actual perspectiva es de un crecimiento más lento de las exportaciones extrazonales.

La correlación entre los ítems de NABALALC que registran concesiones negociadas con su uso comercial real (sólo 25 al 30 %) y con la tasa de aumento del comercio intrazonal, es de la mayor importancia y volveremos sobre ella. La primera correlación es relativamente pobre como puede verse (particularmente para ciertos países) y la segunda ha sido declinante, no obstante lo cual los márgenes de preferencia, mecanismo central de la ALALC real, han contribuido a originar corrientes de comercio en conjunto con otros factores coadyuvantes de difícil evaluación (paridades cambiantes, estímulos a la exportación, etc.), aunque con decreciente vigor. Una circunstancia enervante de los efectos de dichos márgenes de preferencia ha sido su

(10) CARI, p. 2.

(11) CARI, p. 9 y ss.

(12) Dirección of International Trade, y UNCTAD E/cont. 176/13/adf. 1. cit. en CARI, p. 38.

(13) CEPAL, Dec. E/CEPAL/L 128, ALALC. (cit. en CARI, p. 39).

progresiva erosión, debido a los cambios sufridos en las políticas arancelarias nacionales vinculadas con la necesidad de una mayor fluidez en el comercio extrazonal y el logro de una mayor eficiencia en las economías. El resultado ha sido que buena parte de las preferencias negociadas ha perdido operatividad. La creciente falta de coincidencia entre los componentes más importantes del intercambio intrazonal y los del comercio negociado también tiene su base en la fuerza de los servicios nacionales de promoción de exportaciones.

La existencia de países siempre superavitarios (ABRAMEX) y siempre deficitarios (Paraguay, Perú, Uruguay, Chile, Ecuador) en su comercio intrazonal⁽¹⁴⁾, el estancamiento de las concesiones en las listas nacionales a partir de 1969 (año en que se suscribe el Protocolo de Caracas y en el cual ya se habían otorgado el 96,7 % de las concesiones vigentes en 1979), el paralelo estancamiento de las llamadas ventajas no extensivas concedidas sólo nominalmente a través de largos catálogos masivos sin ponderar, en virtud del art. 32 del Tratado de Montevideo, a los países de menor desarrollo económico relativo de cuyas concesiones además sólo el 3 % registra comercio real (cubría en 1962 3,3 % del comercio negociado según programa, en 1970 el 5,3 % y en 1977 el 5,2 %), el intento a partir de 1969 de buscar la vía de los acuerdos de complementación industrial (art. 16 inc. b y 17 del Tratado de Montevideo) como forma de salir del punto muerto, (del 2,7 % del valor del comercio intrazonal negociado vía ALALC, en 1969 se pasa al 6,6 % en 1977)⁽¹⁵⁾, la inestabilidad y descenso del porcentaje de comercio de productos negociados sobre las importaciones intrazonales globales (77,9 % en 1962, 44 % en 1977), la notable concentración geográfica del comercio (el 10 % de las corrientes comerciales posibles representa más del 50 % de la importación intrazonal total), son algunos otros rasgos característicos de un proceso en el que la realidad económica ha ido casi siempre por delante de los mecanismos previos de integración^(15 bis). A las antes mencionadas concentraciones geográfica e industrial (el ABRAMEX, Colombia y Chile exportan más del 90 % del total intrazonal de manufacturas), del comercio intrazonal, debe agregarse además el rasgo de la concentración del comercio en un reducido número de productos: los cinco principales rubros de importación (tomados por capítulos de NABALALC), cubren en casi todos los casos bastante más del 50 % de las importaciones intrazonales, importando el petróleo más del 15 % del intercambio^(15 ter) y ocupando el trigo y demás productos alimenticios, también un lugar destacado. La maquinaria no eléctrica y el material de transporte fueron principales componentes manufacturados. En rigor, puede registrarse analogía entre la concentración por producto del comercio intrazonal y la del global.

Cuando la estrategia de desarrollo nacional ISI de los años 50 y 60, apoyada esencialmente en aranceles sólo permisivos para bienes de capital e insumos, halló sus límites en la estrechez de los mercados domésticos y en las crisis de balances de pagos, la orientación hacia los mercados externos de esta industria substitutiva⁽¹⁶⁾ se enfocó de dos modos: (a) A través de los arreglos regionales (fuertemente ligados muchas veces a acuerdos intrasempresas) que hallaron a su vez su límite en la falta de complementariedad derivada de la similitud de los procesos ISI, y (b) en el caso de Brasil y México, a través de exportaciones hacia los países más desarrollados, manejadas por empresas multinacionales e incentivadas con el apoyo de subsidios y reintegro. Parale-

(14) V. CARI, p. 44.

(15) CEPAL, cit. CARI p.55.

(15 bis) CEPAL, op. cit.

(15 ter) CEPAL, op. cit.

(16) V. Vázquez, Javier, "Las tendencias económicas de varios países de la ALALC", en CARI, p. 170, 171 y 172.

lamente, la otra estrategia alternativa, esto es, la industrialización exo-dirigida que comenzó a desarrollarse en algunos países de la región, se orientó resueltamente hacia los países industrializados, muchas veces bajo la forma de subcontratación multinacional, y no hacia América Latina, lo cual explica el bajo techo (14%) que las exportaciones intrazonales han alcanzado respecto de las globales de los países de la región. En todos los casos, como se observa, la influencia de las empresas multinacionales en el problema de la complementariedad ha sido grande, y también ha sido grande la disparidad de posibilidades comerciales abiertas, dentro y fuera de la ALALC, a los países más desarrollados y a los de inferior desarrollo.

El grado más avanzado de ISI en correspondencia con los mayores mercados nacionales de los países más grandes de la región, y el mejor contexto y punto de partida para la exodirección de la industria doméstica incoactivada con técnicas de promoción de poco efecto en países menores, son circunstancias que tendieron a beneficiar a los primeros en relación a los últimos, vulnereando el sentido profundo del "principio de reciprocidad" del Tratado de Montevideo y reproduciendo dentro de la zona ventajas y desventajas que, en su relación con terceros países, los miembros de la ALALC habían procurado desterrar.

Dichas circunstancias condujeron al Pacto Andino, mercado común concertado en 1969 por un grupo de países de mercado insuficiente junto con dos países de menor desarrollo económico relativo. A la técnica comercialista de los ya erosionados márgenes de preferencia se opone entonces un mecanismo de desgravación automática y un sistema de programación sectorial de actividades industriales. El nacimiento del Pacto Andino contribuyó grandemente a la parálisis de las negociaciones en el contexto global de ALALC, ya detenidas ante el rápido agotamiento de la nómina de productos más fáciles de ser incluidos en las listas nacionales (muchos de ellos ya integraban los acuerdos bilaterales anteriores a la creación de la ALALC), pues los países no miembros de aquí temieron negociar entre sí ventajas que hubieran sido extendidas automáticamente a los miembros del Pacto en virtud del art. 18 del Tratado de Montevideo, sin compensación por parte de éstos. Ello explica el artes mencionado énfasis en los acuerdos de complementación como recurso de los otros países para otorgarse ventajas no extensivas a partir de 1969.

La salida subregional —el Pacto Andino— se debió pues a la necesidad de los países no beneficiados con el enfoque comercialista de buscar una solución más equitativa en materia de cooperación económica e integración multinacional. La ALALC admitió la compatibilidad del Acuerdo de Cartagena con el sistema del Tratado pero ello, si salvó nominalmente la supervivencia de éste, consagró en lo jurídico el hecho de que los países integrantes del Pacto Andino concentraran sus negociaciones en su seno y que los tres países mayores lo hicieran en los mencionados acuerdos de complementación (más del 80 % de las desgravaciones negociadas desde 1971 corresponden a éstos) y, en casos especiales que interesaban a los países de menor desarrollo económico relativo, utilizando las listas especiales de ventajas no extensivas, cuya significación de todos modos es escasa como se ha visto. Globalmente, el comercio negociado a través del programa de liberación de ALALC aparece cada vez más perdido no ya en el contexto del comercio global de los países del área sino aún en el ámbito regional, y no sólo por la incidencia del Pacto Andino, sino debido a la anótada incorporación al intercambio de un creciente número de productos no amparados por concesiones y otros que se benefician con ventajas no negociadas a través de ALALC, como los mecanismos de promoción de las exportaciones que han demostrado producir efectos similares a los de las erosionadas preferencias arancelarias. Los intensos trabajos realizados en 1974/5 en el seno de ALALC demostraron la dificultad de sacar el ritmo del proceso del cauce impuesto por la capacidad de los más débiles y abrieron a la consideración mecanismos de mayor flexibilidad sin compromisos rígidos cuantitativos ni metas temporales. Debe tenerse presente que para un país de menor desarrollo

económico relativo es más conveniente comprar productos baratos en el resto del mundo e imponerles aranceles cuyo beneficiario es su erario público, que comprarlos más caros en los países industriales de la zona con aranceles menores, en cuyo caso se opera por un lado un traslado de ingresos a los productores de éstos y por el otro un desvío ineficiente del comercio⁽¹⁷⁾. Ello explica en buena parte que los mecanismos de promoción de exportaciones, al trasladar los costos al erario del país exportador aparezcan como más aptos que las desgravaciones del importador dentro del marco de la ALALC. Sobre todo en un contexto en el cual los débiles no están en condiciones de usufructuar la reciprocidad de sus concesiones, ya que no están siquiera en condiciones de sacar provecho de ventajas no extensivas o, aún más, de los aranceles cero concedidos por ejemplo a Bolivia. Si a eso se suma la mayor autonomía comercial basada por los tres grandes como parte de sus políticas de desarrollo, se comprende la tendencia a negociar acuerdos no extensivos por pares de países bajo regímenes que eviten la aplicación del art. 18 del Tratado de Montevideo.

3. Obstáculos estructurales que frustraron el cumplimiento del programa previsto en el Tratado de Montevideo.

La integración europea ofrece el ejemplo de países aptos para enfrentar la competencia e integrar sus factores y mercados. Muy distintos son los efectos derivados de la desigualdad estructural de las economías latinoamericanas.

El fortalecimiento de las tasas de crecimiento históricas en los países mayores de la zona, motiva a éstos a retener la mayor autonomía posible en sus políticas, entre ellas la atinente al comercio exterior. La fuerte vinculación de éste con el proceso de desarrollo dota a la política pertinente de importancia crucial.

Los países de menor desarrollo industrial absorben sin reciprocidad posible, como hemos visto, las exportaciones de manufacturas de los países mayores, manteniendo sus dificultades globales en materia de balance de pagos.

La baja movilidad de los factores de producción ensancha las dificultades entre ambos tipos de países.

La combinación de países comercialmente más abiertos que otros produce desvíos enormes en los márgenes de preferencia intrazonales, generándose una inducción muy variable de corrientes de comercio reales que suelen carecer por ello de reciprocidad.

Las diérmiles y variables situaciones de balances de pagos y monetarias de los países exigen de sus autoridades políticas de coyuntura que suelen chocar con los efectos de los programas desgravatorios de la zona de libre comercio, expresados en compromisos rígidos.

Las disímiles actitudes relativas a los regímenes nacionales de inversiones extranjeras, cuya incidencia sobre la capacidad exportadora es innegable, y las distintas posiciones desde las cuales se sancionan los regímenes de promoción de exportaciones, son también elementos a tenerse en cuenta para evaluar las consecuencias derivadas de la heterogeneidad estructural de los países de la zona⁽¹⁸⁾.

Ningún sistema de créditos, pagos o compensaciones podría neutralizar las tendencias generadas por la heterogeneidad de los países de la región.

(17) Ver intervención de Cerezo, Eduardo en "Seminario sobre la estructuración de la ALALC: resumen de las intervenciones", Integración Latinoamericana, N° 43, p. 25.

(18) García Martínez, Carlos: "Aptitud de la actual estructura de la ALALC para impulsar el proceso de integración económica regional", Integración Latinoamericana, N° 36, p. 23 y 24.

Tanto la CEPAL cuanto el Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso llegaron oficialmente, ya en 1971, a la conclusión de que el principal obstáculo que tenía el progreso de la ALALC es la disparidad económica entre sus miembros^(18 bis).

Los más importantes obstáculos al proceso de integración que se han señalado^(18 ter.) son los siguientes:

a) *Heterogeneidad en los niveles de desarrollo.*

Los niveles absolutos de desarrollo tienen fundamental incidencia en los índices de productividad por habitante, capital invertido por hombre ocupado, propensión al ahorro y niveles del mismo, aptitud para la absorción e innovación tecnológica, eficacia de las políticas económicas, inducción al crecimiento de los sectores más atrasados, estructura del comercio exterior, etc. Las características señaladas por Rostow al describir el proceso de "despegue" y la morfología sectorial de los estadios de desarrollo señalada por Kuznetz, Chenery y Taylor se vinculan con el nivel absoluto del mismo. A nivel mundial, es la incidencia de éste que, de acuerdo a informe del Banco Mundial, motiva que el 73 % de las importaciones corresponda a productos manufacturados, que el 71 % de las exportaciones de los países industrializados se dirija hacia otros países industrializados (1976) y que los países menos desarrollados sólo dirijan un 30 % de sus exportaciones hacia similares.

En 1976, el producto per-cápita de los once países de la ALALC era de 1.000 dólares de ese año, muy cercano al promedio del mundo y muy distante de los 6.200 dólares correspondientes en ese año a los países industrializados. Pero Venezuela, Argentina o Chile registran un ingreso per-cápita entre cuatro y cinco veces mayor que Bolivia o Paraguay. Los valores absolutos del PBI de Brasil, Argentina o México son enormes múltiplos de aquellos correspondientes a los países menores.

El carácter todavía subsistente de economías periféricas influyó para que los países de la ALALC carezcan de integración vertical y horizontal adecuadas. Constituyendo éitas prioridades impostergables aún a nivel nacional, sus miembros observan natural resistencia a confiar la asignación de sus recursos productivos (la orientación de su inversión) a las leyes del mercado, poco confiable éste en el mediano plazo en virtud de la fragilidad de los acuerdos, las existentes salvaguardias y las vicisitudes en los balances de pagos y tipos de cambio casi siempre determinados por el comercio y la deuda extrazonal.

b) *Heterogeneidad en los niveles relativos de desarrollo.*

Entre países de la ALALC se registran, como se dijo, diferencias de ingreso per-cápita de más de 4 a 1; pero más importante aún es la diferencia entre los grados de desarrollo de sus estructuras industriales, las que determinan las ventajas comparativas en el comercio recíproco que se desea liberar.

En la experiencia zonal ha sido clara la diferencia de posibilidades para el aprovechamiento de concesiones en beneficio de los países mayores. El ABRAMEX

(18 bis) ECLA, "Recent Events in LAFTA", E/CN, 12, 887, 27 de marzo de 1971, p. 5.

(18 ter.) García Martínez, Carlos: op. cit. p. 11; "Eficacia del programa de liberación y estructura del Comercio Intra-zonal" (EP/SEN I/DI, mayo, 1979) y "Actual estructura de la ALALC para impulsar el proceso de integración regional" (CEP/SEN IV/DI. 3, mayo, 1979).

exportó en 1977 el 57,5 % de las exportaciones zonales e importó el 45,6 % de las importaciones zonales.

Las diferencias de productividad son de alrededor de 6 veces entre máxima y mínima en la región, en la que 3 naciones absorben el 80 % de su valor agregado industrial.

La participación porcentual del sector industrial en el PBI de los países de la ALALC oscilaba en 1977 entre el 31,4 % para Argentina (la proporción mayor), el 29,4 % para Brasil, el 23,4 % para Chile, el 24,2 % para México hasta el 16,9 % para Paraguay, el 14,1 % para Bolivia y el 13,3 % para Venezuela^{(18) (19)}.

Los miembros de la ALALC reconocieron desde el comienzo que las disparidades en su tamaño y desarrollo serían un obstáculo para el progreso del programa emprendido, y se agruparon en tres categorías: 1) países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador, Paraguay), clase prevista en el art. 32 del Tratado de Montevideo; 2) países con mercados internos insuficientes (Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela); y 3) países más desarrollados (ABRAMEX). En 1967 Uruguay mencionó temporalmente pasar al grupo de menor desarrollo económico relativo y en 1969 Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Bolivia y (1973) Venezuela se agrupan en el Pacto Andino, retirándose Chile en 1976 de éste.

Las diferencias de desarrollo relativo se traducen en diferencias de estrategias y de políticas de coyuntura. Así, se ha señalado⁽¹⁹⁾ por ejemplo que el Protocolo de Caracas representa una victoria para los tres países mayores preocupados sólo en los aspectos comerciales del proceso y que confían en que las reducciones arancelarias les asegure durante algún tiempo suficiente libertad para la expansión de sus exportaciones sin obligarlos a aceptar compromisos no comerciales con los países menos desarrollados. En contraste, la mencionada programación sectorial del Pacto Andino expresa la vía opuesta elegida por otros países en diferente situación en cuanto a su nivel relativo de desarrollo. Pero aún dentro del ABRAMEX hay fuerzas divergentes. México tiene relaciones comerciales mucho más fuertes con EE.UU. que con ALALC. Brasil ha sido hostil siempre a aceptar compromisos restrictivos de su libertad de acción, pero, llegado a una etapa más avanzada de su desarrollo industrial en años recientes, busca acuerdos regionales que permitan ampliar la colocación local de sus productos. Argentina, que se halla ensayando una estrategia de alojamiento arancelario, enfrenta con preocupación la competencia de productos brasileños si éstos gozan de un margen de preferencia relevante.

c) Heterogeneidad en las políticas económicas.

Las políticas económicas en los países en desarrollo, a la vez que están fuertemente condicionadas por restricciones externas y por deficiencias internas, suelen no perseguir prioritariamente la más eficiente asignación de recursos productivos a nivel doméstico y a nivel de intercambio.

Cuando resulta imposible la coordinación de las políticas cambiaria, monetaria, arancelaria global, de exportaciones y de inversiones extranjeras como ocurre en ALALC, se torna imprevisible o conflictivo el comportamiento recíproco de los mercados y las estrategias de negociación.

(18) *op. cit.* CEPAL Cuadernos de Estadística N° 3, 1978, "Series Históricas del Crecimiento de América Latina".

(19) WJONCZEK, Miguel, "The Rise and Decline of Latin American Integration", *Journal of Common Market Studies*, N° 9, Sep. 1970, p. 29, cit. per Sloan, John, *op. cit.*, *Integración Latinoamericana* N° 40, p. 46.

d) *Paralelismo de las políticas ISI.*

Las políticas ISI han seguido modelos parecidos, reproduciendo en cada país de la zona rasgos similares en lo que hace al desarrollo de la industria liviana.

La alta protección arancelaria basada en el argumento de la industria infantil tendió a perpetuarse y a congelar un contexto favorable a la ineficiencia, la rápida ganancia, la no reinversión y la no competencia. Produciendo un 86 % del consumo interno de productos manufacturados, los países de la zona dependen no obstante de la venta de productos básicos a las naciones desarrolladas para el grueso de su comercio exterior^(19 bis).

La falta de complementariedad que los similares ensayos de ISI trajeron consigo conspira contra la integración a través de meras preferencias o desgravaciones. Por otra parte, la participación del Estado en los niveles de industria pesada se ha dado a lo largo de líneas exclusivamente nacionales. En el esquema de Prebisch⁽²⁰⁾ la reducción de aranceles era necesaria para poder enseñar tanto a los empresarios cuanto a los trabajadores que las fuentes de ganancias deben ser la eficiencia, no la protección. Pero ni los sistemas de promoción industrial con su secuela de cambios múltiples, cupos y aranceles diferenciales ni la industria pesada orientada por el Estado en los países grandes que procesan la integración vertical de sus industrias han demostrado la posibilidad de exponerse a la real competencia externa.

4. *Obstáculos técnicos que frustraron el cumplimiento de los plazos previstos en el tratado:*

A la par de los obstáculos que hacen en definitiva al grado de desarrollo de los países miembros, deben señalarse por lo menos dos mecanismos impuestos por el Tratado que han resultado inadecuados después de los primeros años.

a) La negociación producto por producto:

A poco de avanzar el proceso liberatorio, los países menos desarrollados han extinguido la gama de productos industriales propios respecto de los cuales peticionan desgravaciones a las demás partes. La utilidad real de la negociación para un país menos desarrollado ha demostrado estar limitada por la pobreza de su incipiente industria. Sus concesiones son reales, pues los países con mayor grado de industrialización aumentan la penetración comercial de sus productos. Pero las concesiones que obtienen son ilusorias, pues carecen de posibilidad de usarlas.

Como el mecanismo previsto por el Tratado consiste en la multilateralización de negociaciones bilaterales producto por producto a través de la cláusula de nación menos favorecida (art. 18 del Tratado) el sistema cobra el ritmo de los menos dinámicos.

Como se vio en el capítulo histórico, se han negociado más de 11.000 concesiones en las listas nacionales de las que se utiliza menos del 30 %, y más de 7.000 concesiones no extensivas a los países de menor desarrollo de los que se utiliza menos del 5 %. Además, las concesiones mismas se congelaron políticamente durante la década de los 70.

(19 bis) Sloan, Jolls, op. cit. I.L. p. 50.

(20) Prebisch, Raúl: "Change and Development: Latin America's Great Task, IDB, Wash. DC, 1970, p. 126.

Los inconvenientes operativos del sistema han sido considerables; una reforma del mecanismo de negociación producto por producto, por otra parte ya abandonado por el GATT, se hace a todas luces imprescindible.

b) *El mecanismo institucional:*

Los órganos previstos por el Tratado han tenido un comportamiento tímido o inadecuado en la práctica.

Como organismo de representación activa ante terceros, la ALALC no ha sido especialmente apta, debido a su débil contexto político. Otros mecanismos, como el CECLA y ahora SELA han ocupado ese lugar a nivel de política económica regional; el BID ha ocupado la escena financiera; el Pacto Andino ha nucleado los afanes realmente integracionistas y de programación; la Cuenca del Plata ha recogido la necesidad de concertar políticas específicas de la subzona, e incluso fuera de la zona los países de ésta han coordinado más agresivamente sus intereses en foros como la UNCTAD a través del llamado Grupo de los 77.

A la crisis de 1963-4 sucedieron cambios en la estructura orgánica de ALALC, tales como la creación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, un grupo de Consejos de política, la Comisión Técnica de expertos independientes, comisiones consultivas para incorporar al proceso los grupos empresariales y laborales, un mecanismo para la solución de diferendos. En 1965, a requerimiento del Presidente Frei de Chile, cuatro importantes economistas latinoamericanos presentaron⁽²¹⁾ a los presidentes un conjunto de proposiciones tendientes a acelerar el proceso de integración. Allí se postulaban importantes reformas en el sistema institucional de la ALALC que, sólo parcialmente atendidas por ésta, cuajaron en mayor medida en el Acuerdo de Cartagena⁽²²⁾. El Consejo de Ministros ha reflejado la anemia del proceso y su actuación ha quedado totalmente paralizada. Reconocido como máxima autoridad desde Septiembre de 1975, desplazando en tal sentido a la Conferencia, sus previstas reuniones anuales han sido frustradas.

La Secretaría ha carecido de independencia y recursos alejándose progresivamente de su modelo, la Secretaría del GATT. El Comité Ejecutivo Permanente, al incursionar cada vez más en áreas técnicas de concertación y administración sin articularse íntimamente con los órganos nacionales competentes en materia de comercio exterior, ha ido convirtiendo su representatividad real de intereses en algo más nominal que real⁽²³⁾. Y la ausencia de argumentos realmente sólidos en las administraciones públicas nacionales vinculados con el proceso ha rematado este contexto de debilidad en la cúpula, disfuncionalidad en los estamentos técnicos y falta de programa y compromiso a nivel nacional.

No obstante, sería un error creer que los progresos previstos en el art. 54 del Tratado de Montevideo han sido frustrados básicamente por la insuficiencia institu-

(21) Noyóbre, José; Henríquez, Felipe; Saiz de Santamaría, Carlos; Prebisch, Raúl: "Hacia la integración acelerada de América Latina", México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pag. 36-38.

(22) Entre las propuestas: Creación del Consejo de Ministros como autoridad máxima, una Junta ejecutiva representativa de la Comunidad de países y no de gobiernos, un parlamento latinoamericano, empresas institucionales regionales enmarcadas en proyectos conjuntos, un procedimiento de conciliación.

(23) Peña, Félix: "La experiencia institucional de la integración económica de América Latina", II, N° 42, p. 67.

cional orgánica de ALALC. Esta no es sino un reflejo de la parálisis a que las llamadas deficiencias estructurales y las rigideces del programa de liberación, han conllevado.

5. *Desarrollos paralelos al programa central del tratado tendientes a compensar los obstáculos estructurales y técnicos mencionados.*

Frente a los obstáculos anotados, los países de la ALALC desarrollaron en el ámbito de ésta y fuera de él diversas formas de lograr mayor adaptación a la realidad económica. En algunos casos, a partir de la propia normativa del Tratado de Montevideo, a través de una inversión en la importancia relativa que éste prevé respecto de sus instrumentos de integración. En otros, a través de creación normativa en el ámbito institucional de la ALALC. En otros aún, mediante negociaciones bilaterales o multilaterales ajenas a la ALALC. En las páginas anteriores se aludió a la parte más relevante de estos desarrollos, cuya importancia sin embargo para comprender el rumbo de un futuro posible para ALALC exige que los recapitemos a continuación. En general, los desarrollos aludidos giran en torno a la excepción al principio de la cláusula de nación más favorecida, cuya extensión impone el art. 18 del Tratado en lo que hace a preferencias.

a) Ya hemos visto que a la época de la firma del Protocolo de Caracas las concesiones a través de listas nacionales estaban prácticamente paralizadas, orientándose la actividad negociadora a los acuerdos de complementación industrial previstos en los arts. 16, inc. b y 17 del Tratado, que de este modo aumentaron su número de 7 a 25 entre 1969 y 1977. También aumentó sustancialmente el número de concesiones negociadas en cada acuerdo y sus protocolos. En 1979, el número de concesiones vigentes en los acuerdos de complementación era de 3.576 frente a 11.242 en listas nacionales, aunque aquéllas están concentradas en pocos sectores (químicos, electrónica y electricidad, máquinas de oficina, de calcular y de procesamiento) y en pocos países (ABRAMEX primordialmente y en menor medida Chile, Uruguay y Venezuela).

Como dice García Martínez⁽²⁴⁾, los hechos han demostrado que las tres fallas más importantes que registran los acuerdos de complementación están constituidas por su limitación al ámbito sectorial, por la inexistencia de compromisos ciertos y efectivos de una integración de los procesos industriales, y por una monopolización de facto de las negociaciones en torno a la concreción de los mismos por los sectores económicos directamente interesados.

La primera limitación apuntada es difícil de casar con la gran interdependencia tecnológica de los procesos industriales y la imposibilidad práctica de su compartimentalización. Todo "acuerdo sectorial" afecta sectores no explícitamente involucrados, levantando fuertes oposiciones. Con relación a la segunda, debe recalcar el contenido predominantemente comercialista de los acuerdos, que de tal modo no periguen—salvo intervención directa de grandes empresas multinacionales— una asignación de factores productivos en líneas de producción integradas. La influencia que en la integración de los procesos industriales pudieran tener tales empresas no sólo es función de sus propios intereses internos sino que constituyen a veces un problema político en sí mismo, primordialmente por vincularse con los regímenes nacionales de inversión extranjera.

La tercera circunstancia, si bien aporta la experiencia y el interés directo de los sectores involucrados, tiende a un enfoque excesivamente microeconómico del proceso y propende a descartar la competencia, a la mera complementación comercial o a una especialización dictada por las multinacionales.

(24) Op. cit. p. 25 y ss.

Al principio, los acuerdos debían incorporarse a las listas nacionales, pero la revolucionaria Resolución 99 (IV) de 1964 eliminó esta obligación estableciendo que los países que no participan en los acuerdos sólo se beneficiarían con las concesiones pactadas mediante el otorgamiento de adecuada compensación (art. 21).

Se abrió de tal modo una excepción a la aplicación del art. 18 del Tratado, posibilitando la no extensión de ventajas, lo que, en el fondo, no implicó sino una saludable quiebra del programa común. Este intento de integrar procesos industriales a nivel bilateral fuera del programa común ha cobrado importancia más como posibilidad de un rumbo de reestructuración de ALALC orientado hacia las llamadas "acciones parciales convergentes" que como resultado económico real.

Los productores, verdaderos agentes responsables del sistema, han preferido más garantizarse un mercado ampliado para lo que ya producían que incurrir en impredecibles desarrollos conjuntos integrados, posibilidad ésta especialmente viable para las empresas multinacionales.

Las posibilidades de los acuerdos de complementación de convertirse en un instrumento central de la ALALC reestructurada son reales.

A la fecha, las 3.576 concesiones nominales otorgadas en los 25 acuerdos suscriptos para un total de 2.134 productos se concentran en un 86 % en Argentina, Brasil y México. En la realidad, el comercio efectivamente generado representa (1977) menos del 7 % de las importaciones de productos negociados y el 2,8 % del total de las importaciones zonales.

b) Las ventajas no extensivas del art. 32 (inc. a) del Tratado, concedidas en listas especiales a los países de menor desarrollo económico relativo, es otro de los desarrollos que, exceptuando el principio de mayor favor, ha contemplado la desigualdad de oportunidades dentro de la zona. A pesar de haberse otorgado 7.162 al 31-12-78, casi todas se habían concedido ya en 1969 y su utilización en el comercio real ha sido ínfima (menos del 5 %).

c) Los acuerdos subregionales constituyen una audaz manera de acortar los espacios geográficos dentro de la ALALC, circunscribiendo a subzonas más homogéneas ciertos acuerdos. Pero, a pesar de su compatibilización jurídica con la ALALC a través de las trascendentes Resoluciones 202 (CM-II/IV-E) y 222 (VII), tales acuerdos constituyen una competencia real entre el esquema global y el subregional y, en rigor, una quiebra del esquema integracionista de ALALC. Cuanto mejor funcione el esquema subregional, menores incentivos tendrán sus miembros de progresar a lo largo del programa de liberación general, de cuya aplicación han precisamente intentado proteger sus débiles industrias.

Ya se ha visto que tanto los acuerdos de complementación cuanto los acuerdos sub-regionales cobran interés a partir de la parálisis del programa de liberación del Tratado y, a pesar de constituir en el fondo alternativas de éste, sirven como orientación para encarse un futuro régimen.

Ya se mencionó el Grupo Andino, y mereciera recordarse la existencia, fuera de ALALC, del MCC (Mercado Común Centroamericano) y del CARICOM (Mercado del Caribe).

d) La acción de ALALC también se orientó en el campo estadístico y aduanero, en la coordinación de políticas y armonización de instrumentos comerciales (p. ej. la elaboración de la NABALALC), en materia agropecuaria, financiera, de transportes, en contactos empresarios, etc.

Una vez aprobada la importante Resolución 100 (IV), el establecimiento de un sistema multilateral de pagos y créditos recíprocos en 1965 (Acuerdo de México), acompañado por una serie de acuerdos entre los bancos centrales de los países de la ALALC y la República Dominicana, ha sido un interesante desarrollo complementario del comercio regional tendiente a reducir las transferencias de divisas entre las partes.

El sistema es el más importante que opera en países en desarrollo. El mecanismo de compensación multilateral de saldos alcanzó en 1977 a operaciones por US\$ 4.000 millones, estimándose una cobertura del 75 % del comercio intrazonal⁽²⁵⁾. El Acuerdo de Santo Domingo, celebrado en 1969 con el propósito de minimizar la incidencia de liquideces transitorias en las balanzas de pagos cuenta ya con recursos por US\$ 175 millones.

En 1976 se creó la llamada Aceptación Bancaria Latinoamericana (ABLA) que ya se introdujo en el Mercado de Nueva York.

El BID, el Bidek, la Corporación Andina de Fomento, son instituciones importantes que, no formando parte de ALALC, coadyuvan al logro de sus objetivos de integración.

e) En virtud del art. 18 del Tratado, que generaliza la aplicación de la cláusula de nación más favorecida respecto de cualquier negociación bilateral, la posibilidad de otorgar preferencias comerciales no extensivas se limita a las hipótesis previstas en el Tratado, en sus instrumentos derivados o en resoluciones expresas de las Partes, en particular: el tráfico fronterizo (art. 19), las ya mencionadas ventajas no extensivas concedidas a países de menor desarrollo económico relativo (Cap. VIII), los acuerdos de ventajas recíprocas celebradas por ejemplo con el Uruguay por Argentina y Brasil, la posibilidad de formar entre dos países una unión aduanera o económica en el marco de la resolución 222 que regula los acuerdos subregionales.

Pero el llamado "elemento preferencial" (aranceles preferenciales) no es el único posible objeto de negociaciones. La ALALC no obsta a la celebración de acuerdos como los efectivamente celebrados en punto a promoción del intercambio, cooperación económica e industrial, suministro de mediano y largo plazo o integración fronteriza⁽²⁶⁾. Los acuerdos de intercambio compensado en el sector automotriz entre Argentina y Chile, y entre Argentina y Uruguay son ejemplos de tales desarrollos.

Los acuerdos para la construcción de las grandes presas hidroeléctricas, el tratado de la Cuenca del Plata, el Pacto Amazónico, son ejemplos de desarrollos regionales al margen de ALALC.

El SELA, importante foro de concertación de estrategias económicas a nivel latinoamericano, merece especial atención por la representatividad de los intereses regionales en el contexto mundial.

6. El protocolo de Caracas y el plazo del Art. 2 del Tratado de Montevideo.

El art. 1 del Protocolo amplía hasta el 31-12-80 el período originalmente previsto en el art. 2 del Tratado para el perfeccionamiento de la Zona de libre Comercio, denominado "período de transición". Es preciso comprender la naturaleza jurídica de dicho período⁽²⁷⁾.

Uno de los "principios y objetivos básicos" del Tratado de Montevideo es el de gradualidad. Los art. 4°, 5° y 7° del Tratado ilustran tal afirmación al determinar un proceso temporal de negociaciones, a desarrollarse en el período establecido por el art. 2, con el objeto previsto en el art. 3 tendiente al logro de la finalidad principal del

(25) Ver CARI, p. 22.

(26) CARI, p. 24.

(27) En el análisis que sigue se sigue en gran medida al jurista chileno Barros, Raymond: "ALALC: consecuencias jurídicas de la finalización del período de transición", IL, N° 36, Junio 1979, p. 30.

art. 1. Sobre la base de ciertas ideas y mecanismos especiales (el concepto de gravámenes, art. 3; las listas nacionales y la lista común como instrumentos del programa de liberación, arts. 4°, 5°, 7°, 8°, 9°; el objetivo de las negociaciones periódicas, art. 10; el principio de reciprocidad, arts. 11, 12 y 13), el Protocolo sobre Normas y Procedimientos para las negociaciones desarrolla el nivel procesal correspondiente a los arts. 4, 5 y 7 del Tratado trasuntando la mecánica instrumental de la gradualidad propuesta. Los arts. 28, 29, 59, 61 del Tratado están vinculados al período establecido en el art. 2 para el perfeccionamiento de la zona de libre comercio.

Dicho plazo es máximo y admittía (ello no ha ocurrido) el perfeccionamiento de la zona en un tiempo menor.

Se trata, además, de un plazo relacionado sólo con el perfeccionamiento de la zona de libre comercio y no con aquellos compromisos que no tienen relación inmediata y necesaria con la obligación de perfeccionar la zona, los que pueden tener cronogramas diferentes. El mismo art. 63 del Tratado establece para éste una duración limitada.

El plazo previsto por el art. 2 no inhibe durante su transcurso el desarrollo de etapas o instrumentos más avanzados de integración, a tenor de los arts. 15, 16, 27 y 54. Estos hubiesen justificado ir más allá de la definición que el art. XXIV del GATT establece para zonas de libre comercio. El hecho de que las partes hayan querido vincular algunos instrumentos con el plazo del art. 2, como el caso del art. 26 de la Resolución 99 que refiere la validez de los acuerdos de complementación industrial al plazo indicado, no implica un necesario vínculo jurídico temporal y el criterio fijado puede ser alterado. Tampoco hay necesaria relación entre el Capítulo VIII del Tratado (medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo) o la Resolución 71 (III) (países de mercado insuficiente) con el plazo del Art. 2°.

A pesar de la posible desvinculación entre algunos institutos o normas del Tratado y el plazo de su art. 2, su prórroga por el Protocolo de Caracas evitó una serie de consecuencias jurídicas análogas a aquellas que tendrían lugar si el nuevo plazo instituido por el art. 1 del Protocolo transcurriese sin que las Partes arriben a acuerdo alguno. Por ello remitimos a dicho análisis desarrollado más adelante.

C) EXTENSION POR EL ART. 2° DEL PROTOCOLO DE CARACAS DEL PLAZO RESPECTO DE LAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL ART. 2° DEL TRATADO DE MONTEVIDEO.

El Art. 2 del Protocolo establece que la ampliación dispuesta por el art. 1° del mismo se extiende a todas aquellas disposiciones que conforman la estructura jurídica de la Asociación en cuanto tengan relación con el art. 2 del Tratado de Montevideo. Dicha disposición actualiza el tema del vínculo entre los diversos institutos del Tratado y el perfeccionamiento de la zona de libre comercio.

La Resolución 5 (I) del 1° de setiembre de 1961 declara que la estructura jurídica, sustantiva y adjetiva de la ALALC comprende el Tratado, los Protocolos suscritos con éste, sus modificaciones, las actas que registran el resultado de las negociaciones previstas en el art. 4° del Tratado y las resoluciones dictadas por la Conferencia (competencia transferida por Protocolo que entró en vigencia el 27 de setiembre de 1975 al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores) o el Comité Ejecutivo Permanente.

Las negociaciones periódicas aparecen enmarcadas en el plazo indicado, ahora ampliado hasta el 31-12-80, pero la falta de cumplimiento del art. 4° del Protocolo de

Caracas (que prevé una nueva estructura de negociación de las listas) ha enervado su operatoria restringiéndola a sus arts. 5, 6 y 7, que más adelante se analizan.

Las disposiciones del Capítulo VII del Tratado, relativas a Agricultura, tienen en virtud de los arts. 28 y 29 vínculo temporal con el art. 2. La Resolución 97 (IV) aprobó en 1964 normas relativas al régimen del intercambio agropecuario para después del período de transición, ahora extendido hasta el 31-12-80. La Resolución 156 (VI) acuerda al Comité Ejecutivo Permanente la facultad de regular el comercio de productos agropecuarios con posterioridad al período indicado. Como dice Raymundo Barros⁽²⁸⁾, a quien seguimos en buena parte de este análisis, mientras no se dicten las normas para la aplicación de las cláusulas de salvaguardia al comercio de productos agropecuarios una vez finalizado el período de transición, las Partes Contratantes podrán acogerse a la mencionada Res. 97. La estructura de los acuerdos destinados a cubrir los déficit de producciones agropecuarias (art. 29 del Tratado) dependerá de la materialización de la Res. 156 citada.

El vínculo de los arts. 28 y 29 del Tratado con el período del art. 2 mereció estudios por las Partes, tendientes a reflejar en Resoluciones las modificaciones necesarias para ordenar el comercio agropecuario más allá de 1980.

Ya vimos antes que los Acuerdos de Complementación (que al principio tenían un rígido vínculo con el programa de liberación en virtud de las Res. 15 (I), 16 (I) y 48 (II)) se vincularon especialmente, como mecanismos auxiliares del programa indicado, al plazo del art. 2 en virtud del art. 26 de la Res. 99 (IV). Es de señalar que las Partes han visto correctamente que los acuerdos de complementación, más que un mecanismo auxiliar del programa liberatorio, son un eje fundamental en torno al cual podrían girar acciones parciales de integración no sólo comercial sino industrial, tal como lo demuestran las negociaciones vinculadas con el desarrollo del art. 61 del Tratado, del art. 3 del Protocolo de Caracas y de las Res. 328 (XIII) y 339 (XIV). Por ello, es opinión compartida la conveniencia de derogar el art. 6 de la citada Res. 99.

El art. 8 del Tratado de Montevideo hace irrevocables las concesiones contenidas en la lista común y sólo admite el retiro de aquéllas contenidas en las listas nacionales, previas negociaciones entre las Partes y mediando compensación adecuada. Es así como se aprobó en 1964 la Res. 103 (IV), modificada luego por Res. 231 (VIII), 284 (XI) y 362 (XVI), conteniendo un "Reglamento para el retiro de concesiones" y facultando a la Conferencia o el Comité a continuar negociando la incorporación de nuevos productos al programa liberatorio. Parecería que este Reglamento exceptuaba el vínculo temporal que la capacidad negociadora de los órganos de ALALC tiene con el art. 2 del Tratado.

La facultad conferida por el art. 6°, último párrafo, del Protocolo de Caracas a las Partes para cumplir en condiciones más favorables el proceso de reducción de gravámenes en caso de "serias dificultades" tiene el límite temporal de la entrada en vigencia de los nuevos mecanismos de liberación (art. 4 del Protocolo), los que aún no existen.

Las cláusulas de Salvaguardia del Capítulo VI del Tratado, reglamentadas en Res. 219 (VII), 234 (VIII), 259 (IX), 269 (X), 288 (XI) y 311 (XII) no están vinculadas con el período de transición sino con el cumplimiento de la Res. 219.

No están vinculadas⁽²⁹⁾ al período de transición (ni expiran por tanto el 31-12-80) las concesiones vigentes emanadas de las listas nacionales, de los acuerdos de

(28) Barros, Raymundo, op. cit. p. 34.

(29) Barros, Raymundo, op. cit. p. 35.

complementación (Res. 99 (IV)), de los acuerdos subregionales (Res. 222 (VII)), de los convenios por pares o grupos de países concertados con aprobación de los órganos de la ALALC. Aparecerían en igual situación los arts. 21 y 48 del Tratado y la Res. 53 (II) y otras eliminatorias de restricciones no arancelarias, así como la aplicación de la cláusula de mayor favor respecto de ventajas otorgadas al margen de las listas nacionales.

Existen principios (como el de reciprocidad, arts. 11 y 12 del Tratado) y mecanismos especiales (como el instituido por el Capítulo VIII en favor de los países de menor desarrollo económico relativo) que parecen independientes del art. 2, aún cuando su práctica puede exigir negociaciones difíciles de divorciar del mismo.

Por último, las normas y compromisos relativos a la armonización de instrumentos de comercio exterior, la cooperación financiera, la infraestructura física, etc. son independientes en sí del período del art. 2, aunque pueden en muchos casos ser complementarios de negociaciones vinculadas con las listas nacionales, cuya caducidad al vencimiento de dicho período es innegable.

D) EL PROGRAMA FRUSTRADO DEL ART. 3 DEL PROTOCOLO DE CARACAS

El art. 3 del Protocolo encomienda al Comité Ejecutivo Permanente la realización, antes del 31-12-73, de los estudios previstos en el art. 54 del Tratado de Montevideo, tendientes a la creación de un mercado común latinoamericano, y dispone que las Partes Contratantes inicien en 1974 las negociaciones colectivas previstas por el art. 61 del Tratado, destinadas a la consecución de los objetivos del mismo y, si fuere oportuno, a su adaptación a una nueva etapa de integración económica. Por su parte, el art. 8 del Protocolo establece que en dichos estudios y negociaciones se tendrá en cuenta el propósito de procurar el crecimiento económico equilibrado y armónico entre las Partes Contratantes, así como también la distribución equitativa de los beneficios derivados del proceso de integración.

Estas normas, natural complemento de la extensión del período de transición, constituyen además una expresión de propósitos ilustrativa de los principios generales del Tratado y de la óptica prevaleciente en el momento de la suscripción del Protocolo. En tal sentido, se ha dicho que el Protocolo "representa la decisión equánime y categórica de once países que, reconociendo algunos incumplimientos jurídicos, resolvieron demostrar una voluntad política muy clara en el sentido de no desligarse del esfuerzo multilateral emprendido"^(29 bis).

Sin embargo, el enfoque real y práctico ha distado de ser unánime, lo que ha llevado a un destacado economista mexicano^(29 ter) a afirmar que el Protocolo de Caracas representa una victoria para los tres países mayores que han perdido interés en todo menos en los aspectos puramente comerciales de la integración económica regional y que consideran que la situación alcanzada en las reducciones arancelarias les asegura durante algún tiempo suficiente libertad para la expansión de sus exportaciones regionales sin obligarlos a aceptar compromisos no comerciales con los países de menor desarrollo de la ALALC.

No se cumplió en la práctica el programa del art. 3 por cuanto el presupuesto de los estudios proyectados y de su evaluación, que era el establecimiento y funciona-

(29 bis) Barros, Raymundo, op. cit., p. 32.

(29 ter) Wlonscak, Miguel: "The Rise and Decline of Latin American Integration", *Journal of Commerce Studies*, N° 9, Sept. 1970, p. 59, cit. por Sloan, John, op. cit., p. 46.

miento real de la mecánica básica de negociación, cuya reestructuración ordena el art. 4° del Protocolo, no ha visto aún la luz.

E) REESTRUCTURACION DE LOS MECANISMOS DE NEGOCIACION EN EL PROTOCOLO DE CARACAS

El art. 4 del Protocolo ordena que, a más tardar el 31 de diciembre de 1974, las Partes Contratantes establezcan las nuevas normas a que se sujetará el compromiso de la lista común y revisen a la misma fecha el art. 5° del Tratado y las disposiciones del Título I del Protocolo sobre Normas y Procedimientos para las Negociaciones.

1) Lista común:

"Las nuevas normas a que se sujetará el compromiso de la lista común" no se sancionaron nunca. Como el art. 5° del Protocolo establece que hasta tanto se adopten dichas normas no será obligatorio el cumplimiento de los plazos y porcentajes previstos en el art. 7° del Tratado, y el art. 7° del Protocolo determina que los productos incorporados en la lista común y que consta en el Acta de Negociaciones suscripta en Bogotá el 7 de diciembre de 1964 sólo serán liberados en la oportunidad que se acuerde al establecer las "nuevas normas", el resultado ha sido la eliminación de todo compromiso relevante en materia de lista común. Es de recordar que el art. 7 del Tratado exige que la Lista Común esté constituida por productos cuya participación en el valor global del comercio intrazonal alcance el 25% durante el primer trienio, el 50% durante el segundo, el 75% durante el tercero y lo esencial de ese comercio durante el cuarto, y que el Acta de Bogotá se refiere al primer tramo.

En teoría, el Protocolo sólo perseguía la reestructuración del mecanismo de Lista Común; en el juego de su normativa, posibilitaba en el interregno la suspensión del instituto; en la realidad, significó la muerte de éste dado el incumplimiento del art. 4° de aquél.

El estancamiento en el proceso de la Lista Común data de la negociación del segundo tramo. Después de arduas discusiones se llegó a una fórmula de compromiso que procuraba lograr el objetivo propuesto a través de salvaguardias estables en relación con los productos agropecuarios de relevancia comercial, en especial en el caso de los países de menor desarrollo económico relativo. No obstante, las Partes no lograron la unanimidad requerida para la decisión, y la ampliación de la lista no se aprobó.

Al considerarse la extensión del período de transición y la revisión del programa de liberación durante el IX Período de Sesiones en Caracas, se tuvo en cuenta el tema, respecto del cual se habían efectuado sondeos previos, y se sancionaron los arts. 4, 5 y 7 del Protocolo resultantes. Durante las negociaciones colectivas de 1974 y 1975 estas nuevas normas fueron analizadas y hubo consenso en congelar el funcionamiento de la lista común hasta la finalización del período de transición ampliado, si bien no se formalizó decisión alguna al respecto.

Como dice el INTAL en su informe final de 1979 sobre la reestructuración de ALALC, la lista común fue ideada en su momento como un mecanismo sustitutivo de una reducción lineal y automática de aranceles, pero no tiene valor económico propio, no aporta por sí soluciones trascendentes para el proceso integrador y, por lo tanto, la cancelación de este compromiso no afecta mayormente los objetivos sustantivos de dicho proceso.

En el mismo año de 1967 en que los presidentes americanos se reunían en Parí del Este proyectando un mercado común para 1985, la ALALC no lograba aprobar el segundo tramo de la lista común.

2) Listas Nacionales.

El art. 4° del Protocolo de Caracas, como se vio, ordena también la revisión antes del 31-12-74 del sistema de Listas Nacionales (art. 5° del Tratado) que provea, para la formación de ellas, reducciones anuales de gravámenes equivalentes a por lo menos el 8 % de la media ponderada de los vigentes para terceros países, hasta alcanzar la eliminación para lo esencial de las importaciones intrazonales.

Si bien se prevé (art. 6°, primer párrafo, del Protocolo) que las negociaciones anuales tendientes a conformar las Listas Nacionales (Art. 4, inc. a, del Tratado) deben continuar durante el período de transición, hasta tanto la reforma antedicha no entre en vigencia la reducción anual de gravámenes prevista se disminuye a un mínimo del 2,9 % (art. 6°, párrafo segundo, del Protocolo). Y aún más: se autoriza a los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Paraguay, Ecuador y, temporalmente, Uruguay) a conceder tales reducciones de gravámenes en "términos compatibles con su situación" (art. 6°, tercer párrafo, del Protocolo); y a cualquier Parte Contratante en dificultades a "conceder reducciones de gravámenes en condiciones que le sean más favorables, procurando alcanzar el porcentaje de reducción antes indicado" (Art. 6°, cuarto párrafo, del Protocolo), previa presentación fundada ante el Comité Ejecutivo Permanente (id., últ. párrafo).

Tampoco en este caso se alcanzó a adoptar el nuevo régimen previsto en el art. 4° del Protocolo.

La evolución de las concesiones nominales otorgadas en Listas Nacionales desde el comienzo de la ALALC ha sido la que sigue: 1962, 4.268 concesiones, representativas del 38 % del total de concesiones vigentes en 1979; 1963, 7.601, 67,6 %; 1964, 8.248, 73,4 %; 1965, 8.474, 75,4 %; 1966, 9.054, 80,5 %; 1967, 9.393, 83,6 %; 1968, 10.382, 92,4 %; 1969, 10.869, 96,7 %; 1970, 11.017, 98 %; 1971, 11.042, 98,2 %; 1972, 11.079, 98,6 %; 1973, 11.110, 98,8 %; 1974, 11.157, 99,2 %; 1975, 11.165, 99,3 %; 1976, 11.164, 99,3 %; 1977, 11.174, 99,4 %; 1978, 11.238, 99,9 %; 1979, 11.242, 100 %^(29 quater.)

La evolución del porcentaje de ítems de NABALALC negociados en Listas Nacionales que no registraron comercio, tomada sobre el total acumulado de ítems negociados, es la siguiente: 1962, 91,9 %; 1965, 75,8 %; 1968, 74,1 %; 1970, 72,5 %; 1971, 70,8 %; 1972, 70,7 %; 1973, 68,2 %; 1974, 67,4 %; 1975, 70,8 %; 1976, 71,6 %; 1977, 71,1%^(29 quater.)

El estancamiento desde 1970 del instrumento central del programa es notable. Si se considera que el intercambio amparado por concesiones otorgadas en listas nacionales todavía se mantiene en más del 88 % del comercio intrazonal de productos negociados, salta a la vista la pesadumbre del proceso, aún cuando a partir de 1971 las derogaciones incluidas en acuerdos de complementación constituyeron más del 80 % de las concesiones negociadas.

Las listas nacionales están normadas por los arts. 4 inc. a, 5, 6, 8 segundo párrafo, y 9 del Tratado y sometidas a los principios de los arts. 10 a 14, 18, etc. del mismo. Cada país presenta a mediados de cada año a la Secretaría una lista de concesiones que

(29 quater) CEP/SEM I/Vol. 1, 24 de mayo de 1979.

(29 quater) CEP/SEM, I/Vol. 2, 22 de mayo de 1979.

deseo de los demás. En agosto cada miembro presenta una lista de las que está dispuesto a acordar. Hacia fines del año, los miembros negocian bilateralmente en la Conferencia producto por producto. De este modo se incrementaba anualmente el margen de preferencia intrazonal en un 8%. Habiendo acordado el país A una concesión al país B a cambio de una concesión de B en favor de A, ambas se extienden a los demás miembros en virtud de la cláusula de nación más favorecida del art. 18 del Tratado. Así, cada país tiene una lista propia con concesiones diferentes a las de las demás listas. En este programa no hay aranceles comunes hasta que se llega a la situación de libre comercio. Ya hemos aludido antes a las dificultades causadas por el hecho de que los márgenes de preferencia sufren altibajos según un país aumente o reduzca sus aranceles con terceros países, tomando impredecible la continuidad del comercio inducido. Tampoco la posibilidad de anular rebajas y reemplazarlas por concesiones equivalentes sobre otros productos garantizó dicha continuidad normativamente.

3) Consideraciones Generales sobre el Protocolo.

Era previsible que el abandono de compromisos obligatorios, lejos de facilitar la negociación de mayor número de concesiones a través de menores exigencias, se limitó a reflejar normativamente una crisis y a facilitar el oxígeno de un nuevo período de transición.

En virtud de las disposiciones analizadas, el llamado período de transición ya no es el transcurso de un cronograma entre el origen contractual y la consecución en un punto del tiempo de la meta prefijada, sino una verdadera transición entre ideas, una transición abierta planteada a partir de una experiencia útil, un "acervo histórico" y propósitos compartidos, pero no pautada hasta su fin. Una transición esencial más que temporal, un cambio aún no construido, y no una dilación de lo previsto.

El Protocolo, al abrir un paréntesis para el cambio en la ALALC, no hace sino recoger de la realidad un mecanismo agotado pero heredable, y transitar la paralela convicción de las partes de que las condiciones de la economía mundial exigen rescatar los mercados y la producción latinoamericana para los países del área en la medida de lo estructuralmente viable y lo intraregionalmente justo.

F) CONSECUENCIAS DEL VENCIMIENTO DEL PERIODO DE TRANSICIÓN.

Cuatro años antes del vencimiento del plazo previsto en el art. 2 del Tratado de Montevideo, las once Partes Contratantes convirtieron su prórroga en el Protocolo de Caracas del modo antes expuesto, dejando subsistente la estructura institucional de la ALALC.

Ante el vencimiento inminente del nuevo período el 31-12-80, los países miembros de ALALC no parecen dispuestos a una nueva prórroga desvinculada de una reforma de fondo en los mecanismos y estructura de la Asociación⁽³⁰⁾. Si el plazo

(30) Ejemplo de ello es la declaración de la representación argentina ante ALALC en el sentido de que "la Argentina acepta una prórroga del plazo de perfeccionamiento de la ALALC, siempre y cuando se acuerde una reforma realimente de fondo en su estructura y filosofía, que permita superar su largo período de estancamiento y alcanzar dicha etapa de perfeccionamiento". "Si tal reforma no se llegare a plasmar en los hechos o fuera puramente marginal, sin entrar al fondo de la problemática envuelta, la Argentina votará negativamente la prórroga del plazo de perfeccionamiento" (Doc. CEP/ di. 301 de la ALALC). También los países miembros del Grupo Andino han señalado que "la simple prórroga del período de transición es contraria al establecimiento de un nuevo orden de integración económica regional".

venciase sin que las Partes llegasen a acuerdo alguno, surge el problema de determinar qué partes caducan del Tratado, de la estructura institucional por él creada y de la estructura normativa y comercial creada a su vez a partir de ella, y cuáles subsisten, si alguna.

El Tratado de Montevideo establece una zona de libre comercio que debe ahora perfeccionarse antes del 31-12-80, en un proceso de negociaciones destinadas a expandir y diversificar el intercambio y la progresiva complementación equitativa de las economías de los países miembros (art. 10) tendiendo al logro de un mercado común latinoamericano (art. 54). Para ello, prevé la eliminación gradual, para lo esencial del comercio recíproco, de los gravámenes y restricciones intrazonales (art. 3) primordialmente mediante el sistema de listas comunes (art. 4b y 7, suspendidos por el art. 5 del Protocolo) y Nacionales (arts. 4a y 5, reformado éste por los arts. 4 y 6 del Protocolo), la gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización (art. 16, inc. a), la celebración de acuerdos de complementación por sectores industriales (arts. 16 inc. b y 17), la aplicación de la Cláusula de Nación más Favorecida (art. 18), etc.

No logrados los antedichos objetivos propuestos en los plazos previstos, y suspendidos o enervados sus mecanismos principales, cabe preguntarse cuál es la situación económica y jurídica del sistema. Ello en vista de que: (a) el art. 63 determina que el Tratado tiene duración ilimitada; (b) ningún país ha denunciado el Tratado con antelación de 5 años, única vía prevista en el mismo para la desvinculación de un miembro (art. 64); (c) existe una institución, ALALC, creada por el Tratado (art. 1) que, dotada de "completa personalidad jurídica" (art. 46) y con órganos jurídicamente en funciones y algunos de ellos activos, ha producido una rica normativa que las Partes reputan vigente y ha servido de ámbito de celebración de acuerdos y concertación de pautas que son respetadas por las Partes jurídica y comercialmente.

Es preciso determinar si tanto la institución cuanto el "acervo histórico" a ella vinculado continúan su vida jurídica a modo de *tramos activos* de un camino que ya no se recorrerá totalmente.

Ante el incumplimiento colectivo, no cabe ya la responsabilidad internacional prevista en el art. 60 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados; ha cesado la exigibilidad de aquello de lo convenido (constitución de la zona de libre comercio) que ha sido colectivamente incumplido. Es del caso, sin embargo, que la ALALC ha pasado a constituirse en una zona de preferencias comerciales (aquella que las Partes preconizaron sin éxito ante el GATT en 1958) cuya característica es su carácter selectivo (restringido a determinados productos negociados) y la consistencia de mecanismos de "acción parcial" junto con el programa multilateral de liberación. A ello se suma el funcionamiento institucional de la ALALC, sus estudios, Resoluciones y planes (p. ej. Res. 100 (IV)), negociaciones, etc.

La finalización del período de transición suspende el mecanismo de las negociaciones previstas en el art. 4 del Tratado⁽³¹⁾, quedando a definir las concesiones ya otorgadas en virtud del art. 5 de éste y 6 del Protocolo de Caracas. En tal sentido, se sostiene⁽³²⁾ que dichas concesiones, otorgadas en listas nacionales, continuarán en vigencia más allá del 31-12-80 en la medida en que sean derechos adquiridos a través de la reciprocidad de su otorgamiento, dejando, eso sí, de constituir base legal de nuevas concesiones.

(31) Como muestra Ruocco, Néstor, en "La finalización del período de transición de la ALALC", Integración Latinoamericana, N° 40, p. 73.

(32) Ruocco, Néstor, op. cit. p. 74.

También el sistema de apoyo (art. 32) a los países de menor desarrollo económico relativo (por ej. el otorgamiento de ventajas no extensivas) podría desvincularse del programa de liberación y de su plazo a través de una Resolución de las Partes. Análoga consideración podría formularse con respecto a los acuerdos de complementación (arts. 16, 17), cuya vinculación formal con el plazo del art. 2 es la Resolución 99 (IV) que puede ser modificada. Los 25 acuerdos de complementación celebrados contienen su programa y calendario propio y podrían continuar su vigencia más allá del plazo del Tratado. Los acuerdos subregionales son el ejemplo extremo de tal factibilidad.

De acuerdo a tal óptica, extinguido el programa de liberación, la institución ALALC de duración ilimitada continuaría operando una zona estática de preferencias selectivas (ciertos productos incluidos en listas nacionales), parciales (las concesiones no han sido otorgadas por todos los países miembros) y asimétricas (reducciones arancelarias distintas para cada país otorgante), en la que ya no se progresará más.⁽³³⁾

No obstante, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados dispone que éstos se interpretan en su contexto y teniendo en cuenta su objeto y fin. En nuestro caso, el fin y objeto es el establecimiento y perfeccionamiento de una zona de libre comercio en un plazo determinado. Los arts. 61 (examen de los resultados obtenidos al término del período de transición, mejor consecución de sus objetivos, eventual adaptación a una nueva etapa de integración económica), 63 (duración ilimitada del Tratado) y 64 (vía de la denuncia para desligarse del mismo, con anticipación de 5 años, como bien se ha dicho⁽³⁴⁾), no pueden interpretarse fuera de contexto.

El art. 44, numeral 3, de la citada Convención de Viena admite la terminación parcial de un tratado sólo cuando estén dadas tres condiciones copulativas: Que las cláusulas caducas sean separables en su aplicación, que ellas no hayan sido base esencial del consentimiento de las partes para obligarse por el tratado en su conjunto, y que la continuación del cumplimiento del resto del tratado no sea injusta. Aquí radica el problema. Quiénes sostienen que una vez expirado el plazo del Protocolo de Caracas sólo caducarían los arts. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 13, 14, 28, 29 y 61 del Tratado y 1, 2, 6 y 7 de dicho Protocolo no hallan fácil satisfacción la exigencia de la Convención de Viena dado que, como se ha señalado⁽³⁵⁾, el art. 1º del Tratado, cuya vigencia subsistiría en esta opinión y que resume la esencia del mismo, no puede referirse al establecimiento de una "zona de libre comercio imperfecta".

(33) Roscoe, Méndez, op. cit. p. 76.

(34) "Osin, Velasco, "datos," "consecución" "jística" or "utilización" "de países" "de unión" en la ALALC", Integración Latinoamericana, N°40, p. 80.

(35) García Velasco, op. cit. p. 81.

Las respuestas del Comité Provisional de Montevideo en 1960 a la Secretaría del GATT⁽³⁴⁾ son histórica ilustración de la precisión formal en que el Tratado tuvo que enmarcarse.

No obstante, es preciso aquí recordar que las Partes debieron ajustarse contra sus deseos en 1960 a las exigencias del GATT, escogiendo como única salida posible para el otorgamiento de preferencias regionales la figura de la zona de libre comercio. Ni tal forzamiento ni las respuestas antedichas hubiesen sido necesarias años después cuando el GATT admitió, respecto de países en desarrollo, el otorgamiento de preferencias comerciales a raíz de la "cláusula de habilitación" aprobada por la Rueda Tokio. La Parte IV del Acuerdo del GATT (arts. XXXV a XXXVIII), que entró en vigencia el 27 de junio de 1966 con el acuerdo de dos tercios de las Partes Contratantes, constituye una modificación substancial de su primitivo enfoque, en beneficio de los países en desarrollo.

Ante el actual panorama de la ALALC y el incumplimiento del Tratado de Montevideo y del Protocolo de Caracas, el GATT podría instar a las partes a definirse por la fórmula a la que desean acogerse en el futuro. Frente a la imposibilidad de acordar un Protocolo modificadorio o ampliar nuevamente el período de transición, convendría elaborar un acuerdo que permita a los países de la ALALC mantenerse dentro de la normativa del GATT, conservando su "acervo histórico" y la posibilidad de "acciones parciales".

Todo Protocolo Modificadorio del Tratado debe someterse al GATT, ante quien el Comité Ejecutivo Permanente representa a la ALALC (art. 39, inc. c) en base a las normas básicas que dicte el Consejo de Ministros de RREE. (art. 34, inc. d).

La conclusión práctica es que es a todas luces conveniente que las Partes convengan en un Protocolo Modificadorio un nuevo sistema, acerca de cuya necesidad y

(34) No está de más citar algunas de las respuestas que el Comité Provisional de Montevideo formuló para contestar el cuestionario del Secretario Ejecutivo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en las notas de marzo y septiembre de 1960, puesto que el literal b, numeral 2, del art. 31 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados señala que el contexto de éstos además del texto, comprende "todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del Tratado y asignado por las demás como instrumento referente al Tratado" (Regla general de interpretación).

Las respuestas dadas son:

- El Tratado de Montevideo es un acuerdo definitivo por el cual se constituye una zona de libre comercio en el plano y las condiciones previstas en el Tratado (Pregunta 2).
- El propósito de los Estados signatarios es cumplir con el Programa de Liberación dentro del plazo establecido en el art. 2 del Tratado (Pregunta 129).
- El objeto del Tratado de Montevideo es alcanzar la liberación total del comercio entre sus miembros (Pregunta 8).
- El capítulo II del Tratado constituye el plan y programa con cuya aplicación quedará perfeccionada la zona de libre comercio (Pregunta 18).
- Las listas nacionales y la lista común son independientes entre sí pero su funcionamiento coordinado asegura el cumplimiento del programa de liberación (Pregunta 21).
- La liberación "de lo esencial del comercio recíproco" quedará comprendida entre el 75 % y el total del comercio, lo que se logrará en el curso del cuarto trienio (Pregunta 29).
- Los compromisos que las Partes adopten en los arts. 3, 5 y 7 son los fundamentales del Tratado e imperativos (Pregunta 45).
- El programa de liberación aplicado a los productos incluidos en acuerdos de complementación deberá suspender siempre el plazo previsto en el art. 2 del Tratado (Pregunta 66).
- Los acuerdos a que se refiere el art. 29 no continuarán en vigencia después de la expiración del período fijado en el art. 2 (Pregunta 188).
- Las medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo deben ser consideradas como excepciones generales al programa de liberación, con la consecuencia que tales medidas pueden iniciarse o mantenerse después del período de diez años (Pregunta 194).

pautas generales versa el resto de este trabajo. Tal empeño ha estado presente en la Resolución 370 (XVIII) que, al referirse a la finalización del período de transición del Protocolo de Caracas, encomienda al Comité Ejecutivo Permanente "la realización de los trabajos preparatorios destinados a la reestructuración de la ALALC", tema al que se abocará antes del 31-7-80 el Consejo de Ministros de R.R.EE.

Hemos dicho antes que de transcurrir sin novedad el período de transición, nos hallaríamos ante la realidad de una zona de libre comercio imperfecta, aún cuando su validez jurídica pueda ser atacada, en virtud de los argumentos expuestos, por cualquiera de las Partes. Si los países miembros continúan comportándose como partes del nuevo sistema resultante, podrían señalarse un conjunto de derechos y obligaciones permanentes cuyos capítulos, básicamente ya esbozados, podríamos detallar del modo que sigue⁽³⁷⁾.

(1) Entre las obligaciones: (i) No imposición de aranceles intrazonales menos favorables que los vigentes, salvo lo previsto por el art. 48 del Tratado en materia de aforo; (ii) no afectación de la eficacia de las concesiones a través de la reducción del margen de preferencia vía la disminución de aranceles intrazonales, conforme con la Res. 53 (II), 181 (VI) y 236 (VIII); (iii) respeto del art. 21 del Tratado (no discriminación en favor del producto nacional); (iv) prohibición de imponer restricciones a los productos negociados fuera del sistema de cláusulas de salvaguardia (Cap. VI del Tratado, Res. 219 (VII), art. 28 del Tratado); (v) prohibición de retirar productos negociados sin negociación y adecuada compensación (art. 8 del Tratado y Res. 103 (IV)); (vi) prohibición de alterar las condiciones normales de competencia mediante subsidios u otras medidas, con la excepción de la exención de impuestos internos y el draw back (art. 52 del Tratado) entendiendo por aquellas las que en cumplimiento del art. 49 inc. a) las partes caractericen, como por ejemplo, las definiciones de prácticas desleales contenidas en la Res. 65 (II); (vii) respeto a los requisitos de origen; (viii) respeto del art. 18 del Tratado (cláusula de nación más favorecida); (ix) prohibición de reexportar productos importados desde la zona (art. 50 del Tratado) salvo acuerdo entre partes interesadas; (x) respeto de la libertad de tránsito de los productos (art. 51 del Tratado); (xi) prohibición de anular o reducir ventajas arancelarias por la vía de los tributos internos (art. 22 del Tratado); (xii) eliminación de las restricciones no arancelarias (arts. 3 y 5 del Tratado; Res. 66 (II), 216 (VIII), 253 (IX), 275 (X), 287 (XI) y 312 (XIII)).

(2) Entre los derechos de duración permanente: (i) solicitar las modificaciones de las listas nacionales o especiales de acuerdo con la Res. 231 (VII); (ii) solicitar el retiro de concesiones en listas nacionales conforme al correspondiente reglamento; (iii) invocar los arts. 11 ó 12 correctivos de la reciprocidad; (iv) solicitar la aplicación del art. 18 del Tratado; (v) exigir la no discriminación prevista en el art. 21; (vi) solicitar autorización para acogerse a las cláusulas de salvaguardia (normas ya citadas); (vii) favorecer las exportaciones mediante la exención de impuestos internos o el ~~retiro~~ de los mismos (draw back) (art. 52 del Tratado); (viii) aplicar las ~~ventajas~~ ~~subsidios~~ por el art. 53 del Tratado; (ix) reclamar respecto de las medidas ~~v~~-~~l~~atorias de los arts. 48, 50 y 51 del Tratado, de las Res. 53 (II), 65 (II) y 84 (III), protectoras del valor de las concesiones, lealtad del comercio y comprobación de origen; (x) solicitar la aplicación del Protocolo para la solución de Controversias de 1967 cuya vigencia es indefinida, y de las Res. 198 (CM-III/VI-E) sobre competencia del Tribunal y 126 (CEP) que reglamenta un mecanismo provisional para resolver diferencias; (xi) denunciar el Tratado de acuerdo a su art. 64 con anticipación de 5 años.

En el caso de los países de menor desarrollo económico relativo, es necesario recordar las directivas básicas de la Res. 157 (VI): concesiones eficaces, estables,

(37) Barros, Raymundo, op. cit. pp. 37 y 55.

comprensivas de todo un sector o rama productiva, con márgenes precisos de preferencia. En cambio la Res. 173 (CM-I-III-E), que prohíbe aplicar las cláusulas de salvaguarda de los arts. 24 y 25 del Tratado a las importaciones amparadas por el art. 32 inc. a) del mismo y somete la aplicación de las restricciones del art. 23 a la autorización del Comité Ejecutivo Permanente, sólo tiene vigencia hasta el 31-12-80 en virtud de su art. 8º, lo cual puede ser modificado, como en el caso de la Res. 99 (II) relativa a los acuerdos de complementación.

Las concesiones emanadas de los acuerdos subregionales son transitorias, de acuerdo al art. 4º de la Res. 222 (VII).

En lo que hace a la institución ALALC y sus órganos, ellos tienen completa personalidad jurídica y la capacidad que les confiere el art. 46 del Tratado de modo permanente e independiente de su art. 2.

G) CONTEXTO ECONOMICO MUNDIAL DURANTE LA VIGENCIA DEL PROTOCOLO DE CARACAS. IMPORTANCIA DE ORGANIZAR UN NUEVO SISTEMA A SU VENCIMIENTO.

América Latina comienza la década del 80 con más de 350 millones de habitantes, un PBI superior a los US\$ 500.000 millones, exportaciones de más de US\$ 60.000 millones, tasas de crecimiento económico altas en el contexto mundial actual y muy abundantes recursos naturales. Es un marco de gran potencialidad en el cual los países del área no pueden dejar de insertarse a través de un sistema multilateral. Si éste reside en ALALC, o si debe apuntar a una estructura más rica, subregionalizada, flexible y compleja que incluya el SELA, la Cuenca del Plata, el Grupo Andino, es un problema de técnica. Desde ya, el proceso de integración no se agota en la ALALC.

Aún con un gran endeudamiento externo, que en el caso de Brasil supera los US\$ 50.000 millones, una disminución apreciable en la dinámica económica y un gran aumento demográfico, América Latina ha superado en general las tasas de crecimiento, de los países más desarrollados de acuerdo a datos de CEPAL y OCDE⁽³⁸⁾:

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<i>América Latina</i>	6,9	6,7	6,9	8,4	7,1	3,2	4,4	4,5	4,1
OCDE	2,9	4,	5,5	6,1	0,4	-0,6	5,2	3,7	3,5

Wassily W. Leontief, reciente Premio Nobel de Economía, sugiere una tasa de crecimiento mayor (7,3 %) para los países latinoamericanos que para Europa Occidental (3,7 %) ó EE.UU. (3,2 %) para el período 1970-2000⁽³⁹⁾.

(38) Cit. por Vilanova, Javier, "Las tendencias económicas de varios países de la ALALC", CARL, op. cit. p. 152.

(39) Leontief, Wassily et al. "The Future of the world Economy", New York, 1977, cit. per Vilanova, op. cit. p. 152.

Es de observar que los países de la ALALC mostraron entre 1970 y 1977 tasas anuales de crecimiento superiores a las del conjunto de América Latina. Si bien al examinarse el proceso ISI se hizo mención del preponderante papel que han tenido los mercados domésticos en el crecimiento industrial latinoamericano, el intercambio intrazonal de productos industriales ha tenido gravitación en tal evolución. No obstante, la producción industrial en sí misma ha sido en gran medida posible gracias al papel que en los balances de pagos jugaron las exportaciones extrazonales.

Para mejor ponderar la significación y perspectivas de un sistema latinoamericano es necesario hacer referencia al contexto mundial⁽⁴⁰⁾.

Durante la década del 60 se dieron excelentes condiciones para el desarrollo comercial de la América Latina pues el mundo industrial de la OCDE pasaba por su época de mayor esplendor. Durante los 10 años anteriores a la crisis petrolera de 1973, el PBI de los países desarrollados aumentaba a una tasa anual promedio acumulativa del 5,7%. Las tasas de inflación (4,7%) y de desocupación (2,9%) del período eran bajas. América Latina ve crecer sus exportaciones globales a la tasa anual del 11% (contra 2,5 del decenio del 50) y sus exportaciones no tradicionales a la sorprendente tasa anual del 23%. El efecto dinámico de tal comercio permitió la alta tasa promedio (6%) de crecimiento del PBI durante el período.

Es difícil evaluar en qué medida el proceso integrador latinoamericano ha influido en la buena performance económica y en cuál ésta tiene su origen último en las condiciones de la economía mundial. Por lo pronto, recordaremos que, si bien las exportaciones intralatinoamericanas que constituían el 8% de las exportaciones totales de América Latina en 1964 ascendieron en 1977 al 17% de éstas, tal coeficiente de abstracción regional del comercio es bajo, y por cierto bien distante del 50% del Mercado Común Europeo. Por otra parte, el hecho de que dichas exportaciones intralatinoamericanas representen sólo el 2% del PBI latinoamericano, enerva bastante su efecto dinamizador del crecimiento.

A pesar de su crecimiento, la participación de América Latina en la generación del PIB mundial sigue siendo muy baja, e inferior al porcentaje de su población respecto de la población mundial. La incidencia de la región en el comercio internacional se deterioró desde la creación de la ALALC, disminuyendo a la mitad la proporción de las exportaciones de la zona al resto del mundo sobre el total mundial^(40 bis).

Eduardo Conesa, Director del Instituto para la Integración de América Latina, afirma: "En síntesis, el mecanismo de transmisión del impulso de crecimiento (hasta 1973) ha sido el siguiente: los países industriales liberalizaron su comercio, lo cual creó grandes oportunidades para la inversión y produjo un efecto dinámico en el crecimiento de la productividad del capital y de la mano de obra, en el crecimiento del empleo, de la ocupación, de la demanda y de la producción en los países industriales. Se registró entonces una expansión simultánea del producto bruto interno, de las exportaciones y de las importaciones de estos países. Por supuesto, las importaciones de los países industriales son, en alguna medida, exportaciones de materias primas y productos manufacturados de países en desarrollo. De manera que esta alta demanda para nuestras exportaciones a su vez influyó en nuestros países, proveyéndonos de las

(40) En lo que sigue hacemos referencia a Conesa, Eduardo (actual director de INTAL): "La integración de América Latina en el decenio del 80", IL, N° 36, junio 1979, p. 3 y ss. Sus datos provienen en general de CEPAL: "Estudio Económico de América Latina", años 1963, 1965, 1977 y de BID: "Progreso económico y social en América Latina", 1977.

(40 bis) BID: "América Latina en la economía mundial: evolución reciente y tendencias", Washington, 1975.

dívidas necesarias para mantener un alto volumen de importaciones, un alto volumen de inversión y, por consiguiente, la alta tasa de crecimiento del 6 % anual⁽⁴¹⁾.

Pero 1973 significa el final de un decenio próspero para los países de la OCDE y de favorables términos de intercambio para los países latinoamericanos. La elasticidad ingreso de la demanda en los países desarrollados condujo a un gran alza de las materias primas en 1973 (azúcar 30 %, Trigo 90 %, carne 40 %, café 25 %, etc.), la cual tuvo su episodio más dramático y trastornante en la cuadruplicación de los precios del petróleo.

A partir de entonces, el PBI de los países desarrollados comienza a crecer a la tasa del 2,3 % promedio acumulativo anual, la inflación se duplica y el desempleo también (9,4 % y 4,5 %). La estanflación resultante ha ido agravándose en años recientes: hacia fines de 1979 y principios de 1980 la inflación en EE.UU. ascendió al 20 % anual y el crecimiento de su influyente economía ha sido prácticamente nulo.

Es fundamental preguntarse si el indicado comportamiento macroeconómico de los países industriales es algo errático o si obedece a causas estructurales de muy difícil corrección. Esta última parece ser, desgraciadamente, la situación.

La misma CEPAL ha analizado las "profundas alteraciones en el mapa político, social y económico", ocurridas desde la Segunda Guerra Mundial, concluyendo ya en 1975 que el cambio producido es irreversible en el Sistema Trilateral que, como agrupación internacional, es la de mayor incidencia en América Latina⁽⁴²⁾; crisis en el sistema monetario internacional, estanflación, desocupación, asfixiantes estructuras de las balanzas de pagos⁽⁴³⁾. El Secretario Ejecutivo de la CEPAL presentaba en el análisis mencionado una serie de situaciones de alta probabilidad en los años próximos, que se han cumplido: inestabilidad e inseguridad generalizadas en las relaciones internacionales, estancamiento en el crecimiento y las importaciones derivadas en los países industriales, nuevas formas de proteccionismo, tendencia a la verticalidad en las relaciones comerciales. Debe señalarse que a los efectos propiamente derivados de la crisis energética, se suman ciertas condiciones críticas por las que atraviesa la evolución económica y política mundial: gastos anuales de más de US\$ 500.000 millones en armamentos, crecimiento demográfico, uso de los océanos, polución del medio ambiente, proliferación nuclear, etc.⁽⁴⁴⁾.

La dramática manipulación por la OPEP de los precios del petróleo, en el fondo, no hizo sino traducir política y comercialmente el trágico hecho económico de que la civilización industrial reposa en un recurso natural no renovable, geográficamente mal distribuido, y cuyas reservas amenazan agotarse en pocas décadas de continuar su actual demanda.

Las fantásticas sumas que los países industriales comenzaron a transferir a los miembros de la OPEP debilitaron sus economías, aumentaron sus costos industriales y desplazaron las curvas de demanda de otros productos de los países en desarrollo. En 1978 los países industriales importaron US\$ 100.000 millones en petróleo y, si bien desde entonces la mayor parte de los países europeos disminuyó ligeramente su

(41) Op. cit., p. 4.

(42) CEPAL, "América Latina: nuevo comercio regional y mundial", Cuadernos de la CEPAL, N° 1, exposición de Enrique Iglesias en el 16° período de Sesiones, Santiago de Chile, 1975, p. 11.

(43) Véase Ferrer, Aldo: "La crisis del Sistema Trilateral y América Latina", en "América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional", ed. E. Hill y L. Tomasioli, Cap. III, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1979.

(44) Véase por ej. el informe RJO, Tinbergen, Jan (coordinador): "Reestructuración del orden internacional", Club de Roma, México, FCE, 1976.

demanda en términos físicos (no así EE.UU.), dicha suma ha crecido fantásticamente en el último año, en virtud de aumentos de su precio aprobados por la OPEP. Sería imaginable la situación si los países de la OCDE hubiesen podido mantener sus anteriores tasas de crecimiento y consecuente demanda inducida de energía. Se estima la elasticidad-aumento del PBI industrial del consumo de petróleo y energía en 1,5 % en los países industriales. O sea que a cada 1 % de aumento del PBI corresponde un crecimiento del 1,5 % de la demanda de petróleo importado. En el caso de EE.UU. la proporción es de 2,4 %⁽⁴⁵⁾.

Dos fenómenos de acomodamiento han podido comprobarse en este proceso inestable. Por un lado, la imposibilidad de los países de la OPEP de absorber los recursos generados condujo a su dominado "reciclaje" en las economías occidentales, ya sea a través de la compra de bienes (de Capital, de consumo, insumos, armamentos) y la redistribución de factores, ya sea a través de su simple canalización financiera en los circuitos monetarios institucionales de Occidente (en depósitos de muy desestabilizante corto plazo primero, en depósitos de más largo plazo y compra de oro después), ya sea a través de la compra de activos accionarios, inmobiliarios y otros con sede fija en los propios países industriales. Por otro lado, los países industriales han ajustado sus economías evitando el déficit en sus balances de pagos, a excepción de los EE.UU. Al decir de Conesa, "... en el largo plazo los países con déficit debieran ser sólo los países menos desarrollados, porque necesitan más recursos para invertir. Sería contradictorio y contrario a las leyes elementales de la economía que los países ya capitalizados, donde la productividad marginal del capital debiera ser menor, tuvieran que importar aún más capital para cubrir déficit crónicos de balanza de pagos". Es por ello que estos países ajustan sus economías manteniéndolas en semirrecesión. La propia necesidad de comprar dólares para importar petróleo retira de circulación una gran masa de moneda nacional, disminuyendo la base monetaria del país importador. Sólo EE.UU. puede hacer pagos internacionales con su propia moneda, afectando al resto del sistema mundial con su propia política monetaria interna. Los déficits de este país, antes fuente de fluidez en los pagos internacionales, se ha traducido en una masa de más de US\$ 600.000 millones, los eurodólares, que circulan fuera de su territorio y son un crédito potencial contra su economía.

El casamiento entre la desocupación laboral y la caída del beneficio empresario resulta en fuertes presiones conjuntas contra las importaciones competitivas industriales. Este llamado "nuevo proteccionismo" recurre frecuentemente a barreras no arancelarias. Su fundamento económico social ha probado ser más fuerte que el código jurídico del GATT. Debe recordarse que el sistema Trilateral negocia prácticamente el 50 % de todas las exportaciones mundiales y la UNCTAD ha revelado su falta de solidez y de posibilidades en cuanto a influir sobre la actual situación del comercio internacional.

Incapaces de ajustar sus economías en la misma forma que los países ricos, los países latinoamericanos, como el resto de los países en desarrollo, ven aumentar sus déficits en balance de pagos hasta el punto de acumular una deuda externa superior a los US\$ 400.000 millones.

América Latina también redujo, como se vio al principio de esta sección, su crecimiento a partir de 1974. Pero cada punto menos en su tasa de crecimiento tiene un efecto de ajuste muy inferior al que tiene en los países de la OCDE. Las exportaciones de América Latina, con exclusión del petróleo, han cesado de crecer en dólares constantes y han disminuido si las deflacionamos con los índices de precios de las importaciones. Los déficits de cuenta corriente en la balanza de pagos han crecido

(45) V. Conesa, op. cit. p. 5.

en varios múltiplos desde 1973, alimentando la deuda externa pública y privada. La primera, que era de US\$ 26.000 millones en 1973 y ascendió a US\$ 71.000 millones en 1978 de acuerdo a cifras del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, ha continuado incrementándose a un ritmo veloz hasta la fecha.

El crecimiento del coeficiente de endeudamiento de América Latina (relación entre el servicio anual de la deuda externa y las exportaciones totales de bienes y servicios) ha pasado del 13 % en 1973 al 20-25 % anual. La situación de cada país varía enormemente con relación al promedio, mereciendo observarse el caso de Brasil cuyo coeficiente ha superado holgadamente el 50 %. Es claro que en el largo plazo la situación es insostenible. En esta circunstancia, la integración aparece como una posibilidad digna de ensayarse para aumentar la producción más rápidamente que la deuda extrarregional.

Es claro que el comercio intrarregional amortigua los efectos de la estancación mundial y mediatiza las políticas restrictivas de los países industriales. Pero dicho comercio no puede prosperar en base a una política ISI regional con falta de eficiencia y de dinámica tecnológica.

Los 400 millones de habitantes que la región tendría hacia 1985, que desde un punto de vista constituyen un formidable mercado potencial, exigen la creación de más de 4 millones de empleos por año, circunstancia que exigirá esfuerzos en materia de tecnología de adaptación y de respaldo a una industria de bienes de capital autóctona en varias líneas.

La no viabilidad de esquemas globales y rígidos de integración exigen la necesaria humildad de comenzar a inducir la inversión a través del comercio por la vía de reducir el programa común regional a su expresión más simple: la de márgenes de preferencia relevantes y uniformes. Esta vía armoniza perfectamente con el hecho de que el tipo de cambio en América Latina está determinado por el sector más eficiente, el primario, que ahora enfrenta un deterioro de los términos de intercambio y una diferencia creciente entre el ingreso marginal y el precio del producto de que se trate. La conformación de un sistema regional de precios y la sustracción a la oferta extrarregional de parte de las exportaciones zonales resultarían útiles para incentivar la inversión, crear empleos, reducir la dependencia de divisas fuertes y valorizar en el resto del mundo los productos primarios regionales.

La división del trabajo a nivel regional puede concertarse mejor y aumentar las economías de escala y la eficiencia en este mercado de US\$ 500.000 millones, haciendo perdurable el incentivo a invertir siempre que se satisfaga la exigencia de asegurar la actualización tecnológica. Si bien el comercio intrazonal de la ALALC, como se vió, no llega al 14 % del total, en él las manufacturas han aumentado su participación desde el 23 % en 1961 hasta más del 50 % en los últimos años, cuando las mismas sólo llegan al 20 % dentro de las exportaciones globales de la zona. El mercado regional no es, pues, irrelevante en modo alguno.

H) CONTENIDOS PARA UN NUEVO SISTEMA LATINOAMERICANO

El nuevo sistema latinoamericano deberá ser muy humilde en cierto nivel y muy ambicioso en otro. Humilde en cuanto a los programas comunes, ambicioso en cuanto a los grados de integración que posibiliten acuerdos de acción parcial convergentes hacia el mismo proceso general.

El funcionamiento de la ALALC dejó en mateña de acciones parciales viables, un rico material ya examinado: la Res. 99 (IV) de 1964 que posibilitó la no extensión de

ventajas acordadas en los acuerdos de complementación sin previa compensación, las Resoluciones 202 y 222 de 1967 que admiten los acuerdos subregionales, la Resolución 354 de 1975 que autoriza temporalmente al Uruguay a otorgar a la Argentina y Brasil ventajas no extensivas (sólo reservadas a los países de menor desarrollo económico relativo a cuyo grupo no pertenecía el Uruguay), etc.

La heterogeneidad analizada de los países del área exige maximizar la libertad de pases o grupos de países de hallar para sí las fórmulas más adecuadas de integración a través de convenios de acción parcial de alcance subregional, bilateral o sectorial.

En reciente documento⁽⁴⁶⁾, la República Argentina destaca posibles acciones de alcance parcial: (i) Acuerdos subregionales; (ii) acuerdos de complementación industrial; (iii) listas de ventajas no extensivas; (iv) convenios de unión aduanera, sectoriales, multisectoriales o globales; (v) convenios de zonas de libre comercio sectoriales, multisectoriales o globales; (vi) convenios de preferencias arancelarias sectoriales, multisectoriales o globales; (vii) acuerdos o convenios de tráfico fronterizo; (viii) acuerdos de integración productiva sectorial o multisectorial, en cualquiera de las ramas económicas que integran las estructuras del PBI; (ix) proyectos integrados para países de menor desarrollo económico relativo; (x) acuerdos sobre eliminación de restricciones no arancelarias y armonización de estímulos a la exportación intrazonal y (xi) todo otro instrumento que, cualquiera sea su denominación, implique cooperación para el desarrollo mediante la utilización de los mecanismos de integración económica. Todos ellos tienen su base normativa en el mismo Tratado de Montevideo o en Resoluciones de su órgano máximo y a todos nos hemos ya referido en este trabajo.

El punto VI del Protocolo Adicional del Convenio Argentino-Uruguayo, manuscrito al amparo de la citada Res. 354 es buen ejemplo de concesiones arancelarias muy ricas que no hubiesen sido posibles de tener que aplicarse sin más el art. 18 del Tratado: "La República Argentina mantendrá la liberación total de cada uno de los productos comprendidos en el programa de liberación cuyas importaciones no hayan superado el 5 % de la producción argentina registrada en el año anterior. Como contrapartida, Uruguay eliminará los gravámenes y restricciones a las importaciones provenientes de Argentina por un valor equivalente al 60 % del crecimiento de las exportaciones totales de productos uruguayos a la Argentina en el año calendario anterior. Una vez logrado el equilibrio comercial, la liberación se hará por el 100 % de dicho comercio".

Las acciones parciales exigen, para asegurar su mayor extensión posible, la información adecuada a todos los países del área y el mantenimiento de la opción de cualquiera de ellos de participar en las negociaciones o incorporarse al acuerdo, en este caso previa compensación. La transparencia de los acuerdos exigirá su concertación a través de un mecanismo formal por ante la Secretaría, en que se garanticen las objeciones técnicas que ésta o un miembro de la región pueda formular, originando eventuales negociaciones de compatibilización. Una vez filtrados los acuerdos a través del mecanismo de compatibilización, serían automáticamente exceptuados del art. 18 del Tratado⁽⁴⁷⁾.

En el ámbito de los países contiguos o de aquellos que, como los del Grupo Andino, han acotado geográficamente su heterogeneidad, es más fácil la implementación de programas de liberación de intercambio, de unión aduanera, de liberación de vinculación de factores de producción, de armonización de políticas, de empresas conjuntas de programación sectorial.

(46) CEP/AL 201 - Representación argentina, 6-6-79.

(47) CARL, op. cit. "Recomendaciones sobre la participación de Argentina en el proceso de reestructuración de la ALALC", pp. 144 y ss.

Un sistema basado en preferencias comerciales como pauta general y habilitaciones para la acción parcial como motor dinamizador de un proceso asincrónico pero convergente de integración es hoy posible de plantear ante el GATT como ya vimos, organismo que ya registra la aceptación de sistemas preferenciales, como el grupo ASEAN en 1979.

La eliminación de exigencias comunes como metas, plazos, generalización obligatoria de preferencias, aparece a todas luces conveniente. Será importante compatibilizar la acción parcial con el compromiso global y asegurar la convergencia del proceso. Es importante recordar que, en la experiencia concreta, si los acuerdos de complementación si el Pacto Andino, si la Res. 354 han tendido a provocar una ampliación de sus efectos al ámbito regional y que tal circunstancia es una fragmentación inconveniente.

El compromiso global incluiría una preferencia regional comprensiva de todo el universo arancelario, preferencia que podría o no ser diferencial para cada una de dos o tres categorías de países y para cada uno de los grandes sectores productivos. Su funcionamiento eficaz exigiría un perfeccionamiento de los mecanismos de salvaguardia, la concertación de un sistema de estímulos a la exportación, el control del retiro de concesiones o disminución de márgenes de preferencia y el esfuerzo del sistema de consultas⁽⁴⁸⁾.

En el ya citado trabajo de CARI se proponen modificaciones concretas al Tratado de Montevideo: (i) prórroga por un plazo prolongado del período de transición para el perfeccionamiento de una zona de libre comercio; (ii) supresión de la lista común; (iii) el establecimiento de un mecanismo de negociación de preferencias de alcance multilateral extensivas sólo a los países participantes, manteniendo el instrumento de las Listas Nacionales sin metas fijas; (iv) la adopción de un compromiso mínimo común a todos los países con algunas diferencias según su grado de desarrollo; (v) apoyo a los países de menor desarrollo; (vi) limitación de la cláusula de mayor favor del art. 18 a las relaciones con terceros países y a ciertos casos especiales; (vii) la reglamentación de un mecanismo de compatibilización entre los distintos tipos de acciones parciales y entre éstos y los compromisos globales, de manera tal de asegurar su convergencia; (viii) la supresión de la Conferencia Anual y su sustitución por ruedas periódicas de negociaciones multilaterales; la mayor periodicidad de las reuniones de ministros, y el fortalecimiento técnico de la Secretaría Ejecutiva.

Un esquema del tipo indicado permitiría, al decir de García Martínez⁽⁴⁹⁾, sustituir un modelo monista de integración por un modelo pluralista, un "pluralismo convergente" de integración como punto intermedio entre un utópico multilateralismo ortodoxo y un anárquico bilateralismo ortodoxo.

La opinión prevaleciente en el Instituto para la Integración de la América Latina es el de que la ALALC quede configurada como una zona de preferencias comerciales con un margen de preferencia único e igual para todos los productos (20 a 30%), conservando los países la absoluta libertad para fijar sus aranceles-base con terceros países, aunque se reconoce que si éstos son muy bajos o muy altos la preferencia no será efectiva.

Este juego convergente entre preferencias regionales mínimas para un marco multilateral y una adecuada reglamentación de las acciones parciales parece haberse abierto camino entre las Partes y es respaldado por la CEPAL⁽⁵⁰⁾ como única

(48) CARI, op. cit. p. 142.

(49) Op. cit. p. 28.

(50) Op. cit. p. 67 a 69.

posibilidad de evitar la muerte o atomización del sistema; sin embargo hay discrepancias con relación al carácter único o plural de las preferencias, a su rigidez o flexibilidad y a la forma de compatibilizar los acuerdos parciales entre sí y con los compromisos globales.

Aceptamos como alternativa viable a la zona de libre comercio la adopción de un sistema general de preferencias comerciales. Es interesante el criterio de Martín Arocena⁽³¹⁾ (distinguiendo con el esquema de preferencia única) en cuanto a conceder niveles diferentes de preferencias según el grado de desarrollo de los países y el sector productivo de que se trate. Las características de un tal esquema son sintetizadas por dicho autor así: (i) libertad de comercio como condición de eficiencia; (ii) extensión del sistema a la totalidad del universo arancelario; (iii) variación del margen de preferencia en función del nivel de desarrollo de cada país y el grado de industrialización de los productos; (iv) complementación del antedicho marco multilateral con un sistema de acciones parciales; (v) fijación de los márgenes en niveles tales que no generen desviaciones de comercio ineficientes; (vi) revisión de los márgenes cada tres años, con el objeto de receptor cambios en los grados de desarrollo sin vulnerar una mínima estabilidad adecuada. Arocena propone un modelo como el que sigue (las cifras expresan porcentos de márgenes a otorgar por grupos de países y tipos de productos):

Países beneficiarios.	Países de mayor desarrollo relativo.	Países de mercado insuficiente.	Países de menor desarrollo económico relativo.
<i>Países de mayor desarrollo relativo (Ar - Br - Me)</i>			
Productos primarios.	15	20	25
Semielaborados.	18	23	28
Manufacturados.	21	26	31
<i>Países de mercado insuficiente. (Co - Ch - Pe - Ve)</i>			
Productos primarios.	10	15	20
Semielaborados.	13	18	23
Manufacturados	16	21	26
<i>Países de menor desarrollo económico relativo. (Bo - Ec - Pa - Ur)</i>			
Productos primarios.	5	10	15
Semielaborados.	8	13	18
Manufacturados.	11	16	21

(31) Arocena, Martín, "Bases para la reestructuración de la ALALC", IL, N°40, octubre 1979, p. 40.

Este esquema tiene la ventaja de poder articularse bien con el sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo, previsto por el art. 32 del Tratado, y en especial con el sistema de listas especiales de ventajas no extensivas. Basta con eliminar respecto de dichos países la reciprocidad de las concesiones, creando un sistema de concesiones no recíprocas en beneficio de tales países. También podría considerarse el otorgamiento de ventajas temporales y medidas no arancelarias de fomento de inversiones y apoyo financiero y técnico.

Como se infiere de buena parte de este trabajo, la reestructuración de la ALALC y/o la organización de un sistema latinoamericano más vasto y complejo exige considerar dos niveles interrelacionados estrechamente: la subsistencia del "patrimonio histórico" comprensivo del conjunto de negociaciones incluidas en listas nacionales especiales y acuerdos de complementación por un lado y por el otro la nueva estructura en sí misma. Respecto del primer nivel se recordará la necesidad de modificar el art. 21 de la Res. 99 (IV) para romper el vínculo con el período de transición próximo a vencer, de negociar la restitución de los márgenes de preferencia contenidos en las listas, visiblemente erosionados y a veces anulados totalmente a raíz de las nuevas políticas arancelarias de las Partes (aspecto analizado en profundidad por el CEP y la Secretaría en 1978, a raíz de una decisión en tal sentido de la Conferencia en su XVII período de sesiones ordinarias), conservar la vigencia de las listas.

Con relación a lo que en el segundo nivel tenga que ver con la institución ALALC, en el documento de la representación argentina ya citado se propone la eliminación del compromiso de convocar anualmente al Consejo de Ministros de R.R.E.E., la supresión de la Conferencia Anual transfiriendo parte de sus potestades al Comité Ejecutivo Permanente, el establecimiento de una Conferencia trianual para negociar exclusivamente "acuerdos de integración de alcance global", el control de legitimidad de las acciones parciales por ante la Secretaría.

Entre las conclusiones y recomendaciones del seminario sobre la reestructuración de la ALALC, que reunió en septiembre de 1979 a expertos latinoamericanos bajo los auspicios del INTAL⁽³²⁾, debe señalarse la estimación de que "la premisa de que el desarrollo económico regional se basa "fundamentalmente en la expansión del comercio recíproco no es totalmente correcta y no puede por lo tanto ser aplicada en forma absoluta", porque, a la luz de la experiencia latinoamericana, ha generado fuertes desequilibrios contrarios a la distribución equitativa de los beneficios de la integración. Esta óptica, congruente con el interés en profundizar el apoyo a los países menores, no es tan central en los tres grandes países, pero paradójicamente justifica el proyecto de convertir la frustrada zona de libre comercio en una zona de preferencias un metas ni plazos, en la que tengan lugar muy especial los acuerdos de acción parcial. El mismo esquema parece a la vez apto para ambas perspectivas. Tras la eliminación de la lista común y la conservación del patrimonio histórico y en especial de las listas especiales, el sistema de preferencias ofrece la posibilidad a los países de menor desarrollo de beneficiarse con porcentuales diferenciales y con un criterio sustancial de "reciprocidad - efectiva" en vez del criterio formal de "reciprocidad nominal" a través, como se propone en las conclusiones del citado seminario, de la eventual obligación de los países superavitarios de aumentar sus preferencias y correlativo derecho de los deficitarios de reducir las suyas para equilibrar el flujo comercial. También las acciones parciales aparecen a aquéllos como un refugio flexible contra los desequilibrios derivados de la multilateralidad extrema, ejemplo profundo de lo cual es el Pacto Andino. Por otra parte, el sistema de preferencias asegura a los países grandes la autonomía decisoria en materia de política arancelaria, que tan imbricada está con las políticas nacionales de desarrollo industrial, de precios (caso argentino), monetaria y cambiaria.

Al comprometerse a respectar una preferencia del 30% el país no compromete el nivel en que fijará respecto de terceros países sus aranceles. Sólo se obliga a reducir éstos en un 30% cuando importe de la zona. Además, las acciones parciales aseguran a los grandes gran libertad operatoria sectorial y los apartan de la tan temida programación multilateral donde tienen más que arriesgar que los chicos.

Es común denominador de los esquemas descriptos que la cláusula de nación más favorecida sólo sea de aplicación inocondicional en la zona en el único caso de las negociaciones con terceros países. En el fondo, el art. 18 del Tratado es la gran pieza a reestructurar.

Merecen hacerse algunas otras consideraciones finales.

Si el intento de rescatar un sistema latinoamericano convergente hacia niveles mayores de "integración flexible" trasunta una concepción más histórica que coyuntural, ¿es la ALALC mecanismo suficiente? ¿O debe concebirse el nuevo sistema a partir, por ejemplo, del SELA o de una nueva instancia comprensiva de ambos y del MCC, Pacto Andino, etc.? ¿Qué significa en el fondo lo que CEPAL llama "nuevo orden latinoamericano"?

En otro orden de cosas, la nueva política mexicana tendiente a mantener la agricultura de exportación eficiente e importar el trigo y maíz de producción local barato ¿no nos obliga a revisar la unilateralidad industrialista de los enfoques y revalorizar las perspectivas de sector primario en el proceso integratorio, sobre todo observando la fantástica tasa de crecimiento demográfico de México y Brasil?

La practicidad del tema merece también que hagamos nuestra la pregunta de Conesa: ¿Cómo compensar a los países menores por el desvío ineficiente del comercio derivado de las preferencias? En efecto, ya señalamos antes que si al importador de un país menor que tiene preferencia del 30% le resulta indiferente importar un bien desde otro país de la zona un 30% más caro que el mejor precio extrazonal o importarlo desde el tercer país, ello no ocurre con el Fisco del país importador. Al importar desde fuera de la zona el Fisco del país importador percibe íntegramente ese margen del 30%, mientras que en la importación más cara desde otro país de la zona tal cantidad es transferida al productor de éste. Existe diferencia sustancial entre comprar barato e imponer tarifas altas por un lado, y comprar caro e imponer tarifas bajas por el otro.

En otro orden de cosas ¿cómo balancear la estabilidad, predictibilidad y convergencia de las concesiones, las corrientes reales de comercio inductiva y los acuerdos parciales por un lado y por el otro la flexibilidad sustantiva y operatoria de preferencias y sobre todo de las acciones parciales? Aquí parece importante formular algunas recomendaciones: (a) Cada Estado debe incorporar en su administración un organismo nacional dedicado al proceso; (b) el proyectado "tratado-marco" no puede ser laxo en extremo ni apartar a los órganos comunitarios del conocimiento y compatibilización de las acciones parciales; (c) deberá existir alguna forma de programación convergente, aunque sin metas específicas ni plazos. Recordemos que la gran significación histórica de la ALALC residió en su intento de multilateralizar lo que Barros llama el "bilateralismo gálopante" de los años 50 y que no se desea retroceder a éste.

Otra inquietud es la siguiente: Puesto que el objetivo último es generar inversión, y ésta puede inducirse por el comercio exterior sólo a través de corrientes estables y predecibles, ¿cómo graduar la fuerza inductiva del comercio generada por las preferencias mínimas cuando éstas operan sobre aranceles enormemente distintos y de probada variabilidad? Si Chile concede el 30% de preferencia y ésta se aplica sobre un arancel del 10%, el 3% resultante del valor del producto no inducirá comercio intrazonal. Si otro país impone aranceles del 300% sobre cierto producto, la preferencia no será suficiente para inducir competencia con respecto a ese producto si se produce localmente. Es evidente que el orden de magnitud del arancel aplicado no es

irrelevante respecto del efecto producido por la aplicación de la preferencia y que hay que prever este espigoso problema.

Es preciso, por último, efectuar precisiones sobre la dialéctica desarrollo nacional-desarrollo integrado. El paulatino agotamiento de las políticas ISI no implica desjerarquizar algunos de sus postulados, como la expansión de los mercados internos, ni renunciar a todas sus posibles líneas de evolución, como el desarrollo de industrias básicas. Una división del trabajo intrazonal dirigida por las empresas multinacionales al amparo del proceso de integración no es compatible con el desarrollo sano de la zona, sus subregiones y sus países. El tema es muy importante en las relaciones argentino-brasileñas actuales. Empujado sin duda por la desesperada necesidad de exportar a que el gigantesco servicio de su deuda externa y la importación de petróleo lo han empujado, Brasil ve en Argentina un importante mercado de productos industriales, penetrable por los bajos precios del primero. Su progresivo déficit alimenticio articula bien aquel interés con la presentación a nuestro país de un vasto y creciente mercado de granos y carne. Además, la política de desmantelamiento arancelario del actual gobierno argentino, ofrece la perfecta posibilidad de ser negociada con Brasil en ese marco. Algunos proyectos, como la instalación de Volkswagen en Argentina, hacen pensar a muchos que tras la forma aparente de una complementación sectorial se esconde una ofensiva comercial en gran escala, la que sería un natural derivado de la formidable diferencia de inversión en cada país: En el caso anotado, a una inversión programada total de unos US\$ 100 millones en Argentina, se corresponde del lado brasileño una participación del 45 % en el mercado de automotores y del 51 % en el de automóviles de pasajeros, lo que representa más del doble del total de la producción argentina de todas las marcas. La Volkswagen brasileña exportó, durante 1979, 57.499 vehículos, 150.000 motores y 170.000 cajas de cambio por US\$ 215 millones. La ganancia operacional de la VW brasileña de 1979 es superior a la inversión programada por la firma en Argentina. El síntoma de la extraordinaria dinámica de la participación industrial en la exportación brasileña a la Argentina contrasta con la parálisis de la misma en la exportación argentina al Brasil.

De todos modos, creemos que el sistema de preferencias antes enunciado deja a nuestro país libertad arancelaria básica, y que el contenido de los eventuales acuerdos de acción parcial (por ejemplo, acuerdos de complementación con Brasil) quedarían librados a la libre capacidad de negociación argentina. No vemos, en suma, una necesaria vinculación entre la actual estrategia cambiaria y arancelaria argentina y sus posibles efectos con el sistema comercial propuesto.

Al comprometerse a respetar una preferencia de, digamos, el 30 %, el país no compromete el nivel en que fijará respecto de terceros países sus aranceles. Sólo se obliga a reducir éstos en un 30 % cuando importe de la zona. Además, las acciones parciales aseguran a los grandes gran libertad operatoria sectorial y los apartan de la tan temida programación multilateral donde tienen más que arriesgar que los chicos.

Es común denominador de los esquemas descriptos que la cláusula de nación más favorecida sólo sea de aplicación incondicional en la zona en el único caso de las negociaciones con terceros países. En el fondo, el art. 18 del Tratado es la gran pieza a reestructurar.

Merecen hacerse algunas otras consideraciones finales.

Si el intento de rescatar un sistema latinoamericano convergente hacia niveles mayores de "integración flexible" trasunta una concepción más histórica que coyuntural, ¿es la ALALC mecanismo suficiente? ¿O debe concebirse el nuevo sistema a partir, por ejemplo, del SELA o de una nueva instancia comprensiva de ambos y del MCC, Pacto Andino, etc.? ¿Qué significa en el fondo lo que CEPAL llama "nuevo orden latinoamericano"?

En otro orden de cosas, la nueva política mexicana tendiente a mantener la agricultura de exportación eficiente e importar el trigo y maíz de producción local harto costosa ¿no nos obliga a revisar la unilateralidad industrialista de los enfoques y revalorizar las perspectivas de sector primario en el proceso integratorio, sobre todo observando la fantástica tasa de crecimiento demográfico de México y Brasil?

La practicidad del tema merece también que hagamos nuestra la pregunta de Conesa: ¿Cómo compensar a los países menores por el daño ineficiente del comercio derivado de las preferencias? En efecto, ya señalamos antes que si al importador de un país menor que tiene preferencia del 30% le resulta indiferente importar un bien desde otro país de la zona un 30% más caro que el mejor precio extrazonal o importarlo desde el tercer país, ello no ocurre con el Fisco del país importador. Al importar desde fuera de la zona el Fisco del país importador percibe íntegramente ese margen del 30 %, mientras que en la importación más cara desde otro país de la zona tal cantidad es transferida al productor de éste. Existe diferencia substancial entre comprar barato e imponer tarifas altas por un lado, y comprar caro e imponer tarifas bajas por el otro.

En otro orden de cosas ¿cómo balancear la estabilidad, predictibilidad y convergencia de las concesiones, las corrientes reales de comercio inducida y los acuerdos parciales por un lado y por el otro la flexibilidad sustantiva y operatoria de preferencias y sobre todo de las acciones parciales? Aquí parece importante formular algunas recomendaciones: (a) Cada Estado debe incorporar en su administración un organismo nacional dedicado al proceso; (b) el proyectado "tratado-marco" no puede ser laxo en extremo ni apartar a los órganos comunitarios del conocimiento y compatibilización de las acciones parciales; (c) deberá existir alguna forma de programación convergente, aunque sin metas específicas ni plazos. Recordemos que la gran significación histórica de la ALALC residió en su intento de multilateralizar lo que Barros llama el "bilateralismo galopante" de los años 50 y que no se desea retroceder a éste.

Otra inquietud es la siguiente: Puesto que el objetivo último es generar inversión, y ésta puede inducirse por el comercio exterior sólo a través de corrientes estables y predictibles, ¿cómo graduar la fuerza inductiva del comercio generado por las preferencias mínimas cuando éstas operan sobre aranceles enormemente distantes y de probada variabilidad? Si Chile concede el 30 % de preferencia y ésta se aplica sobre un arancel del 10 %, el 3 % resultante del valor del producto no induce comercio intrazonal. Si otro país impone aranceles del 300 % sobre cierto producto, la preferencia no será suficiente para inducir competencia con respecto a ese producto si se produce localmente. Es evidente que el orden de magnitud del arancel aplicado no es

irrelevante respecto del efecto producido por la aplicación de la preferencia y que hay que prever este espino problema.

Es preciso, por último, efectuar precisiones sobre la dialéctica desarrollo nacional-desarrollo integrado. El paulatino agotamiento de las políticas ISI no implica desjerarquizar algunos de sus postulados, como la expansión de los mercados internos, ni renunciar a todas sus posibles líneas de evolución, como el desarrollo de industrias básicas. Una división del trabajo intrazonal dirigida por las empresas multinacionales al amparo del proceso de integración no es compatible con el desarrollo sano de la zona, sus subregiones y sus países. El tema es muy importante en las relaciones argentino-brasileñas actuales. Empujado sin duda por la desesperada necesidad de exportar a que el gigantesco servicio de su deuda externa y la importación de petróleo lo han empujado, Brasil ve en Argentina un importante mercado de productos industriales, penetrable por los bajos precios del primero. Su progresivo déficit alimenticio articula bien aquel interés con la presentación a nuestro país de un vasto y creciente mercado de granos y carne. Además, la política de desmantelamiento arancelario del actual gobierno argentino, ofrece la perfecta posibilidad de ser negociada con Brasil en ese marco. Algunos proyectos, como la instalación de Volkswagen en Argentina, hacen pensar a muchos que tras la forma aparente de una complementación sectorial se esconde una ofensiva comercial en gran escala, la que sería un natural derivado de la formidable diferencia de inversión en cada país. En el caso anotado, a una inversión programada total de unos US\$ 100 millones en Argentina, se corresponde del lado brasileño una participación del 45 % en el mercado de automotores y del 51 % en el de automóviles de pasajeros, lo que representa más del doble del total de la producción argentina de todas las marcas. La Volkswagen brasileña exportó, durante 1979, 57.459 vehículos, 150.000 motores y 170.000 cajas de cambio por US\$ 215 millones. La ganancia operacional de la VW brasileña de 1979 es superior a la inversión programada por la firma en Argentina. El sistema de la extraordinaria dinámica de la participación industrial en la exportación brasileña a la Argentina contrasta con la parálisis de la misma en la exportación argentina al Brasil.

De todos modos, creemos que el sistema de preferencias antes enunciado deja a nuestro país libertad arancelaria básica, y que el contenido de los eventuales acuerdos de acción parcial (por ejemplo, acuerdos de complementación con Brasil) quedarían librados a la libre capacidad de negociación argentina. No vemos, en suma, una necesaria vinculación entre la actual estrategia cambiaria y arancelaria argentina y sus posibles efectos con el sistema comercial propuesto.