

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

Facultad de Ciencias Económicas y Financieras

Carrera: Economía



TESIS DE GRADO

**“La Participación de los Países de Menor Desarrollo
Económico Relativo en el Proceso de
Integración de América Latina”**

Postulante: Victor Manuel Rico Frontaura

Tutor: Lic. Guillermo Loria

La Paz-Bolivia

1991

A mi abuelo Manuel mentor de mi
infancia y juventud.

A mis padres por su
permanente guía y orientación .

La Paz, abril de 1991.

AGRADECIMIENTOS

En primer término deseo expresar mi profundo agradecimiento a todos los catedráticos de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras de la Universidad Mayor de San Andrés y de la Carrera de Economía de la Universidad Católica Boliviana, quienes me han proporcionado todo el marco teórico necesario para poder desarrollar mi carrera profesional.

Igualmente y de manera muy especial a quienes me iniciaron en la rama de la integración económica materia de mi permanente dedicación y desvelos.

La Paz, abril de 1991.

LA PARTICIPACION DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO
ECONOMICO RELATIVO EN EL PROCESO DE INTEGRACION
DE AMERICA LATINA

I N D I C E

1. Introducción
 - 1.1. Consideraciones Generales
 - 1.2. Aspectos Metodológicos

2. Aspectos Teóricos de la Integración Económica y la problemática de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo.
 - 2.1. La Teoría de las Uniones Aduaneras
 - 2.2. Formas y grados de integración
 - 2.3. Apartes teóricos sobre la problemática de los PMDER, desde la perspectiva latinoamericana.

3. La participación de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo en la ALALC y la ALADI.
 - 3.1. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - ALALC -.
 - 3.2. La Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI -.

4. El Tratamiento Especial a Bolivia y Ecuador en el Acuerdo de Cartagena.
 - 4.1. Evaluación de los principales mecanismos preferenciales.
 - 4.2. Situación Actual
5. Conclusiones y Recomendaciones.

BIBLIOGRAFIA

- ANEXO I : El Mercado Común Centroamericano
- ANEXO II : Principales experiencias y antecedentes de la integración económica en Europa , Mecanismos preferenciales.

CAPITULO 1

INTRODUCCION

1.1 CONSIDERACIONES GENERALES.

El tema de los países de menor desarrollo económico relativo - PMDER, ha sido analizado a través de diversos estudios realizados por organismos regionales técnicos relacionados con la problemática de la integración latinoamericana. Sin embargo, a nivel nacional a pesar de la estrecha vinculación de la temática señalada con la realidad de nuestro país, ésta no ha sido encarada, a mi juicio, con la necesaria amplitud y profundidad. El presente trabajo pretende, aunque sea en una mínima parte, cubrir esa falencia. Constituye, asimismo un primer esfuerzo, por resolver varias interrogantes y plantear algunas respuestas respecto a la vinculación e inserción de Bolivia en el contexto económico regional y que, desde mi punto de vista, pasa por una activa participación en los esquemas o acuerdos de integración subregionales y regional. En esta instancia, intentaremos hacer una evaluación de la participación de los PMDER, haciendo énfasis en el caso de Bolivia, en el proceso de integración latinoamericana, a partir de la utilización de los mecanismos incorporados en los Sistemas de Apoyo o Regímenes Preferenciales acordados en favor de dichos países.

Cuáles son los criterios que se utilizan para calificar a un país como de menor desarrollo económico relativo?

De acuerdo al INTAL. los PMDER, "son aquellos que muestran dos características fundamentales: un menor grado de desarrollo y una menor dimensión de su mercado interno, en comparación con los de los demás países participantes en el respectivo esquema de integración" (1). A su vez, José Moncada destaca los siguientes indicadores (2):

- Producto bruto interno por habitante
- Proporción del PIB generado por los principales sectores de la producción;
- Proporción de la población económicamente activa dedicada a las principales actividades productivas;
- Distribución de la población entre población urbana y rural;
- Coeficiente de alfabetización y;
- Número de médicos, automoviles y telefonos por mil habitantes.

Sin perjuicio de los indicadores arriba mencionados y de otros que pudieran considerarse válidos, en general ha existido un grado de consenso político en la determinación de los países pertenecientes a esta categoría. A pesar de ello, en algunos casos, se han presentado controversias en países como Uruguay que ha merecido dentro de ALADI una calificación "sui generis" equidistante entre los PMDER y los países de desarrollo intermedio; recientemente, en el

caso de Ecuador ha sido cuestionada su condición de país de menor desarrollo, debido al significativo crecimiento de su economía en la década de los '70, que le ha permitido alcanzar niveles propios de un país de desarrollo intermedio. Concretamente, dentro del Grupo Andino, en el proceso de negociación del Protocolo de Quito Modificadorio del Acuerdo de Cartagena, al no haber sido posible acordar en el texto del mismo Acuerdo una diferenciación entre Bolivia y Ecuador, se aprobó la Decisión 227 mediante la cual se establece de manera específica un tratamiento mas favorable a Bolivia con relación al Ecuador, en cuanto al cumplimiento del programa de Liberación, el Arancel Externo Mínimo Común y otros mecanismos.

En cuanto se refiere a nuestro país, no existe la menor duda sobre el grado de desarrollo relativo de su economía y por el contrario, las razones que determinaron un tratamiento preferencial en su favor 3 décadas atrás se han acentuado, como se verá en los Capítulos 3 y 4 donde se señalan algunos indicadores. Sobre la base de la existencia de diferentes grados de desarrollo entre los países de la región, en los primeros trabajos de la CEPAL de la década de los '50 que planteaban la idea de integrar nuestras economías, se subrayó la necesidad de establecer en cualquier caso, un tratamiento especial o medidas preferenciales en favor de los países menores. Posteriormente, en 1967 la CEPAL elaboró un documento innovador el cual sirvió de base en las negociaciones del Acuerdo de Cartagena y al que me referiré mas adelante.

Es así que, desde la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio-ALALC y el Mercado Común Centroamericano pasando por el Acuerdo de Cartagena y la Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI, se negociaron y acordaron mecanismos preferenciales en favor de los PMDER, que les permitiera participar en mejores condiciones en el proceso y acceder, por tanto, a las ventajas y beneficios derivados del mismo, en relativas condiciones de igualdad.

Este planteamiento, que partía del supuesto que un proceso de integración en el que los costos y especialmente los beneficios no fueran compartidos no podía ser viable, permitió que estos países menores decidieran participar en los sucesivos esquemas de integración.

Adicionalmente, una de los propósitos que guiaron a los PMDER en su participación en los procesos de integración fue el que dichos procesos podían constituir una herramienta útil en la consecución de un objetivo central: el desarrollo económico. Hubo por tanto una diferencia sutil en las expectativas de los países; mientras los países mayores buscaban una ampliación a escala regional de su modelo de sustitución de importaciones, los países de menor desarrollo aspiraban a alcanzar, por medio de la integración, el ansiado desarrollo económico.

Consecuentemente, analizar la participación de los PMDER en el proceso de integración regional, nos permitirá no solo evaluar la eficacia de los mecanismos diseñados para tal efecto, sino también constatar de que manera estos países han visto frustrarse, al menos hasta el momento, una alternativa para alcanzar mejores niveles de vida.

El objetivo general del trabajo consiste, en proponer partiendo del análisis y evaluación de los principales esquemas de integración regional, las medidas que permitirían una mejor participación de los PMDER en dichos esquemas:

Los objetivos específicos pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Precisar en cada caso las dificultades y falencias de los mecanismos previstos en favor de los PMDER.
- b) Identificar las causas que generaron esas dificultades
- c) Determinar los beneficios que han recibido los PMDER, con particular énfasis en el caso de Bolivia, de su participación en la integración regional.

Procuraré demostrar en este trabajo, que el conjunto de medidas adoptadas en favor de los PMDER no han reportado un beneficio significativo a estos países y que por tanto no han cumplido con su objetivo de mejorar la participación de los mismos en el proceso de integración latinoamericana.

Partiré de las siguientes hipótesis:

- a) Los Regímenes Preferenciales o Sistemas de Apoyo a los PMDER, han tenido un sesgo claramente comercialista e incluso meramente arancelario. Cuando se ha intentado

encarar de manera integral la situación de los PMDER, las medidas acordadas para eliminar la orientación comercialista, prácticamente no fueron aplicadas.

- b) El incumplimiento de los compromisos asumidos en especial por parte de los países mayores, en beneficio de los PMDER, ha contribuido decididamente a la poca eficacia alcanzada por los mecanismos que pudieron ser ejecutados.

En los Capítulos 3 y 4 analizaré los procesos de la ALALC-ALADI y del Grupo Andino, puesto que constituyen sin lugar a dudas, los de mayor alcance y trascendencia encarados hasta el momento a nivel regional.

La experiencia del Mercado Común Centroamericano, ciertamente valiosa pero que por razones geográficas y económicas tiene un carácter particular, se incorporará como Anexo I.

De igual forma, el análisis de la integración europea, tanto de la Comunidad Económica Europea-CEE, del Consejo de Ayuda Mutua Económica-CAME, a manera ilustrativa figuran como Anexo II.

Los Tratados de la Cuenca del Plata y de la Cuenca Amazónica, representan intentos que cubren más el campo de la cooperación que de la integración económica propiamente dicha. Por otro lado, están circunscriptos a áreas geográficas específicamente definidas y que en la mayoría de los casos abarcan parcialmente los territorios de los países intervinientes.

En cuanto al Sistema Económico Latinoamericano-SELA, al margen del tema de la cooperación, busca en sus orígenes y objetivos avanzar en el terreno de los entendimientos políticos.

El capítulo 2 luego de señalar los aspectos centrales de la teoría clásica de la integración económica, y de otros aportes más recientes, se efectúa una conceptualización de la temática a partir de importantes contribuciones a nivel latinoamericano.

Finalmente en el capítulo 5 se precisarán las conclusiones derivadas del análisis realizado precedentemente y se presentarán propuestas que guarden consistencia con lo que previamente se demuestre.

1.2. ASPECTOS METODOLÓGICOS:

El desarrollo del trabajo, se sustentará básicamente en la investigación bibliográfica de:

- Ensayos sobre Integración Económica y la problemática de los PMDER;
- Documentos de evaluación del Instituto para la Integración de América Latina-INTAL, la Secretaría General de la ALADI, la Junta del Acuerdo de Cartagena y la Secretaría para la Integración Económica de Centro América-SIECA;
- Anuarios estadísticos.

A fin de apoyar las observaciones y afirmaciones a desarrollar, se utilizará información e indicadores estadísticos.

Las referencias bibliográficas serán recogidas después de cada capítulo y al final de todo el trabajo se detallará toda la bibliografía utilizada.

BIBLIOGRAFIA

- (1) "Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración de América Latina" Instituto para la Integración de América Latina-BID-; (Buenos Aires); 1984.

- (2) "Los países de menor desarrollo económico relativo y la Integración de América Latina", José Moncada, INTAL (Buenos Aires); 1969.

CAPITULO 2

ASPECTOS TEORICOS DE LA INTEGRACION ECONOMICA Y LA PROBLEMÁTICA DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO

El concepto de integración económica ha merecido diversas y variadas definiciones en la literatura económica de los últimos 40 años. Todas ellas coinciden en el hecho que integrar dos o más economías determina una mayor complementación e interrelación entre los países intervinientes. Algunas de ellas difieren respecto a las características e implicancias del proyecto integrador dado. Veamos algunas conceptualizaciones:

Bela Balassa, considera la integración económica en dos ámbitos: uno estático y otro progresivo. El primero se caracteriza por la "ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales"; en segundo término entendida como un proceso, "se encuentra acompañada de medidas dirigidas a abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones" (1). La diferencia entre estas interpretaciones radica en la amplitud y alcance de las medidas destinadas a eliminar las restricciones existentes entre ambas economías; en el primer caso expresa un estado de cosas y, en el otro se procura en el curso del proceso, llegar a la abolición gradual de las normas discriminatorias. Con esta definición muy poco precisa, Balassa circunscribe implícitamente el alcance de la integración económica a la esfera del intercambio comercial o en su caso a la libre circulación del capital y la fuerza de trabajo.

Jan Tinbergen plantea un concepto más amplio y explícito al sostener que la integración económica consiste en el "establecimiento de la estructura más deseable en la economía internacional mediante la supresión de los obstáculos artificiales a su funcionamiento óptimo y la introducción deliberada de todo los elementos deseables de la coordinación y la unificación" (2).

Acá se toma como situación de referencia, el caso extremo que es el de la integración de toda la economía mundial. Sin embargo, introduce un elemento innovador respecto a B. Balassa y es el de la coordinación.

En esta perspectiva y de manera más precisa Juan Mario Vacchino sostiene que por medio de la integración económica se persigue "según los casos la supresión de las barreras a las transferencias económicas entre los países participantes, la interpenetración de las economías, la armonización y la unificación de las políticas nacionales y la creación de organismos comunes que aseguren el cumplimiento de los objetivos propuestos". (3).

Un aspecto que conviene tener en cuenta al hablar de integración económica es la diferencia con cooperación y que se plantea en términos cuantitativos y cualitativos. Es decir, no se trata simplemente de un mayor y más diverso conjunto de medidas destinadas a abolir las restricciones vigentes entre las economías participantes en un esquema de integración, si no que además, cuando hablamos de integración económica suponemos fundamentalmente un cierto grado de coordinación y armonización de algunas políticas

sectoriales y específicas o en lo posible de toda la política económica. H. Kitamura al señalar que "a diferencia de la cooperación, la integración debe ser enfocada, como un proceso en el que se hacen intentos por crear una nueva estructura institucional que se considera más deseable y con el fin de optimizar la política económica como un conjunto" (4), coincide con nuestro análisis.

Para los efectos del presente trabajo incorporaremos a los criterios antes señalados, el concepto de desarrollo económico en su acepción más amplia y que constituye a mi modo de ver un aspecto central en el proceso de integración de la región latinoamericana. En consecuencia, entenderemos la integración económica como un proceso, pues es evolutiva en el tiempo, destinado a promover e impulsar de manera conjunta el desarrollo económico de los países intervinientes en el mismo, para lo cual acuerdan una serie de medidas referidas a la eliminación de restricciones y regulaciones discriminatorias, la armonización de políticas económicas, la coordinación institucional y, todas aquellas que permitan una interrelación y complementación creciente de sus economías.

2.1. La Teoría de las Uniones Aduaneras

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio-GATT, define la Unión Aduanera como "la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un sólo, para que los aranceles y otras restricciones al comercio sean eliminadas en cuanto lo sustancial del comercio entre los territorios que constituyen la unión, y se aplique, en lo general, los

mismos aranceles y otras regulaciones al comercio para cada uno de los miembros de la unión, respecto del comercio con aquellos territorios que no pertenecen a la misma".

Las características fundamentales de una Unión Aduanera son las siguientes:

- a) Eliminación de aranceles y otras restricciones al comercio entre los países miembros:
- b) Adopción, de una tarifa externa común para terceros países y la armonización de algunas políticas específicas y,
- c) En algunos casos, la recaudación aduanera a través de un organismo único y su posterior distribución entre los países miembros de acuerdo a una fórmula determinada.

La teoría de las Uniones Aduaneras, desde sus primeras formulaciones conceptuales ha recibido diversos aportes, unos sustanciales y otros más de forma, que han enriquecido su alcance y grado de aplicabilidad a la realidad concreta.

Transcurridos mas de 50 años desde entonces, constituye todavía uno de los principales instrumentos teóricos en materia de integración económica. J.M. Vacchino destaca claramente su importancia cuando señala: "La difusión y la trascendencia que adquiriera esa teoría están avaladas por varias razones. Cumplió una función pionera en el examen teórico de los procesos de integración; sirvió de base a los primeros proyectos de integración, tanto en Europa como en

las áreas periféricas, y representa el punto de vista de una importante corriente ideológica en la economía capitalista. Con ella el pensamiento liberal pasó a influir decisivamente en la esfera más restringida de la integración económica regional; su utilización se ha verificado en diversos campos; en la determinación de los supuestos y leyes del proceso de integración económica; en la elección de sus instrumentos, el que se privilegien los vinculados a la política comercial; en el examen de los resultados, valorados en función del volumen y la distribución de las nuevas corrientes de comercio propiciadas por la integración; y en el campo normativo, cuando se la aplica para decidir el modelo de política económica que debe adoptarse en un esquema de integración". (Ob. cit).

Hay dos conceptos fundamentales en la base de la teoría que se analiza y estos son el de creación y desviación de comercio. Una vez establecida la unión aduanera y sustituimos una fuente de abastecimiento externa de un producto determinado de costos bajos, por un proveedor nacional o de otro miembro de costos más altos nos encontramos en una situación de desviación de comercio; en sentido inverso cuando reemplazamos una fuente nacional de abastecimiento de un producto de costo alto por otra originaria de un país miembro de la unión de costos mas bajos, entonces estamos creando comercio. Fue Jacobo Viner quien planteó por primera vez estos dos efectos primarios derivados de la formación de una Unión Aduanera. Según este autor los resultados serían benéficos si la creación de comercio es mayor que la desviación de comercio, es decir si existe una creación neta de comercio. En consecuencia de acuerdo a este análisis cuando se forma una Unión Aduanera

se debe tender hacia el libre comercio y eliminar el proteccionismo pues únicamente de esa manera aumenta la eficiencia y se incrementa el bienestar en la economía regional y mundial.

A fin de ilustrar un poco más los conceptos de creación y desviación de comercio, analicemos el cuadro 1 que es similar al utilizado por Viner pero con algunas modificaciones:

CUADRO 1 (EN UM: UNIDADES MONETARIAS)

	CASO 1 (ARANCEL EN A DE 200%)			CASO 2 (ARANCEL EN A DE 90%)		
y) Antes de la Unión Aduanera.	A	B	C	A	B	C
Costo de X	2.00	1.50	1.00	2.00	1.50	1.00
Arancel en A	-	3.00	2.00	-	1.35	0.90
Precio en A	2.00	4.50	3.00	2.00	2.85	1.90

2y) Después de la Unión
Aduanera.

Costo de X	2.00	1.50	1.00	2.00	1.50	1.00
Arancel en A	-	-	2.00	-	-	0.90
Precio en A	2.00	1.50	3.00	2.00	1.50	1.90

Caso 1: Con el arancel vigente en el país A ni siquiera el país C que es el más eficiente puede competir y por tanto los productores del bien X pertenecientes al país A son los únicos abastecedores de ese mercado. Si se forma una Unión Aduanera entre los países A y B, entonces los productos de B, al eliminarse el arancel y tener costos más bajos desplazarían del mercado comunitario a los productos del país A que tendrían que dedicarse a producir otro bien. En tal caso los consumidores del país A podrían adquirir el mismo producto a un menor precio, incrementando por tanto su bienestar. Bajo el supuesto de pleno empleo, el país A destinaría los recursos que antes utilizaba para producir el bien X, para la producción de otro bien en el que sea más eficiente. La Unión Aduanera está creando comercio.

Caso 2: Dado un arancel más bajo en el país A y ante los mismos costos unitarios que en el caso anterior, los productores del bien X pertenecientes al país C al tener los costos más bajos accederían al mercado del país A determinando que los productores de este país se dediquen a producir otros bienes. Al crearse una Unión Aduanera entre

los países A y B, los productores del país C serían desplazados del mercado por los productores de B ahora protegidos por la tarifa común. Los consumidores de A aumentarían su bienestar al poder comprar X a un menor precio (1.50 UM) pero sin embargo se produciría una disminución de 0.90 UM en la recaudación aduanera de los cuales 0.40 UM irían a beneficio del consumidor pero 0.50 UM se perderían por lo que el balance general sería negativo. En este caso nos encontramos frente a una desviación de comercio.

Veamos ahora cuáles son los factores que determinan la existencia o predominio de estos efectos. Bela Balassa señala los siguientes:

- a) Grado de Complementariedad o competitividad de las economías.- Se considera que la formación de una Unión Aduanera entre economías competitivas, entendida ésta como la producción de mercancías semejantes, genera una asignación más eficiente de los recursos en forma proporcional a la mayor diferencia en los costos unitarios. Balassa sostiene en coincidencia con Viner, que al unirse dos economías rivales o competitivas con importantes diferencias en los costos de producción, "la redistribución de los recursos se llevará a cabo con mayor intensidad y la ganancia por unidad de comercio creado aumentará a su vez" (ob. cit).

Por el contrario la Unión entre economías complementarias es decir producciones diferentes, puede tener efecto negativo, a no ser que la unión incluya al productor con costos más bajos.

- b) Magnitud de la unión.- Si bien algunos autores consideran potencialmente nociva una gran extensión de áreas de una unión aduanera pues conduciría a la adopción de políticas proteccionistas y autárquicas, la gran mayoría coincide en las ventajas de una Unión Aduanera que abarque el mayor número de países. Esta posición es ciertamente lógica, ya que en el caso extremo es decir, la integración de toda la economía mundial el efecto de desviación de comercio sería nulo. Al respecto, Hogendorn y Brown señalan que los perjuicios de una creciente Unión Aduanera son desfavorables para los países no miembros, en términos de un deterioro de sus relaciones de intercambio, puesto que para poder seguir comerciando con la mayoría de los países que forman la Unión deberán bajar sus precios para absorber la tarifa externa común. (5).
- c) Distancia y costo de transportes.- Algunos autores como Balassa introducen un concepto más preciso y pertinente que es el de distancia económica y que considera no sólo el factor geográfico sino también "las facilidades de infraestructura y los medios de transportes disponibles para determinar los costos de transportes." (Ob. cit).

La incidencia de la distancia económica en el caso latinoamericano es ciertamente determinante a la hora de analizar las posibilidades del proceso de integración regional. Para algunos constituye un factor insalvable, incluso en un horizonte de largo plazo, en especial debido a las serias dificultades para

disponer de los recursos financieros necesarios que permitan modificar la alta incidencia de los costos de transportes en el comercio intrarregional.

- d) Nivel preexistente de los aranceles.- Cuando más altos sean los aranceles de los países antes de formarse la unión, los beneficios consiguientes serán mayores al producirse un efecto importante de creación de comercio. Asimismo, cuanto mas baja sea la tarifa externa común a adoptarse, menor será el efecto de desviación de comercio y por tanto se incrementará la eficiencia y el bienestar de la unión y del mundo.

- e) Nivel previo del comercio reciproco.- Si el intercambio comercial entre los países miembros, antes de formarse la unión es poco significativo, quiere decir que la mayor parte de su comercio lo realizan con terceros países y por tanto el efecto de desviación de comercio será elevado. J. M. Vacchino sostiene que el hecho mencionado, más que mostrar la inconveniencia del proceso de integración, entre países en vías de desarrollo, resalta la naturaleza específica de dicho proceso "cuya regulación escapa al ámbito de aplicación de la teoría de las Uniones Aduaneras (Ob. Cit).

Básicamente, estos son los elementos fundamentales de la teoría ortodoxa de las Uniones Aduaneras. Diversas, y en muchos casos coincidentes, son las observaciones y críticas a esta teoría.

A juicio de J.M. Aragao, su carácter estático se hace evidente cuando analiza "los efectos de la creación o desviación de comercio inducidos por la Unión Aduanera en función de una determinada estructura de producción y sin considerar la red de interacciones que se establecen entre agentes y sectores económicos a partir de la ampliación del horizonte económico con los empresarios y del cambio de la estructura de precios relativos, ambos fenómenos implícitos en el proceso de interacción de diversos mercados nacionales en un territorio aduanero único" (6).

Resulta evidente que sus principios y postulados, se plantean a partir del análisis de economías con un nivel importante del desarrollo industrial y con cierto grado de homogeneidad, como eran las economías de los países de Europa Occidental y en general del mundo desarrollado, en la década de los 50.

No considera el caso particular de las economías en desarrollo; de características heterogéneas, con un incipiente desarrollo industrial y mercados sometidos a fuertes distorsiones. La expansión de los mercados nacionales por efecto de la formación de una unión aduanera genera en el corto plazo una mayor utilización de la capacidad instalada y un aumento en el nivel de empleo. El aumento en la producción determina a su vez, una disminución en los costos medios que sumados a la aplicación de la tarifa externa común permite la sustitución de importaciones originarias de terceros países. Este efecto de desviación de comercio, considerado negativo por la teoría tradicional no lo es en la medida que la pérdida en el bienestar del

consumidor se compensa por una mayor utilización de los factores de producción y sus posteriores consecuencias en el largo plazo como la especialización industrial, el aprovechamiento de economías de escala, etc.. La suma de estos factores es lo que French Davis denomina "el costo social de producción. Cuando este es inferior al precio de importación de terceros países, "La desviación de comercio o sustitución regional de importaciones resultará eficiente" (7). Este grado de eficiencia debería ser impulsado, sin duda, por una política de industrialización orientada a una progresiva reducción de costos, a través de una adecuada localización y dimensionamiento de las plantas y la incorporación de nuevas tecnologías.

En cuanto a los factores que determinan la creación o desviación de comercio, conviene referirse en primer término al grado de competitividad de las economías. La experiencia de los esquemas de integración acordados en América Latina muestra claramente que en aquellos rubros o sectores competitivos entre las economías de los países intervinientes, se adoptaron regímenes de excepción a los mecanismos generales de desgravación arancelaria o en su defecto estos han sido incumplidos. Este fenómeno tiene su origen precisamente en el carácter incipiente de una gran parte del sector industrial regional. Frente a la necesidad de preservar el desarrollo industrial existente y mantener el nivel de empleo, el objetivo de aumentar la eficiencia y el bienestar vía mayor creación del comercio pierde significación relativa. Este, a mi modo de ver, es un

aspecto que conviene tener siempre presente cuando se analiza y discute las características de un esquema de integración subregional o regional, a fin de no crear falsas expectativas y posteriores frustraciones. Respecto al tamaño de la Unión, evidentemente su mayor extensión generará mayor beneficio no sólo por las mayores posibilidades de crear comercio y de generar una eficiente desviación de comercio, sino también porque aumenta la capacidad y el poder de negociación frente a terceros. Sin embargo, para el caso de la región latinoamericana surge una dificultad que fue indicada anteriormente y que se refiere a la heterogeneidad de sus economías. Esta situación determina que el proceso de negociación sea lento y dificultoso.

El tema de la distancia económica y el costo del transporte es un aspecto a tener muy en cuenta, pero que no debe constituirse en factor determinante ya que, se ha convertido en un fenómeno recurrente: por que el comercio intraregional es escaso, entonces el transporte no es eficiente y, porque el transporte es deficiente entonces el comercio no crece. Es posible y necesario enfrentar el problema con realismo y un grado mínimo de solidaridad.

El razonamiento relativo al nivel del arancel preexistente antes de la Unión y su efecto en la creación de comercio resulta lógico pues "algun comercio es mejor que nada"; es decir, en una situación de aranceles altos su disminución o eliminación genera un efecto diríamos automático en el comercio, generando nuevas corrientes comerciales.

En cuanto al nivel de comercio preexistente, su análisis es análogo al del grado de competitividad de las economías, en cuanto a la necesidad de adecuar los criterios de evaluación del proceso de integración regional, a las características específicas de América Latina. El hecho que la mayoría del comercio de los países de la región, con algunas excepciones, se realiza con terceros países lejos de ser un argumento en contra de la integración, muestra la necesidad de reorientar nuestras economías hacia los mercados regionales a pesar de un mayor efecto futuro de desviación de comercio.

En el desarrollo de la teoría de la integración económica, se ha venido definiendo las modalidades y etapas de un proceso de integración, las mismas que se señalan a continuación.

2.2 Formas y grados de integración.

Este punto se refiere a los alcances y profundidad que puede alcanzar un proceso de integración determinado. La mayoría de los autores consultados coinciden en las modalidades y etapas que pueden establecerse en la integración económica. Esta esquematización tiene fines meramente ilustrativos y de carácter referencial, pues no significa que un proceso de integración deba sujetarse a las pautas que se señalan a continuación:

- a) Formas o Modalidades de Integración: Un proceso de integración puede comprender:

- i) la integración de todas las actividades de las economías intervinientes, en función a los plazos y etapas convenidos que denominaremos Integración Global.
- ii) la integración parcial de las economías participantes, priorizando sectores con mayores potencialidades y/o menos críticos, llamada por tanto integración sectorial y, por último,
- iii) la integración por proyectos específicos que generalmente ha sido instrumentado en los sectores de infraestructura física y la explotación conjunta de recursos naturales.

A nivel regional, se ha intentado en los primeros esfuerzos de integración, alcanzar la integración global vía la eliminación de las barreras arancelarias al comercio. En algunos casos, como en el Acuerdo de Cartagena se procuró combinar las modalidades global y sectorial a través de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y un Programa de Liberación para el resto de productos. El caso más conocido que también es exitoso de integración sectorial es el de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero-CECA- que luego ha avanzado hacia la actual Comunidad Económica Europea-CEE; precisamente cuando se habla de integración sectorial, debe entenderse que el objetivo final es la aproximación progresiva a la integración global.

Se han formulado diversas críticas a la integración sectorial pues se considera que genera una serie de desequilibrios respecto al resto de la economía. Sin embargo, no debe olvidarse que frente a la existencia de numerosas y variadas dificultades en el camino de la integración económica regional, pueden adoptar esquemas flexibles e imaginativos que nos permitan llegar a los objetivos que se persiguen.

En cuanto a la integración por proyectos específicos, Vacchino considera que no permite generar efectos de transformación estructural y que además su incidencia es escasa en la eliminación de la disparidades en el nivel de desarrollo entre los países miembros, razonamiento que compartimos.

- b) Grados de la integración.- Utilizaremos la clasificación tradicional planteada por Bela Balassa:
- i) La zona de libre comercio: Eliminación de las barreras arancelarias, para-arancelarias y administrativas al comercio intrarregional manteniendo cada país su propio régimen arancelario para el comercio con terceros países.
 - ii) La Unión Aduanera: A la eliminación de las trabas al comercio recíproco se agrega la adopción de una tarifa externa común frente a terceros.

- iii) El Mercado Común: Se suprimen los obstáculos a la libre circulación de los factores productivos.

- iiii) La Unión Económica: Es la etapa de la integración económica en la que se armonizan algunas políticas sectoriales y específicas tales como la política monetaria, financiera, de comercio exterior, agrícola, industrial y otras. Con la armonización de políticas se inicia lo que algunos llaman el perfeccionamiento del mercado ampliado, establecido con la eliminación de las restricciones al comercio y la circulación de factores y la adopción de un arancel externo común.

- v) La integración total: Se armoniza toda la política económica comprendiendo además el área social y política. Se consolidan y perfeccionan los organismos comunitarios cuyas determinaciones deben ser de cumplimiento obligatorio para todos los países miembros.

Ramón Tamames considera oportuno fusionar las tres últimas etapas en una sola que sería la Unión Económica, ya que el Mercado Común es la expresión visible de la Unión Económica que tiene como proyección la integración total. De cualquier manera, debe entenderse que la clasificación antes mencionada,

tiene validez en un plano exclusivamente didáctico, pues en la realidad ha ocurrido que se han mezclado características de una u otra etapa en un solo esquema de integración. Por tanto constituiría una apreciación errónea, pensar que el desarrollo de un proyecto de integración económica debe adecuarse al proceso secuencial indicado que reiteramos, constituye simplemente un marco referencial.

2.3 Aportes teóricos sobre la problemática de los PMDER, desde la perspectiva latinoamericana.

La teoría clásica de la integración económica ha influido nitidamente en el proceso de integración de América Latina. Mas aún, los modelos adoptados en Europa durante la década de los 50 han tenido una influencia importante, por ello, se incorporan como Anexo los casos de la Comunidad Económica Europea-CEE y del Consejo de Ayuda Mutua Económica-CAME.

Es en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio-ALALC, como veremos mas adelante, donde resulta mas evidente la concepción librecambista privilegiando los aspectos netamente arancelarios y comerciales.

En el Mercado Común Centroamericano hubo intentos de incorporar otros sectores como el industrial y financiero pero que reflejan resultados poco importantes.

Estas iniciativas, sin embargo, pasaban por alto el objetivo central de los países de la región que era y

es el desarrollo económico, para cuya consecución, la integración debía jugar un rol preponderante.

La necesidad de encontrar formulas y mecanismos que permitiesen alcanzar el ansiado desarrollo económico y social, era aún mas evidente en el caso de los países de menor desarrollo. Para ello, resultaba necesario establecer un tratamiento integral a la problemática de los PMDER, que definiese acciones en los siguientes sectores: industrial, transportes y comunicaciones, comercial y financiero entre otros.

De esta manera, como consecuencia de una Resolución de la CEPAL se elaboró un trabajo pionero titulado: "Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración latinoamericana" (8).

La Resolución 254 (XI) aprobada en el Undécimo Período de Sesiones de la CEPAL (México, mayo de 1965) luego de una serie de considerandos que destacaban la necesidad de alcanzar una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración, instruía a la Secretaría elabore un estudio prestando especial atención a "la identificación de industrias de escala regional y a los problemas existentes en materia de política comercial, intercambio intraregional, transportes y comunicaciones, y se ofrezcan propuestas concretas sobre los mecanismos y modalidades de acción que podrían crearse dentro de la Comisión para organizar y llevar a la práctica la actividad prevista en el párrafo 1 anterior", el cual establecía la ejecución de una actividad permanente "destinada a

analizar y formular soluciones a los problemas de los países de menor desarrollo relativo en el proceso de integración económica latinoamericana, con miras a lograr una reducción de las diferencias de desarrollo que los separan de los demás países de la región".

Con base en este mandato, la Secretaría de la CEPAL, elaboró el documento antes señalado, el mismo que fue presentado al Duodécimo Período de Sesiones (Caracas, mayo de 1967).

En primer término, el documento precisa las características y el alcance de la problemática de los PMDER, que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a) El incipiente desarrollo industrial y de infraestructura, la escasa disponibilidad de recursos financieros, técnicos; recursos humanos calificadas (mano de obra, empresariales), constituyen los principales rasgos de las economías de los PMDER. En 1967 y hoy, en 1991.
- b) El mercado reducido, que inviabiliza la ejecución de proyectos de desarrollo de envergadura y la atracción de inversiones regionales y extraregionales, determina la necesidad de ampliar las estrechas fronteras de ese mercado.

A partir de este diagnóstico general, la CEPAL llegaba a las siguientes dos conclusiones:

- i) La integración económica es un imperativo para los PMDER, en mayor medida que el resto de los países.
- ii) Tomando en cuenta las características de las economías de los PMDER, la simple aplicación de los mecanismos sustentados en el libre comercio, no solo que disminuirían las posibilidades de que se reduzcan las diferencias en los grados de desarrollo, sino que incluso podría determinar el estancamiento en las tasas de crecimiento de los países de menor desarrollo.

En consecuencia, resulta necesario establecer medidas integrales que incidan directamente en el origen del problema.

En este punto, quisiera destacar un concepto que es desarrollado ampliamente en el documento aludido y se refiere al "principio de reciprocidad", sobre el cual se sustenta la formulación de mecanismos de carácter preferencial en favor de los PMDER. El mencionado principio señala que "el proceso de integración debe asegurar en todos y cada uno de los países que en él intervienen una participación equitativa en las responsabilidades y en los beneficios". (Ob. cit).

Entendido de esta manera, el principio de reciprocidad no debe confundirse con la acepción tradicional referida mas al equilibrio en las concesiones y el comercio, y que es utilizado frecuentemente.

El concepto amplio del principio de reciprocidad nos indica que el tratamiento especial a los PMDER, no es únicamente interés de estos países, sino de todos los que participan en el proceso de integración, puesto que de lo contrario no podría alcanzarse una distribución equitativa de los costos y beneficios.

En base a estas consideraciones, presentadas en forma resumida, la CEPAL planteaba algunas iniciativas:

- La apertura inmediata y amplia del mercado regional en favor de los PMDER.
- La apertura diferida de los mercados de los PMDER, que les permita proteger su actividad económica tradicional.
- El otorgamiento de cooperación técnica y financiera para el desarrollo de mano de obra calificada y la capacidad empresarial.
- La canalización de recursos financieros para la ejecución de obras de infraestructura física.
- La programación de un conjunto de proyectos de importancia estratégica, directamente vinculados con el proceso de integración, que permita aprovechar el mercado ampliado a los países de "menor desarrollo" (Ob. cit).

Todas estas iniciativas debían estar acompañadas de una diversidad de instrumentos para su ejecución.

El documento elaborado por la CEFAL hace mas de veinte años, puede ser considerado como uno de los aportes mas serios sobre la problemática de los PMDER.

Como veremos mas adelante, el Régimen Especial, en favor de los PMDER acordado en el Acuerdo de Cartagena, básicamente tomó como guía el documento precedentemente señalado.

En el capítulo de las conclusiones nos referiremos nuevamente a sus propuestas.

B I B L I O G R A F I A

- (1) "Teoría de la Integración Económica", Bela Balassa; Ed. UTHA, México 1964.
- (2) "Integración Económica Internacional", Jan Tinbergen; Ed. Sagitario, Barcelona 1968.
- (3) "Integración Económica Regional", Juan Mario Vacchino; Universidad Central de Venezuela, Caracas 1981.
- (4) "La teoría Económica y la Integración Económica de las regiones Subsdesarrolladas", Hiroshi Kitamura en Miguel Wionczek "Integración de América Latina; experiencias y perspectivas"; Ed. FCE, México 1964.
- (5) "Nueva Economía de Comercio Internacional", Jan S. Hogendorn, Wilson B. Brown. Ed. Fraterna, Buenos Aires 1983.
- (6) "La teoría Económica y el Proceso de Integración de América Latina", José Maria Aragao en revista de la Integración Nro. 2, Buenos Aires, 1968.
- (7) "Economía Internacional: teorías y Políticas para el Desarrollo", Ricardo French Davis, Fondo de Cultura Económica; México, 1979.
- (8) "Los países de menor desarrollo económico relativo y la integración latinoamericana" Duodécimo Período de Sesiones de la CEPA, Caracas 1967 (E/CN 12/774).

CAPITULO 3

LA PARTICIPACION DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO
ECONOMICO RELATIVO EN LA ALALC Y ALADI

3.1. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - ALALC.-

El Tratado Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - ALALC -, en adelante Tratado de Montevideo 1960, establecía como objetivo la formación gradual de una zona de libre comercio, que "comprendiera lo esencial del intercambio comercial entre los países miembros". (1)

El propósito enunciado, que debía ser alcanzado inicialmente en un periodo de 12 años, fue prorrogado por 8 años más a través del Protocolo de Caracas de diciembre de 1969.

El Programa de Liberación del intercambio constituía el eje central del Tratado, suscrito en la ciudad de Montevideo-Uruguay, el 18 de febrero de 1960 por plenipotenciarios de siete países latinoamericanos; su posterior incumplimiento condujo como era de suponer, a la extinción de este pionero esfuerzo de integración económica regional.

Los mecanismos adoptados para su cumplimiento fueron:

- a) Las Listas Nacionales constituidas por concesiones que cada Parte Contratante otorgaba a los demás países via reducciones arancelarias anuales equivalentes a un "8% de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países".

- b) La Lista Común integrada por aquellos productos cuyo comercio debía ser liberado colectivamente por todas las Partes Contratantes en tramos a ser cumplidos cada tres años. La inclusión de un producto en la Lista Común era definitiva y no podía ser revocada.

A fines de la década de los '50 un grupo de países denominados grandes (Argentina, Brasil, México) se encontraban en una etapa bastante avanzada en su proceso de industrialización basado en el modelo de sustitución de importaciones, que privilegiaba la producción de manufacturas y bienes industriales orientados al mercado interno. Dicho proceso agotado en su primera etapa, esto es la sustitución de bienes de consumo y de algunos productos intermedios, requería ingresar para su consolidación, en la producción de bienes de capital. Para ello necesitaban un mercado lo suficientemente amplio que les permitiera alcanzar mayores escalas de producción.

Otro grupo de países se encontraban en una etapa menos avanzada en sus respectivos proyectos de industrialización, tales como Chile, Perú, Colombia y en menor medida Venezuela y Uruguay, al disponer de un mercado reducido aún para el desarrollo de procesos sustitutivos de bienes de consumo, consideraban imprescindible ampliar sus fronteras aduaneras a través de la formación de un mercado ampliado a escala regional.

Existía otro grupo de países que claramente se diferenciaban del resto, en especial del primer grupo, me refiero a Bolivia, Ecuador y Paraguay: monoprodutores de bienes primarios, con una principal y prácticamente única fuente de divisas; un desarrollo industrial incipiente particularizado en rubros tradicionales; con profundos problemas de vinculación caminera y de comunicación y, en los casos de Bolivia y Paraguay un encierro geográfico asfixiante. Los círculos políticos y tecnocráticos impulsores de la integración latinoamericana, eran conscientes de esta última situación y coincidieron, aunque por motivos diferentes, en la necesidad de establecer medidas preferenciales y diferenciadas en favor del tercer grupo de países, como condición imprescindible para avanzar a través de un camino con horizonte. Es decir, que se consideraba poco factible desarrollar un proceso de integración regional no excluyente, sobre bases permanentes y sólidas, manteniendo las diferencias en el desarrollo económico entre ese grupo de países llamados menores y el resto. Analicemos ahora, como se pretendía eliminar o por lo menos reducir esas diferencias.

En coincidencia con la orientación comercialista del Tratado, las medidas de apoyo a los PMDER se centraban básicamente dentro de ese ámbito.

El Capítulo VIII del Tratado de Montevideo 1960, se refería justamente a las "Medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo". A través de un solo artículo, luego de reconocer la necesidad de estimular preferentemente el crecimiento de las economías de esos países, definía las siguientes acciones en su favor:

- a) Una lista de concesiones exclusivas que se denominó Lista de Ventajas No Extensivas - LVNE, que eran otorgadas a los PMDER en forma transitoria.
- b) Flexibilidad y condiciones más favorables para el cumplimiento del Programa de Liberación.
- c) Medidas de salvaguardia, al Programa de Liberación, para corregir desequilibrios en el Balance de Pagos y/o proteger sectores productivos sensibles. Las excepciones a las normas generales se referían a la facultad de afectar a los productos incluidos en el programa de liberación y la no definición de plazos a dichas medidas restrictivas.
- d) Apoyo a los programas de asistencia técnica y financiera que permitan mejorar los niveles de productividad y promover la transformación de sus materias primas.

Por otra parte, la Resolución 99 (IV) establecía que los PMDER se beneficiaran de las reducciones arancelarias resultantes de Acuerdos de Complementación negociados y suscriptos por otros países miembros.

El conjunto de medidas enunciadas, respondía a mi juicio, a dos supuestos referidos a la realidad de los PMDER, que a la luz de la experiencia resultaron ser erróneos:

- i) La existencia de una oferta de bienes exportables mínima que fuera sensible a simples reducciones de gravámenes y supresión de restricciones administrativas.
- ii) Un grado mínimo de correspondencia entre la formulación de políticas nacionales y la participación de estos países en el esquema de integración.

En coincidencia con este razonamiento, aumentando y mejorando las concesiones de productos y permitiendo cierto resguardo de la producción nacional frente a la competencia regional se debería apoyar positivamente un desarrollo más acelerado de los países menores. Al respecto conviene citar a Heber Camelo, quien señala: "Las medidas de apoyo en la ALALC, procuraron facilitar la respuesta de los PMDER a las ventajas ofrecidas por la liberación del intercambio, aumentando la cantidad y calidad de esas ventajas. Las medidas serían efectivas en el caso de que la escasez de

respuesta obedeciera a la insuficiente cantidad o calidad de concesiones en favor de esos países y no estuviera, por lo tanto, determinada por otros factores limitativos vinculados a problemas estructurales y a prioridades nacionales opuestas de la inserción de la integración en la estrategia del desarrollo del país. En segundo lugar, las medidas adoptadas buscaron defender la difícil e incipiente estructura económica de los PMDER respecto de los efectos que provocarían en ellos la entrada desgravada de productos zonales". (2)

Sin embargo, el comportamiento del comercio de productos negociados en LVNE fue más bien irregular e incluso su participación en el total de las exportaciones de productos incluidos en el Programa de Liberación, disminuyó en el caso de Ecuador, de un 67,9% en 1966 a un 40,6% en 1977; de igual manera para Bolivia de un 66,9% alcanzado en 1968 bajó a un 45,7% en 1977. Si excluimos las exportaciones hacia el Grupo Andino y los productos incluidos paralelamente en Listas Nacionales estos porcentajes cambian de 7,5% a 12,1% y de 15,4% a 14,4% respectivamente. En cuanto se refiere a Listas Nacionales, su participación sobre el total exportado pasó de 32,1% a 59,4% para Ecuador y, de 33,1% a 55,3% para los productos negociados por Bolivia.

A pesar de esta participación modesta y de que únicamente el 5% de los items negociados en LVNE registraron comercio, su utilización evitó un desequilibrio mayor no solo en el intercambio comercial sino también en la participación

general de los PMDER en la ALALC. Pero tratemos ahora de identificar, cuáles fueron los inconvenientes y limitaciones concretas de este mecanismo que impidieron el logro de mejores resultados.

- Su transitoriedad establecida en el propio Tratado, y que neutralizó potenciales decisiones de inversión para productos negociados. Sobre este aspecto también incidió la posibilidad de retiro de las concesiones.
- La duplicidad de las concesiones otorgadas con las incluidas en Listas Nacionales que determinaba una erosión del margen de preferencia intraregional, que de acuerdo a una estimación realizada por H. Camelo en el trabajo citado llegó a afectar a un 60.5% del comercio en el caso de Bolivia y a un 39.8% en el de Ecuador.
- El fraccionamiento del mercado regional motivado por el otorgamiento no generalizado de las concesiones (en promedio el número de países otorgantes para cada concesión no llegó a dos).

En el caso específico de Bolivia, se produjo otro fenómeno en cuanto al destino de su comercio: una porción significativa de su comercio (46.5% en 1970) estuvo dirigido hacia países no otorgantes de la concesión. Resulta oportuno plantearse la pregunta de cuál hubiese sido el efecto sobre nuestras exportaciones, si una gran mayoría de los países receptores de nuestros productos hubieran otorgado preferencias arancelarias.

Por otra parte, en cuanto se refiere al grado de elaboración de los productos incluidos en las concesiones recibidas por Bolivia apenas el 20% eran elaborados mientras el 43% eran productos básicos. Ecuador fue favorecido con un 45% y 40%, respectivamente (Cuadros 3-I y 3-II).

Como consecuencia de esta composición de las concesiones, hubo una mayor participación relativa de productos elaborados en el comercio generado por Ecuador.

De cualquier manera, la Lista de Ventajas No Extensivas permitió un crecimiento importante en las exportaciones de ambos países, aumentando su importancia relativa en el total exportado a la zona y permitiendo, como ya se ha señalado, que se equilibrara el intercambio comercial deficitario de los productos negociados en Listas Nacionales.

En lo que respecta a la Resolución 99 (IV), es muy poco lo que se puede decir sobre su efectividad como medida de apoyo a los PMDER, pues la participación de estos países en los Acuerdos de Complementación Económica negociados por los demás países fué prácticamente nula. La razón es muy sencilla y se origina en las características de los sectores objeto de los Acuerdos: químico, petroquímico, electrónico, etc. Para países que habían desarrollado con grandes esfuerzos la industrialización de sectores tradicionales, resultaba difícil poder competir en sectores más complejos

controlados por consorcios regionales en su mayoría filiales de las transnacionales, que en definitiva fueron los principales beneficiarios de los llamados Acuerdos de Complementación y que resultaron ser simples convenios de desgravación arancelaria. -

Adicionalmente, en el área industrial, la Resolución 74 (III) establecía la posibilidad de concertar Programas Especiales de Cooperación orientados a la identificación de industrias que podrían desarrollarse en los FMDER; asimismo, en la Resolución 100 (IV) se estipuló que en la formulación de la política zonal de desarrollo industrial "se debía poner especial atención en la búsqueda y la asignación de proyectos industriales en los FMDER que sean de interés para el crecimiento de toda el área de integración". Ambas normas no fueron ejecutadas y quedaron como simples enunciados.

En relación a la asistencia técnica y financiera, se acordaron las siguientes acciones:

- Provisión de bienes de capital para la ejecución de obras de infraestructura;
- Suministro de equipos e instalaciones para escuelas, talleres y escuelas agrícolas;
- Suministro de textos, equipos e instalaciones para estudios;

- Apertura de líneas de crédito para el financiamiento de importaciones desde la zona, de bienes destinados a las actividades básicas de producción de los PMDER;
- Dotación de fondos para fortalecer los bancos de fomento de los PMDER a fin de financiar actividades productivas de interés zonal;
- Suministro de expertos, técnicos y profesores para desarrollar actividades en los PMDER;
- Concesión de becas a los PMDER para la formación de técnicos, obreros calificados y administradores de empresas;
- Estudios de mercado e identificación de industrias a ser desarrolladas en los PMDER;
- Preparación y ejecución de proyectos específicos.,

En este ámbito se avanzó únicamente en la concesión de becas, algún apoyo técnico y la realización de estudios de mercados, a través de los órganos de la Secretaría Ejecutiva.

Finalmente, en el campo institucional se creó una unidad técnica de apoyo a los PMDER con el cometido de "asistir a los países de menor desarrollo económico relativo en el estudio y determinación de las posibilidades que les ofrezca el mercado zonal y la aplicación de las medidas previstas en su favor en las Resoluciones de la Conferencia".

El caso de la ALALC, resulta verdaderamente ilustrativo, tanto en el desarrollo global del proceso como en el régimen de apoyo a los PMDER. El balance, evidentemente, no puede ser considerado positivo, pero permitió generar ideas y planteamientos nuevos que posteriormente se han plasmado en el Acuerdo de Cartagena y, desde luego, en la misma ALADI. Ya, en el año 1969, Gustavo Magariños, en una evaluación preparada en su condición de Secretario Ejecutivo de la ALALC, señalaba: "La experiencia de la ALALC demuestra que la solución de los problemas de las naciones de menor desarrollo relativo, radica no solamente en la obtención de concesiones amplias y estables en los mercados de la zona, lo cual es requisito básico para que puedan impulsar sus exportaciones y estimular la radicación de nuevas industrias, sino también en imprimirle especial dinamismo a sus economías, con el fin de aprovechar eficientemente los tratamientos otorgados en su favor. Buena parte de las frustraciones que han soportado dichos países se ha debido al esfuerzo que les demanda esa movilización nacional, cuyas implicaciones financieras, de capacitación empresarial y de

organización administrativa desbordan sus posibilidades", para luego plantear que un adecuado régimen de apoyo, "debe basarse en el reconocimiento de que la situación de un país de menor desarrollo relativo en el proceso de integración debe ser considerada en función de su desarrollo económico general y en relación directa con él" (3)

En síntesis, el único mecanismo relativamente efectivo, al margen de algunas acciones de cooperación técnica, fue el de las Listas de Ventajas No Extensivas que como veremos ahora en el caso de la ALADI fue perfeccionado.

3.2 La Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI

El incumplimiento de los objetivos acordados en la ALALC, y la necesidad de reorientar el proceso de integración regional incorporando criterios más flexibles, condujo a los países miembros, luego de intensas negociaciones, a la suscripción del Tratado Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI.

El Tratado de Montevideo de 1980 busca eliminar las rigideces que frenaron el avance de la ALALC definiendo mecanismos que configuran un cuadro de acción más amplio y permisible: la Preferencia Arancelaria Regional, los Acuerdos de Alcance Regional y los Acuerdos de Alcance Parcial.

En lo que respecta, a la situación de los FMDER, analizada la experiencia recogida en la ALALC, se define un Sistema de Apoyo más amplio y que procura reforzar algunas medidas que se consideran fundamentales.

El Capítulo III del Tratado Constitutivo, contiene las normas generales que rigen el Sistema de Apoyo, a saber:

- a) Las medidas de apoyo a los FMDER se basan en los principios de la no reciprocidad y de la cooperación comunitaria.

- b) Dichas medidas deben concretarse a través de Acuerdos de Alcance Parcial y Regional.
- c) La aprobación de nóminas de productos preferentemente industriales, originarios de los PMDER, para los cuales los demás países miembros deben eliminar todo gravámen y otras restricciones (Nómina de Apertura de Mercados). Las nóminas deberán ser ampliadas progresivamente. Estos Acuerdos deben procurar incluir medidas eficaces de compensación "para los efectos negativos que incidan en el comercio intrarregional de los PMDER mediterráneos". (4)
- d) Los países negociarán con cada uno de los PMDER sendos Programas Especiales de Cooperación y otras acciones en las áreas de preinversión, financiamiento y tecnología.
- e) Las concesiones que resulten de los Acuerdos que negocien los países miembros con otros países dentro o fuera de América Latina, deben hacerse extensivos a los PMDER.
- f) En la negociación de los Acuerdos, los países miembros, a fin de preservar la eficacia de las concesiones, deberán formalizar normas vinculadas con el mantenimiento de las preferencias, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la aplicación de cláusulas de salvaguardia.

- g) Los países miembros deben procurar otorgar facilidades para el establecimiento en sus territorios de zonas, depósitos o puertos francos y otras facilidades administrativas de tránsito internacional, en favor de los países mediterráneos.

Finalmente, se crea una oficina de apoyo a los PMDER dependiente de la Secretaría General, y que se denomina Departamento de Promoción Económica-DPE.

Los primeros tres años del nuevo esquema de integración transcurrieron en largas y morosas negociaciones para incorporar lo que se denominó el "patrimonio histórico de la ALALC" al nuevo ordenamiento jurídico acordado, es decir, se trataba de renegociar las antiguas Listas Nacionales, Listas de Ventajas No Extensivas y los Acuerdos de Complementación. Este proceso concluyó en 1983, habiéndose suscripto Acuerdos de Alcance Parcial y Acuerdos de Alcance Regional referidos a la Nómina de Apertura de Mercados de los PMDER. Posteriormente, en 1984, las nóminas de productos inicialmente aceptadas en dicho acuerdo fueron ampliadas de conformidad a lo dispuesto en la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada ese mismo año.

En consecuencia, son siete años de real vigencia de los mecanismos del Tratado de Montevideo de 1980. A pesar del escaso tiempo transcurrido, se pueden puntualizar algunas apreciaciones acerca de las Nóminas de Apertura de Mercados

que constituyen posiblemente el elemento más importante del Sistema de Apoyo y prácticamente el único que se está aplicando.

El año 1985, la Secretaría General de ALADI realizó con el apoyo del INTAL una evaluación del aprovechamiento de las Nóminas por parte de los PMDER; del estudio efectuado, rescatamos lo siguiente:

- Entre un 12 y un 33% de las empresas que producen los bienes concedidos en las Nóminas y que fueron encuestadas, realizó exportaciones en el año 1984. Sin embargo casi todas ellas exportaron antes de ese año, lo cual parece indicar que la apertura no motivó dichas exportaciones aunque posiblemente en algún caso haya inducido su expansión.
- Un porcentaje elevado de empresas ha exportado hacia países no concedentes de la apertura del mercado, o hacia países extraregionales.
- Existe un alto grado de desconocimiento acerca de este mecanismo; este aspecto puede ser justificable por su escaso tiempo de vigencia y por limitaciones de carácter institucional.

- Las limitaciones de las empresas entre las cuales, los factores vinculados a la comercialización internacional ocupan un lugar principal, constituyen obstáculos que generalmente no son enfrentados por iniciativa propia.
- Las dificultades derivadas del transporte, (fletes, organización de los medios de transporte) desaniman la mayoría de las iniciativas exportadoras.
- Algunas empresas que realizaron exportaciones tuvieron que enfrentar trabas aduaneras y administrativas en los países concedentes que dificultaron significativamente la culminación de las operaciones.

Para el año 1991, la Secretaría General de la ALADI tiene previsto efectuar una nueva evaluación del aprovechamiento por parte de la PMDER de las Nóminas de Apertura de Mercados.

Con base en la información disponible al momento de concluir el presente trabajo, se pueden establecer algunos criterios adicionales.

Luego de las sucesivas ampliaciones de la Nómina de Apertura de Mercados de Bolivia, su composición es la siguiente:

i) Los países no andinos le han otorgado:

-	Argentina	:	51	item
-	Brasil	:	517	item
-	Chile	:	8	item
-	México	:	39	item
-	Paraguay	:	36	item
-	Uruguay	:	14	item

ii) De los 568 item concedidos, el 34,1% corresponde a alimentos, bebidas y tabaco; el 13,9% materias primas de origen agrícola; el 9,2% combustibles y lubricantes; el 41,7% a manufacturas; y el 1,1% a otros productos. (5).

Veamos ahora cual ha sido el aprovechamiento de la NAM en términos de generación de corrientes de exportación. Para ello utilizaremos los valores exportados a los principales mercados no andinos, según estadísticas disponibles en la Secretaría General de ALADI.

- Argentina:

En 1984, menos del 0,1% (\$us. 348 mil) del total de exportaciones de Bolivia a este país fueron productos negociados en la NAM. En 1987 este porcentaje subió a 0,8% (\$us. 2.559.000).

- Brasil:

En 1984 el 0,2% (\$us. 33 mil) de las exportaciones bolivianas al Brasil tuvieron su origen en concesiones recibidas en NAM. En 1987 la participación de los productos negociados llegó a 12,8% (\$us. 2.034.000).

- Chile:

Hasta 1987 no se efectuó ninguna exportación de productos negociados en la NAM.

De los datos precedentemente señalados se destacan nitidamente las exportaciones al Brasil, país que en virtud de los Acuerdos Paz-Sarney (Agosto 1988) nos otorgó 517 concesiones en la Nómina de Apertura de Mercados. En el otro extremo se encuentra Chile. Sin embargo, en el caso de este país debe subrayarse que en 1987 un 50,9% (\$us. 4.523.000) de nuestras exportaciones se originaron en concesiones recibidas en el Acuerdo de Alcance Parcial (Bilateral) vigente. Al no ser este un mecanismo especialmente establecido en favor de los PMDER, no ha sido considerado en el presente análisis.

En los casos de Argentina y Brasil, observamos una tendencia ascendente en el aprovechamiento de la NAM que seguramente ha aumentado en los últimos 3 años más aún si tomamos en cuenta el importante crecimiento experimentado en nuestras exportaciones no tradicionales.

En este sentido, es posible esperar una incidencia cada vez mayor de este mecanismo en nuestro comercio con la región, aunque no debe olvidarse el efecto que tendrá en la eficacia de las concesiones una mayor profundización de la Preferencia Arancelaria Regional, mecanismo multilateral que actualmente tiene una magnitud básica del 30%.

Finalmente conviene tener presente que esta primera década de vida del Tratado de Montevideo 1980, se ha desarrollado en un contexto de crisis generalizada en la región lo cual ha influido en el escaso avance efectivo de los mecanismos y, por ende, de aquellos previstos en favor de los PMDER.

Por otra parte, el mercado regional ha tenido una importancia marginal para las exportaciones de la mayoría de los países. Como se puede observar en el Cuadro 3-III, con excepción de Bolivia, Paraguay, Uruguay y en menor medida Argentina, los demás países orientaron la mayor parte de sus exportaciones a mercados extrarregionales.

Debe precisarse que el alto porcentaje en el caso de nuestro país, tiene su origen en las exportaciones de gas natural a la Argentina, cuyo valor ha tenido una tendencia decreciente ya que en 1985 llegó a \$us. 375 millones mientras que en 1988 apenas alcanzó a \$us. 226 millones.

Esta situación se refleja claramente en el Cuadro 3-IV, donde las exportaciones bolivianas a los países de la ALADI, pasaron de un tope de \$us. 464 millones en 1982 a \$us. 295 millones en 1988. En el mismo Cuadro se observa claramente

que todos los países, con excepción de México, básicamente han mantenido sus niveles de exportaciones a la región e incluso han disminuido los montos, lo cual luego de 10 años no deja de ser preocupante.

Como se ha indicado al principio de esta parte del capítulo, el Sistema de Apoyo a los PMDER prevé otros mecanismos como los Programas Especiales de Cooperación. Al respecto, transcribiré textualmente el párrafo relativo a este punto del Informe de la Secretaría General de la ALADI: "En lo referente a los Programas Especiales de Cooperación, si bien el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores manda a las Partes Contratantes negociar con los PMDER "Programas Especiales de Cooperación", a fin de promover una efectiva cooperación colectiva en favor de los mismos, no ha sido posible aún concretar la suscripción de uno sólo de estos programas. Igual cosa acontece con las disposiciones del Tratado relativas a la aprobación de mecanismos eficaces de compensación para los efectos negativos que incidan en el comercio intraregional de los PMDER mediterráneos". (6)

Finalmente, corresponde efectuar un comentario sobre la tarea realizada por el Departamento de Promoción Económica, encargada fundamentalmente de la canalización de asistencia técnica a los PMDER.

A lo largo de estos diez años la DPE ha desarrollado, a través de consultores y expertos especialmente contratados o del personal que dispone, los siguientes trabajos:

- Perfiles de mercado y comercialización de productos.
- Estudios sectoriales.
- Propuestas de Acuerdos de Alcance Parcial.
- Organización de Seminarios y Simposios en el Área de Promoción de Exportaciones.
- Asistencia directa a productores.
- Edición de folletos y consolidación de acuerdos negociados para su difusión en el sector privado.

Labor ciertamente positiva, pero que sin embargo enfrenta algunas limitaciones de orden financiero e institucional para su mejor desarrollo; que se han visto agravadas con la reducción de su presupuesto que originalmente ascendía a \$us. 330.000 anual y que hoy no supera los \$us. 200.000.-.

CUADRO: 3-
 ECUADOR: ANALISIS DE LAS CONCESIONES PEDIDAS Y OBTENIDAS EN LYNE

TIPO DE PROYECTO	PEDIDOS DE CONCESIONES						CONCESIONES OBTENIDAS	
	SECTOR PRODUCTIVO DE ORIGEN	CANTIDAD DE ITEMS HABITUALC PEDIDOS	CANTIDAD DE ITEMS HABITUALC NO OBTENIDOS	CANTIDAD DE ITEMS	GENERALES	ESPECIFICOS	TOTALES	NO OBTENIDAS
BASICOS		338	82	256	12	927	442	76
AGROPECUARIO			33	152	6	490	253	48
MINERIA			2	7	-	24	14	-
INDUSTRIA MANUFACTURERA			47	97	5	413	175	30
SEMIELABORADOS		189	56	113	1	570	203	25
AGROPECUARIO			-	1	-	4	1	-
MINERIA			-	-	-	-	-	-
INDUSTRIA MANUFACTURERA			56	112	1	574	202	25
ELABORADOS		430	124	306	15	1707	698	96
AGROPECUARIO			-	7	-	38	13	3
MINERIA			-	-	-	-	-	-
INDUSTRIA MANUFACTURERA			124	229	15	1569	685	93
TOTAL		937	262	675	28	3708	1343	199
AGROPECUARIO			33	160	6	532	267	52
MINERIA			2	7	6	54	14	-
INDUSTRIA MANUFACTURERA			227	508	22	2652	1110	147

FUENTE: SECRETARIA ALALC.

CUADRO: 3-11

BOLIVIA: ANALISIS DE LAS CONCESIONES PEDIDAS Y OBTENIDAS EN LYRE

TIPO DE PRODUCCION	SECTOR PRODUCTIVO DE ORIGEN	CANTIDAD DE ITEMS		CANTIDAD DE ITEMS HABLALE C	CANTIDAD DE ITEMS NO OBTENIDOS	CANTIDAD	PETIDOS DE CONCESIONES			CONCESIONES OBTENIDAS	
		HABLALE C	PETIDOS				GENERALES	ESPECIFICOS	TOTALES	NO PETIDAS	
BASICOS		192	70	122	65	707	237	30			
AGROPECUARIOS		67	29	38	20	197	76	10			
MINERIA		56	19	37	16	182	65	15			
INDUSTRIA MANUFACTURERA		69	22	47	30	328	96	13			
SERVIAGRODOS		279	176	103	77	568	179	10			
AGROPECUARIO		2	1	1	1	9	1	-			
MINERIA		2	2	-	1	-	-	-			
INDUSTRIA MANUFACTURERA		275	173	102	74	559	178	10			
ELABORADOS		225	169	56	22	352	88	12			
AGROPECUARIOS		-	-	-	-	-	-	-			
MINERIA		1	-	1	-	7	4	-			
INDUSTRIA MANUFACTURERA		219	164	55	22	345	84	12			
TOTAL		696	415	201	164	1627	504	60			
AGROPECUARIO		69	30	39	21	206	77	10			
MINERIA		59	21	38	18	189	69	15			
INDUSTRIA MANUFACTURERA		563	359	204	125	1232	358	35			
OTROS		5	5	-	-	-	-	-			

FUENTE: SECRETARIO ALPLC.

CUADRO: REG. 3-III: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LAS EXPORTACIONES DE LOS
 PAISES DE LA ALADI A LA ZONA Y AL RESTO DEL MUNDO
 (1980-1988)

PAISES	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988	
	ALADI	RH	ALADI	RH	ALADI	RH	ALADI	RH	ALADI	RH	ALADI	RH	ALADI	RH	ALADI	RH	ALADI	RH
ARGENTINA	22.9	77.1	19.0	81.0	19.9	80.1	13.1	86.9	17.1	82.9	17.7	82.3	78.5	81.5	20.7	79.3	19.3	80.7
BOLIVIA	35.3	64.7	41.6	58.4	51.6	48.4	52.9	47.1	51.6	40.4	59.9	40.1	61.4	35.6	57.5	32.5	49.5	58.5
BRASIL	17.3	82.7	18.4	81.6	14.4	85.6	9.5	90.5	10.5	89.5	8.7	91.3	12.9	87.1	11.5	88.5	11.1	88.9
COLOMBIA	14.0	86.0	19.1	80.9	16.9	83.1	8.5	91.5	9.3	90.7	8.1	91.9	7.8	92.2	11.4	88.6	11.1	88.9
CHILE	21.0	77.0	21.0	79.0	19.2	80.8	11.7	88.3	11.7	85.3	14.1	85.9	16.4	83.6	16.7	83.3	12.7	87.3
ECUADOR	18.0	82.0	14.6	85.4	22.3	77.7	8.4	91.6	3.4	96.6	4.5	95.5	6.8	93.2	10.5	89.5	12.4	87.6
MEXICO	4.6	95.4	5.1	94.9	4.8	95.2	4.2	95.0	3.4	96.6	2.7	97.3	4.0	96	3.9	96.1	4.1	95.9
PARAGUAY	46.3	53.7	49.9	51.1	50.0	50.0	40.2	59.8	37.9	62.1	31.9	68.1	65.2	34.0	14.7	55.3	38.4	61.6
PERU	17.2	82.8	17.3	82.7	12.9	87.1	11.1	88.9	11.4	88.6	12	88	15.1	84.9	15.9	84.1	13.4	86.6
URUGUAY	37.1	62.9	28.6	71.4	30.7	69.3	23.7	76.3	26.4	73.6	27.9	72.1	38.8	61.6	38.2	69.8	27	73.0
VENEZUELA	7.7	92.3	8.2	91.8	9.5	90.5	7.1	92.9	6.5	93.5	4.5	95.5	4.4	95.6	4.8	95.2	6.1	93.9

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A DATOS DE ALADI.

CUADRO: MSD. 3-IV: EXPORTACIONES POR PAISES A LA ALADI: 1980-1988
(MILLONES DE DOLARES)

PAISES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ARGENTINA	1.047	1.741	1.515	1.027	1.363	1.741	1.515	1.027	1.363
BOLIVIA	370	488	454	445	411	400	403	412	328
BRASIL	3.459	4.209	2.862	2.057	2.829	4.289	2.862	2.829	3.027
COLOMBIA	551	565	523	263	267	565	523	262	288
CHILE	1.184	808	200	450	536	889	700	450	534
ECUADOR	418	316	504	188	97	316	504	188	132
MEXICO	596	491	849	896	823	491	849	823	597
PARAGUAY	141	147	165	103	127	147	165	127	97
PERU	588	417	364	232	289	417	364	289	132
URUGUAY	393	347	314	247	244	347	314	244	238
VENEZUELA	1.361	1.740	1.419	1.023	1.040	1.740	1.419	1.040	715
TOTAL PAISER	659	871	1.133	736	635	871	1.133	736	632
TOTAL ALADI	10.559	11.189	9.629	6.921	8.046	11.189	9.629	6.921	7.069

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A DATOS DE ALADI.

B I B L I O G R A F I A

- (1) Tratado de Montevideo 1.960.
- (2) "La participación de Bolivia y Ecuador en la ALALC"
Heber Carmelo (Mimeo IV).
- (3) "El proceso de integración de ALALC" Gustavo Margarifios
Secretaria 1969.
- (4) Tratado de Montevideo 1980.
- (5) Nómina de Apertura de Mercados en favor de Bolivia
(Incluye hasta el Séptimo Protocolo Adicional).
Secretaría General de la ALADI.
- (6) Informe de la Secretaria General de ALADI sobre el
Sistema de Apoyo a los PMDER (UFE-15/Dic/86).

CAPITULO 4

EL TRATAMIENTO ESPECIAL A BOLIVIA Y ECUADOR EN EL ACUERDO DE CARTAGENA

Con el surgimiento del Acuerdo Subregional Andino de Integración, suscrito el 26 de mayo de 1969 se da paso a un nuevo intento de integrar las economías latinoamericanas, en este caso, de un grupo de países de la región, en la perspectiva de impulsar el esquema o más bien el espíritu integracionista de la ALALC.

El Grupo Andino-GRAN, es también cierto, nace como una respuesta de los países miembros de la ALALC, llamados de desarrollo intermedio, frente a lo que se consideró una preeminencia excesiva de los tres países grandes, Argentina, Brasil y México, en el desarrollo del proceso. Pero sobre todo buscó desde sus inicios presentar una opción distinta, más ágil y dinámica y que constituya una respuesta tangible e inmediata a las expectativas de los países.

Sobre los orígenes del Acuerdo de Cartagena, Arturo Vilela, destacado investigador nacional señalaba en 1969 "Sabemos que el Acuerdo Subregional Andino surgió como una derivación del trámite moroso, visiblemente retardado, de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y a gestión principal del Presidente de Chile, Eduardo Frei, quien, junto con los Presidentes de Colombia y Venezuela y los representantes de los Mandatarios del Perú y Ecuador, firmó la Declaración de Bogotá en 1966, como primer antecedente de la integración en el Grupo Andino. Esa Declaración, que en principio no tenía

otro carácter que una manifestación de intenciones y propósitos, se hizo operante al consultar Frei la opinión de los cuatro mentores de la integración latinoamericana—Raúl Prebisch, Felipe Herrera, José Antonio Mayobre y Carlos Sanz de Santamaría—sobre cómo agilizar el proceso de la integración regional en el seno de la ALALC. La respuesta fue que la ALALC, como zona de libre comercio, marchaba mal; que no ofrecía perspectivas para un inmediato futuro y que había que convertirla, en forma progresiva e insoslayable, en un Mercado Común ampliado" (1).

En la Reunión celebrada en Punta del Este, en abril de 1967, se acordó conformar un Mercado Común en el plazo de 15 años contados a partir de 1970, asimismo en el numeral 2, literal d) del Capítulo I del Programa de Acción de la Declaración suscripta, se dispuso "propiciar la concertación de acuerdos subregionales con regímenes de desgravación internos y no extensivos a países no participantes".

Ese mismo año, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, reunido en Asunción, aprobó la Resolución 202 (VI) que define las normas a las que deben ajustarse los acuerdos subregionales que surjan de la Asociación y, la Resolución 203 (VI) que se refiere a las bases del Acuerdo Subregional a suscribirse. Bolivia que inicialmente no participó de las negociaciones, posteriormente se incorporó a las reuniones de la Comisión Mixta y del Comité de Expertos, cuyos trabajos finalmente culminaron con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, el

26 de mayo de 1969 por los Plenipotenciarios de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela que fue uno de los impulsores del proyecto, se marginó a último momento por presiones surgidas principalmente de su sector privado. En 1973, cuatro años después, se incorporó al grupo.

El Acuerdo de Cartagena generó diversas expectativas, la mayoría de ellas auspiciosas. En primer lugar, porque tenía un alcance más ambicioso que el de la ALALC, ya que a través de la adopción de una tarifa externa común y la armonización de políticas económicas, se buscaba llegar a la formación de una Unión Económica. Por otro lado, al establecer un programa de liberación automático e irreversible, eliminaba la engorrosa negociación producto por producto vigente en la ALALC. Finalmente, introducía un elemento innovador: la Programación Industrial Conjunta. A través de él, se pensó estructurar un proceso de desarrollo ampliado. No cabe la menor duda que la existencia de este mecanismo fue uno de los principales alicientes para el ingreso de nuestro país al Grupo Andino.

Los objetivos del Acuerdo de Cartagena son: promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros; lograr una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración y facilitar una acción externa concertada entre los países miembros. Todo esto con el fin de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de todos los habitantes de la subregión. Asimismo se define, como objetivo, impulsar en el seno de la ALALC la formación del Mercado Común Latinoamericano.

Para el logro de los objetivos enunciados, se definen los siguientes mecanismos:

- a) la armonización de las políticas económicas y sociales, y la aproximación de las legislaciones nacionales;
- b) la Programación Industrial Conjunta a través de la ejecución de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial - PSDI - y Programas de Racionalización Industrial - PRI;
- c) un Programa de Liberación del intercambio y el establecimiento de un Arancel Externo Común;
- d) programas de desarrollo agropecuario;
- e) la captación y canalización de recursos financieros;
- f) la integración física;
- g) un Régimen Especial en favor de Bolivia y Ecuador.

Como ya se ha señalado, uno de los objetivos del Acuerdo de Cartagena es el de "promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros" que debe conducir a "una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos" (2).

A partir de este objetivo comunitario, se estableció un mecanismo específico de apoyo a los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo miembros del grupo. El Régimen Especial para Bolivia y el Ecuador, que constituye el Capítulo XIII del Acuerdo de Cartagena, incorpora un conjunto de medidas preferenciales para el cumplimiento de los demás mecanismos aprobados. Se trataba pues, de promover una mayor utilización de las ventajas existentes y de flexibilizar el cumplimiento de los compromisos que pudieran afectar el desarrollo de sus economías.

Las medidas acordadas se refieren a los siguientes aspectos:

- a) Tratamientos diferenciales en la armonización de políticas económicas y sociales y en la coordinación de los planes de desarrollo.
- b) Asignaciones prioritarias y exclusivas en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial-FSDI, y medidas adecuadas para su efectivo aprovechamiento.
- c) Apertura inmediata del mercado andino para una nómina de productos originarios de ambos países, eliminación de aranceles más acelerada para los productos de Bolivia y Ecuador comprendidos en la nómina de Desgravación Automática; fijación de márgenes de preferencia para productos de su especial interés.
- d) Mayor flexibilidad y extensión en el cumplimiento del Programa de Liberación y del Arancel Externo Común.

- e) Apoyo en la canalización de recursos financieros para la ejecución de proyectos.

Adicionalmente el Artículo 4 del Acuerdo establece la necesidad de realizar "los esfuerzos necesarios para buscar soluciones adecuadas que permitan resolver los problemas derivados de la mediterraneidad de Bolivia". Con base en este Artículo se plantea una consideración particular hacia Bolivia en la elaboración de las propuestas relativas al Arancel Externo Común.

Posteriormente, frente a la insuficiencia de las acciones adoptadas, los países miembros decidieron, acordar a través de la Decisión 119, un Programa de Apoyo a Bolivia orientado fundamentalmente a facilitar el aprovechamiento de las asignaciones recibidas en los Programas de Desarrollo Industrial e incentivar sus exportaciones a la Subregión.

AREA INDUSTRIAL

El Régimen Especial como se ha dicho, constituye un mecanismo específico de apoyo a los PMDER. Adicionalmente se ideó un mecanismo genérico conducente a una equitativa distribución de los costos y beneficios del proceso. En efecto, la Programación Industrial venía a constituir el factor de equilibrio frente a las distorsiones y asimetrías que podían presentarse en el plano estrictamente comercial como consecuencia de las diferencias estructurales existentes entre los países.

Su posterior fracaso, ha sido uno de los aspectos determinantes en el cuestionamiento integral del Acuerdo de Cartagena.

La Programación Industrial Conjunta, tenía como su principal instrumento la ejecución de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial - PSDI. Finalmente, y a pesar de las buenas intenciones, se lograron aprobar unánimemente tres programas: Metalmecánico, Automotriz y Petroquímico.

De los tres, sólo el Programa Metalmecánico logró ejecutarse aunque sea parcialmente.

En el caso de Bolivia, se le asignaron 11 proyectos:

- Compresoras de aire
- Aparatos de corte y seccionamiento (compartido con Ecuador)
- Herramientas neumáticas para poner y quitar tornillos
- Utiles de roscar
- Barrenos integrales
- Complejo Integral de máquinas herramientas
- Complejar de maquinaria minera (compartido con Perú)
- Placas y varillas
- Otros brocas para sondeos y perforaciones
- Aparatos de medida, comprobación y control

De todos ellos, únicamente los dos primeros se concretaron, aunque después la empresa fabricante de compresoras de Aire (Atlas Copco) suspendió sus operaciones de producción, debido a las permanentes dificultades en el aprovechamiento del mercado ampliado como consecuencia de la existencia de producciones paralelas. Los demás, excepto los tres últimos que fueron finalmente desechados, se quedaron en proyectos o en algunos casos se llegó a producir pequeñas cantidades para el mercado interno.

A Ecuador, se le asignaron 15 proyectos:

- Brocas, mechas y escariadores
- Prensas hidráulicas
- Aparatos de corte y seccionamiento
- Sistemas hidráulicos
- Instrumentos de medida de magnitudes eléctricas
- Relojes
- Centrífugas
- Cepilladoras y limadoras
- Manómetros
- Máquinas de coser
- Unidades selladas de absorción
- Equipos de instrumentación y control
- Máquinas y aparatos de medida y comprobación
- Prensas formadoras para industria plástica
- Maquinaria para la industria láctea

Los primeros seis proyectos llegaron a ejecutarse, mientras los dos últimos se descartaron definitivamente.

Por otra parte, en el ámbito de la Programación Industrial se resolvió reservar al principio del proceso, en favor de Bolivia y Ecuador un conjunto de productos no producidos en la subregión para que sean desarrollados por esos países con carácter exclusivo. Es así, que a través de la Decisión 28 se asignó a Bolivia 38 productos que se agrupaban en 17 proyectos. De los 17 proyectos, Bolivia logró concretar dos: herramientas neumáticas y cadenas de transmisión. Ecuador, de 42 productos asignados (12 proyectos) ha llegado a implementar 6. En este punto, es preciso señalar que los productos incorporados en la decisión 28 y que fueron posteriormente ampliados, no constituían proyectos trascendentes ya que cuando se aprobó la mencionada Decisión, se resolvió reservar la mayor y mejor cantidad de productos para los FSDI, pues se consideró que este debía ser el principal mecanismo dinamizador del proceso de industrialización y compensador de los costos y beneficios derivados de la integración. También en el caso de los productos de la Decisión 28, se presentaron dificultades con la existencia de producciones paralelas en algunos países andinos (ej: cadenas de transmisión).

Finalmente, en cuanto se refiere a los Programas de Racionalización Industrial, éstos se limitaron a la realización de diagnósticos sectoriales (ej. textiles) que no fueron utilizados concretamente.

Veamos ahora algunos indicadores de Comercio Exterior.

En los Cuadros 4-I y 4-II figuran las exportaciones de Bolivia y Ecuador por nóminas del Programa de Liberación y su relación con el total exportado por estos países al Grupo Andino en el período 1970-1982. Los productos incluidos en la Nómina de Desgravación Automática - DA, constituían la mayor parte del Universo arancelario y establecía que concluía en 1982; para los productos originarios de Bolivia y Ecuador se acordó un cronograma más acelerado que finalizaba el 31.12.73. Por su parte estos países debían iniciar el proceso de desgravación arancelaria inicialmente en 1980 previa evaluación del órgano Técnico Subregional. La Nómina de Apertura Inmediata - AI, contenía un conjunto de productos de especial interés para Bolivia y Ecuador para los que el mercado andino fue liberado en 1971. La Lista Común incluía el primer tramo de la Lista Común de ALALC, cuya apertura arancelaria fue trasladada en su totalidad al Programa de Liberación Andino.

El siguiente rubro es el del Programa Metalmecánico que disponía de un programa de desgravación propio. Finalmente, el rubro otros incluye aquellos productos no sujetos al Programa de Liberación por encontrarse en las respectivas Listas de Excepciones, en la nómina de reserva para los PSDI, en los demás PSDI (petroquímico, siderúrgico) los productos no sujetos a liberación y los productos reservados para ser producidos en Bolivia y Ecuador.

Ahora bien, en los cuadros señalados podemos ver que los rubros más dinámicos en ambos países fueron los de Desgravación Automática (DA) y Apertura Inmediata (AI).

En el caso de Bolivia las exportaciones del primer rubro pasaron de \$us. 4.3 millones en 1970 a \$us. 42 millones en 1989 y en la nómina de Apertura Inmediata de un valor nulo a \$us. 6.9 millones en el mismo período, alcanzando su valor mas alto en 1979 con \$us. 15.7 millones representando el 67.4 % del total exportado ese año al GRAN.

Para Ecuador la DA pasó de un valor nulo en 1970 a \$us. 151 millones en 1989 y la AI de 0 a 14.3 en el período señalado alcanzando su valor mas alto en 1981 con \$us. 78.1 millones, que representaba el 56.8% del total exportado ese mismo año al Grupo Andino.

Resulta oportuno destacar que en los casos de ambos países, los productos de la Apertura Inmediata luego de alcanzar altos valores a fines de la década de los 70 y principios de los 80 han venido perdiendo significación. Este comportamiento puede explicarse por el hecho que los mencionados productos gozaban de márgenes de preferencia importantes con relación a la competencia de los demás países andinos; en la medida que Colombia, Perú y Venezuela han culminado su Programa de Liberación, el mencionado margen de preferencia prácticamente no existe.

En cuanto a los productos del Programa Metalmeccánico, se destaca el valor alcanzado por Bolivia en 1980, \$us. 5.9 millones que a partir de 1983 se ha reducido a cero. Estas exportaciones estaban constituidas por productos de Atlas Copco (compresores de aire) empresa que en 1983 suspendió operaciones.

El Ecuador, a pesar de haber concretado un mayor número de asignaciones del mencionado Programa no llegó a alcanzar los valores de Bolivia aunque hasta 1989 continúa exportando productos del sector metalmeccánico.

En los Cuadros 4-III y 4-IV tenemos las exportaciones de Bolivia y Ecuador al Grupo Andino y su relación con el total de las exportaciones de estos países. En el caso de Bolivia el valor mas alto se registró en 1979 cuando un 8.5 % del total de nuestras exportaciones estuvieron dirigidas al mercado andino; la participación de las exportaciones hacia el GRAN disminuyó hasta un 1.9 % en 1984 año después del cual ha empezado a incrementarse llegando a 1989 a un 6.3 %.

Para el Ecuador, las exportaciones al Grupo Andino han tenido una mayor importancia aunque experimentaron el mismo comportamiento que las exportaciones de Bolivia. En el año 1976 un 18.4 % de las exportaciones del Ecuador estaban dirigidas al Mercado Andino; en 1989 este porcentaje llega al 7.8 %.

La incidencia de las exportaciones de Bolivia y Ecuador en el total del comercio intrasubregional se puede observar en el cuadro 4-V. Las exportaciones de Bolivia, desde 1975 hasta 1988 no llegaron a representar el 5% del comercio intrandino. El Ecuador ha tenido una participación mas importante: en 1976 llegó al 35.7% y en 1989 ha llegado al 18.7%.

En los cuadros 4-VI y 4-VII tenemos la relación de las importaciones de Bolivia y Ecuador originarias del Grupo Andino, en el total de sus importaciones. Se observa que esta relación no es sustancialmente distinta al de las exportaciones; aunque en el año 1989 nuestras exportaciones resultaron ser bastante mayores y su relación con el total exportado es también mayor que en el caso de las importaciones. El Ecuador ha mantenido prácticamente la misma relación entre exportaciones e importaciones con excepción del año 1976.

AREA FINANCIERA.-

En cuanto se refiere a la parte financiera, el Artículo 106 del Acuerdo de Cartagena establece el compromiso de los países miembros de actuar conjuntamente ante la Corporación Andina de Fomento y cualesquiera otros organismos subregionales, nacionales o internacionales con el fin de conseguir asistencia técnica y financiación para los requerimientos del desarrollo de Bolivia y Ecuador y en especial para proyectos vinculados con el proceso de integración.

La Corporación Andina de Fomento - CAF constituye el brazo financiero del proceso de integración subregional y su funcionamiento no ha sido afectado mayormente por los períodos de crisis del GRAN.

Al año 1989, se canalizaron operaciones efectivas por un valor de 211.622.9 en favor de Bolivia y de (\$us. 300.323) en el caso de Ecuador representando respectivamente un 20.7% y un 29.4% del total de operaciones aprobadas por la CAF, desde el inicio de sus actividades.

Sin embargo, corresponde considerar los montos efectivamente desembolsados. Para Bolivia, del total aprobado, únicamente han sido desembolsados \$us. 144.427.2 mientras que para Ecuador \$us. 206.532.2. Esto se debe a los numerosos casos de desestimio y a la existencia de problemas de tipo administrativo y técnico para hacer efectivos los desembolsos.

Por otro lado, la CAF tiene una línea de crédito al comercio denominada Sistema Andino de Financiamiento al Comercio-SAFICO. Para Bolivia y Ecuador se otorga un financiamiento hasta un 100% del valor a exportarse mientras que a los demás países apenas llega al 85%. Al año 1989, SAFICO aprobó operaciones por un valor de \$us. 13.1 millones para Bolivia que significa un 14.6% del total y de \$us. 16.8 millones para Ecuador que representa un 18.8% del total de operaciones aprobadas.

El Fondo Andino de Reserva, creado fundamentalmente como un ente financiero de apoyo a los desequilibrios de Balanza de Pago de los Países Miembros, ha venido fortaleciendo paulatinamente y de manera significativa para la subregión, el desarrollo de sus actividades. Los últimos créditos aprobados en favor de Bolivia y Ecuador, (al 31 de

diciembre de 1989) fueron de \$us. 100 millones y \$us. 200 millones respectivamente, a 4 años de plazo y 1 de gracia; montos realmente significativos para las economías de ambos países.

INTEGRACION FISICA.-

En materia de Integración Física, área fundamental para Bolivia, hasta el momento se ha realizado muy poco a nivel subregional. En este tema, los casos de Bolivia y Ecuador son marcadamente distintos. Mientras que nuestro socio andino, gracias a los recursos provenientes de sus exportaciones de hidrocarburos ha logrado desarrollar un amplio y relativamente eficiente sistema carretero que lo comunica con Colombia y Perú, nuestro país, tiene serias dificultades en su infraestructura de comunicación interna y no dispone de un sistema de interconexión eficiente con el Perú y por ende con la subregión. Es por ello que se han adoptado un conjunto de decisiones a nivel comunitario para el caso de Bolivia, que sin embargo, se han quedado en el plano enunciativo. Estas normas son:

- a) Decisión 54: instruye a la Junta que "estudie y proponga recomendaciones y procedimientos adecuados que afectan a Bolivia, para buscar soluciones adecuadas que permitan resolver los problemas derivados de su mediterraneidad".

- b) Decisión 141: establece el compromiso de la Comisión de adoptar, a propuesta de la Junta, las medidas de apoyo colectivo necesarios para coadyuvar a la solución de los problemas derivados de la mediterraneidad de Bolivia, en los aspectos relacionados con la infraestructura vial, ferroviaria, área, de comunicaciones y transporte de este país con los demás países miembros.
- c) Decisión 185-224 a propuesta de la Junta, se aprobó el Plan Andino de Acción Conjunta, en virtud del mandato de la Decisión 141. Este plan establece básicamente:
- mejorar las condiciones operacionales y de facilitación administrativa y documentaria
 - enlace ferroviario con el Perú (construcción de un atracadero en Guaqui y de una planta de Bitrochaje en Puno; rehabilitación del tramo Guaqui-Viacha).
 - mejoramiento de la vía Matarani-Mazocruz-Desaguadero
 - asfaltado de la carretera Ilo-Moquegua-Mazocruz-Desaguadero

Los principales logros alcanzados a la fecha de conclusión del presente trabajo son los siguientes:

- i) Rehabilitación a condiciones mínimas de operación del tramo ferroviario Guaqui-Viacha, merced a un Convenio suscrito en 1986 entre las empresas ferroviarias de Bolivia y Perú mediante el cual el Gobierno de este país se comprometió a financiar la rehabilitación total de dicho tramo cuyo costo asciende a \$us. 5.509.926.
- ii) Aprobación por parte de ambos Gobiernos del Procedimiento para el Tránsito Internacional de Mercancías de Bolivia a través del Perú (TIM)

De acuerdo a un informe de la Junta del Acuerdo de Cartagena presentado a la Comisión en el mes de marzo de 1990 (3) existirían cuatro factores principales que han dificultado la aplicación de las Decisiones comunitarias:

- a) La crisis económica enfrentada por Bolivia y Perú durante la década de los 80.
- b) La ausencia de un efectivo apoyo por parte de los demás países
- c) La falta de un real apoyo político
- d) La existencia de dificultades de orden operativo-Institucional

PROGRAMA DE COOPERACION ANDINA A BOLIVIA.-

Al finalizar la década pasada, resultó evidente a nivel de los organismos comunitarios, la necesidad de adoptar medidas especiales para el caso de Bolivia, a la luz del escaso aprovechamiento respecto al Ecuador, de los mecanismos comerciales y de programación industrial previstos en su favor. Es así que el año 1977, al fracasar los intentos de establecer un status diferenciado para Bolivia en relación al Ecuador, se aprueba la Decisión 119 que instituyó el Programa Especial de Apoyo a Bolivia.

En él se definieron los siguientes cinco proyectos:

- Proyecto 1: Identificación de oportunidades para la instalación de Complejos Industriales.
- Proyecto 2: Promoción del desarrollo de la industria boliviana existente.
- Proyecto 3: Sistema Integrado de promoción del financiamiento y gestión de proyectos industriales.
- Proyecto 4: Sistema Integral de Fomento a las Exportaciones.
- Proyecto 5: Formación de personal a través del desarrollo de proyectos específicos.

Se convino que la ejecución de estos proyectos dependía del apoyo colectivo y la responsabilidad de los órganos comunitarios, esto es: la Comisión, la Junta y la CAF. En ese sentido, el Organismo Técnico Subregional creó en su estructura institucional una Unidad Especial para la Administración del Programa.

El proyecto más dinámico fue el Proyecto 4 a través de acciones de asistencia técnica al sector exportador no tradicional y de estudios conducentes al fortalecimiento institucional de los organismos encargados de la ejecución de la Política de Comercio Exterior nacional. En el proyecto 5, se ha concretado parcialmente la creación de un núcleo básico de capacitación para la industria metalmeccánica-CEDIMA, no habiéndose definido al financiamiento de las obras civiles.

Los proyectos 1 y 2, han quedado limitados a la realización de estudios de racionalización industrial y de perfiles industriales a cargo de la Junta.

Por último, el proyecto 3, no ha evidenciado ningún avance.

Se puede señalar que el escaso éxito alcanzado por la Decisión 119, se debió en gran parte a que la responsabilidad total de su ejecución recayó en la Junta, desvirtuando el alcance del Programa.

Durante la negociación final del Protocolo de Quito Modificatorio del Acuerdo de Cartagena (1987), la Delegación de Bolivia que participó en dichas negociaciones, con el fin

de compensar los eventuales costos de los compromisos que iba a adquirir, planteó la revisión y profundización de la Decisión 119.

En tal sentido, de manera simultánea a la aprobación del Protocolo de Quito, la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la Decisión 222 " Sustitución de la Decisión 119 sobre el Programa Especial de Apoyo a Bolivia" que instituye el Programa de Cooperación Andina a Bolivia y tiene como objetivo contribuir:

- a) Con los esfuerzos que realice la República de Bolivia para superar los problemas estructurales que dificultan su desarrollo económico;
- b) Con la participación activa y efectiva de Bolivia en el proceso andino de integración;
- c) A la identificación de oportunidades productivas para realizar proyectos nacionales de integración vertical con énfasis en los sectores agropecuarios, agroindustrial y metalmeccánico, entre otros;
- d) A la ejecución gradual y, según los requerimientos de esos programas, al fortalecimiento de la infraestructura económica;
- e) A la promoción de procesos básicos para alcanzar un desarrollo progresivo en las diferentes actividades productivas;

- f) Al establecimiento de programas de racionalización industrial para la industria existente a fin de alcanzar adecuados niveles de eficiencia; y
- g) A la expansión y diversificación de las exportaciones de Bolivia procurando un efectivo aprovechamiento de las ventajas del mercado ampliado.

Para alcanzar tales objetivos el Programa de Cooperación Andina a Bolivia - PCAB que tiene su sede en La Paz, elabora planes anuales definiendo proyectos y acciones que son financiados con recursos de la Junta del Acuerdo de Cartagena y otros de cooperación provenientes de organismos multilaterales y de terceros países.

Para el año 1990 el PCAB ha desarrollado un programa de trabajo basado en un presupuesto del orden de los \$us. 700.000 financiados en gran parte con recursos provenientes de la Comunidad Económica Europea y del PNUD.

Los trabajos del PCAB estuvieron orientados fundamentalmente a la realización de estudios sectoriales (Metalmecánico, agroindustrial, modernización industrial) y de proyectos específicos, así como, la promoción de encuentros empresariales y la realización de seminarios.

Si bien las actividades desarrolladas por el PCAB en estos tres años tienen una mayor diversidad y amplitud que las que realizó el Programa de Apoyo a Bolivia, no puede afirmarse que su efecto sea trascendente mejorando las condiciones de participación de Bolivia en el proceso de integración.

SITUACION ACTUAL.-

El Régimen Especial para Bolivia y Ecuador se mantuvo básicamente con las características señaladas en el presente capítulo hasta la suscripción del Protocolo de Quito en mayo de 1987.

El principal cambio introducido por el mencionado Protocolo fue el de prescindir de la Programación Industrial Conjunta que como ya dijieramos constituía uno de los mecanismos principales sobre el que se sustentaba el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo económico relativo Bolivia, adicionalmente a la constitución del Programa de Cooperación Andina a Bolivia logró un tratamiento diferenciado respecto al Ecuador, en los plazos, modalidades para el Programa de Liberación (Decisión 227). Sin embargo, este tratamiento de excepción fue superado como resultado de las Reuniones Presidenciales de Galápagos (Diciembre de 1989) y de La Paz (noviembre de 1990).

En virtud de dichos acuerdos, Bolivia deberá liberar su mercado para la producción subregional, hasta el 31 de diciembre de 1991 mientras que el Ecuador podrá hacerlo hasta el 31 de diciembre de 1995, aunque es altamente probable que en la próxima Cumbre Presidencial a realizarse en mayo de 1991 en Venezuela, el Ecuador se sume a los plazos acordados para nuestro país.

En síntesis, hoy el tratamiento preferencial para Bolivia está referido básicamente a:

- i) Cumplimiento diferido del Arancel Externo Común
- ii) Reserva de Mercado hasta 1995 para ciertos productos industriales.
- iii) Apoyo comunitario para la ejecución de Proyectos de Integración Industrial.
- iv) Asistencia técnica y financiera a través del FCAB y de los programas de la Junta del Acuerdo de Cartagena.
- v) Flexibilidad en la aplicación de los instrumentos de orden comercial (Normas de Origen, Clausulas de Salvaguardia, etc).

CUADRO A-1
 FUENTE: ESTADÍSTICAS POR MONEDA DE PROGRAMAS DE LIBERACION
 Y SU SELECCION CON EL TITULO EXPRESADO AL GRAN (1970-1991)

(MILLONES DE DOL.)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
MONEDA	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR
DEL SALVADORE	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
MONEDA DE	47.99	10.4	50	7.7	7.5	5.0	57	14.2	44	4.7	19	0.7	1	1.0	4	1.5	5	1.5	4.4	16.2	38	
DESERAVACION																						
CONTINENTE																						
MONEDA DE	0.6	5	2.2	22	3.4	39	4.5	12	2.5	14	5.1	24	7.7	68	13.0	50	15.7	67.4	17	40		
APERTURA																						
INMEDIATA																						
LISTA COMUN	0.5	12	0.6	0.3	3	0.1	1	0.2	1.5		0.1	1	0.1	1	0.04	0.6	0.19	0.9	0.1	0.2		
PROGRAMA																						
METAL-NEFARICO																						
OTROS																						
TOTAL GRAN	4.9	100	14.2	100	19.2	100	33.9	100	26.4	100	21.5	100	11.3	100	24.0	100	25.3	100	42.6	100		

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A DATOS DE UNAC.

CONTINUACION CUADRO 4-1

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989									
VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%									
21.2	47.6	19.5	9.1	30.7	7.7	23.7	6.6	39	14.6	60	23.9	77.8	21	7E.3	42	21.7		
.	
.	
.	
55.5	34.8	10.7	31.3	9.9	40.2	11.6	74.3	9.7	57.4	8.6	35.5	4.2	13.6	4	14.9	6.9	13.4	
.
.
.
0.1	0.3	0.4	0.3	0.2	7.1	0.1	0.8	0.4	2.3	0.9	3.7	0.09	0.4	0.08	0.4	0.9	1.8	
.
.
5.3	11.9	2.2	6.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
.
.
2.4	5.4	2.76	8	5.4	22	0.2	1.2	0.2	1.3	0.1	0.9	2.5	2.2	1.72	6.4	1.6	3.1	
.
.
44.5	100	34.2	100	24.6	100	15.6	100	16.9	100	24.2	100	30.7	100	26.8	100	51.4	100	

A CONTINUADOR CUADRO 4-11

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989										
	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR	VALOR										
	%	%	%	%	%	%	%	%	%										
	32.1	49.5	31.2	162.3	77.5	27.9	49.2	68.7	66	23.9	55.7	92.7	74.1	149.9	84.6	151	82.4		
		
		
	79.1	56.8	74.3	47	17.1	12.9	5.4	9.5	4.6	6.2	4.3	10	20.7	16.5	15.0	8.4	14.3	7.8	

	22.9	16.4	28.3	17.8	8.3	6.3	18.3	32.2	18.3	24.8	12.4	28.9	7.3	5.8	8.5	4.8	10.1	5.5	

	0.2	0.4	0.2	0.2	0.3	0.05	0.2	0.4	0.7	0.5	1.2	1.1	1	1.0	0.7	0.8	0.5		

	3.4	5.4	6.1	3.8	4.0	3.0	5.65	8.9	1.7	2.3	1.8	4.2	3.3	2.6	2.7	1.5	7	3.8	

	100	158.4	158.4	109	131.9	100	54.7	100	73.7	106	42.9	100	125.1	100	177.1	100	183.2	100	

CUADRO 4-III

BOLIVIA: EXPORTACIONES AL GRAN Y SU RELACION
CON LAS EXPORTACIONES TOTALES (1970 -1989)
(MILLONES \$US.)

ANOS	EXPORTACIONES TOTALES (XT)	EXPORTACIONES AL GRAN (XA)	XA X 100 XT
1970	225.6	4.9	2.2%
1971	215.9	14.8	6.8%
1972	240.4	10.2	4.2%
1973	338.3	8.7	2.6%
1974	650.5	33.9	5.2%
1975	521.4	20.4	3.9%
1976	623.0	21.5	3.4%
1977	708.1	11.3	1.6%
1978	732.0	26.0	3.5%
1979	866.0	73.3	8.5%
1980	1.037.0	42.6	4.1%
1981	984.0	44.5	4.5%
1982	898.5	34.2	3.8%
1983	841.1	24.6	2.9%
1984	781.5	15.6	1.9%
1985	672.8	16.9	2.5%
1986	640.2	24.2	3.8%
1987	569.8	30.7	5.4%
1988	591.9	26.8	4.5%
1989	819.0	51.4	6.3%

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A DATOS DE JUNAC.

CUADRO 4-IV

ECUADOR: EXPORTACIONES AL GRAN Y SU RELACION
 CON LAS EXPORTACIONES TOTALES (1970 -1989)
 (MILLONES \$US.)

AÑOS	EXPORTACIONES TOTALES (XT)	EXPORTACIONES AL GRAN (XA)	XA % 100 XT
1970	189.9	9.0	4.7%
1971	199.1	12.5	6.3%
1972	326.3	16.4	5.0%
1973	532.5	54.1	10.1%
1974	1.123.3	88.8	7.9%
1975	973.9	131.2	13.5%
1976	1.257.5	230.9	18.4%
1977	1.355.7	170.0	12.5%
1978	1.557.0	130.0	8.3%
1979	2.060.0	108.4	5.2%
1980	2.481.0	147.2	5.9%
1981	2.541.0	139.1	5.5%
1982	2.237.0	158.4	7.1%
1983	2.225.6	132.0	5.9%
1984	2.582.9	56.7	2.2%
1985	2.905.4	73.7	2.5%
1986	2.186.1	42.9	1.9%
1987	1.928.0	125.1	6.5%
1988	2.508.1	177.2	7.1%
1989	2.354.0	183.2	7.8%

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A DATOS DE JUNAC.

CUADRO 4-V

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE BOLIVIA Y ECUADOR
EN EL TOTAL SUBREGIONAL (1970-1989)
(MILLONES DE \$US.)

AGOS	BOLIVIA VALOR	%	ECUADOR VALOR	%	SUBREGION VALOR	%
1970	4.9	4.4	9.0	8	112.3	100
1971	14.8	10.1	12.5	8.5	146.6	100
1972	10.2	6.5	16.4	10.4	157.2	100
1973	8.7	3.9	54.1	24.3	222.8	100
1974	33.9	7.1	88.8	18.6	477.9	100
1975	20.4	4.1	121.2	26.5	494.6	100
1976	21.5	3.3	230.9	35.2	655.5	100
1977	11.3	1.3	170.0	19.5	873.2	100
1978	26.0	2.87	130.3	14.1	923.2	100
1979	23.3	2.0	108.4	9.2	1.183.7	100
1980	42.6	3.6	147.2	12.4	1.186.0	100
1981	44.5	3.6	139.1	11.2	1.238.0	100
1982	34.2	2.9	158.4	13.4	1.181.0	100
1983	24.6	3.3	131.9	17.7	744.6	100
1984	15.6	2.1	56.7	7.7	735.2	100
1985	16.9	2.2	73.7	9.9	743.9	100
1986	24.2	3.9	42.9	6.9	619.7	100
1987	30.7	3.0	125.1	12.4	1.008.3	100
1988	26.8	2.8	177.2	18.7	945.4	100
1989	51.4	5.5	183.2	19.8	926.1	100

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A DATOS DE JUNAC.

C U A D R O 4 - VI

BOLIVIA: IMPORTACIONES DEL GRAN Y SU RELACION
 CON LAS IMPORTACIONES TOTALES (1970-1989)
 (Millones de dólares)

AFOS	IMPORTACIONES TOTALES (MTI)	IMPORTACIONES DEL GRAN (MA)	MA x 100 HT
1970	159,2	4,1	2,6 %
1971	169,6	3,7	2,2 %
1972	173,0	5,7	3,3 %
1973	203,8	10,8	5,3 %
1974	390,0	17,6	4,5 %
1975	575,0	30,7	5,3 %
1976	594,0	26,5	4,5 %
1977	586,3	18,5	3,1 %
1978	769,0	33,7	4,4 %
1979	894,0	105,1	11,7 %
1980	743,8	57,7	7,7 %
1981	917,1	33,7	3,7 %
1982	554,1	19,3	3,5 %
1983	576,7	21,7	3,8 %
1984	484,1	27,7	5,7 %
1985	690,7	27,5	4,0 %
1986	797,2	17,4	2,2 %
1987	764,9	15,3	2,0 %
1988	595,0	17,7	2,9 %
1989	615,0	12,3	2,0 %

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A DATOS DE JUNAC

CUADRO 4-011

ECUADOR: IMPORTACIONES DEL GRAN Y SU RELACION
CON LAS EXPORTACIONES TOTALES (1970 -1989)
(MILLONES \$US.)

ANOS	EXPORTACIONES TOTALES (HT)	EXPORTACIONES AL GRAN (HA)	HA X 100 HT
1970	273.8	25.8	9.4%
1971	340.1	38.5	11.3%
1972	318.6	24.8	7.8%
1973	397.3	35.6	8.9%
1974	678.2	58.4	8.6%
1975	987.0	58.5	5.7%
1976	1.080.9	50.6	4.8%
1977	1.508.3	75.0	5.0%
1978	1.505.0	95.4	6.3%
1979	1.600.0	177.6	11.1%
1980	2.252.5	139.2	6.2%
1981	1.920.6	107.6	5.6%
1982	2.424.4	117.6	4.9%
1983	1.506.7	101.2	6.7%
1984	1.715.9	76.2	4.4%
1985	1.690.0	82.3	4.9%
1986	1.810.3	91.1	5.0%
1987	1.890.7	78.4	4.1%
1988	1.714.0	69.7	4.1%
1989	1.855.0	95.1	5.1%

FUENTE: ELABORACION PROPIA EN BASE A DATOS DE JUNAC.

B I B L I O G R A F I A

- (1) "Bolivia y los problemas de la integración andina"
Instituto de Estudios Internacionales; UMSA-La Paz
(1970)
- (2) Texto Codificado del Acuerdo de Cartagena
- (3) "Análisis de los resultados de las Decisiones 141, 185
y 224" (COM/LII/d:4;12 de marzo de 1970)

CAPITULO 5

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los Capítulos 3 y 4 hemos podido ver el grado de aprovechamiento de las ventajas concedidas, en los principales esquemas de integración regionales, en favor de los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo.

El principal campo de medición y evaluación, ha sido el área comercial. Esto, debido a que, con excepción del Grupo Andino y en menor medida el Mercado Común Centroamericano, los demás esquemas de integración (ALALC-ALADI) han basado su régimen de apoyo a los PMDER, en el otorgamiento de preferencias arancelarias y comerciales.

En el caso de ALADI, como se ha visto, se asigna un rol importante a la cooperación técnica a través del Departamento de Promoción Económica, pero este aspecto lo veremos más adelante.

Por otro lado, debido a las dificultades de la Programación Industrial, en la práctica el Régimen Especial del Grupo Andino, se ha reducido a ventajas de tipo comercial y en el caso de nuestro país "a medidas" de cooperación técnica a través del Programa de Apoyo a Bolivia primero y luego del Programa de Cooperación Andina a Bolivia.

Consecuentemente, de acuerdo al análisis efectuado, resulta evidente la hipótesis planteada en el Capítulo 1 en sentido que los Regímenes o Sistemas de Apoyo a los PMDER, ya sea en

el plano teórico o en el terreno práctico, han tenido una orientación marcadamente comercialista. Más aún, las medidas comerciales adoptadas se han limitado a la simple concesión de preferencias arancelarias, no habiéndose definido otras acciones conducentes a un efectivo aprovechamiento de dichas concesiones. Este hecho, tiene a mi juicio dos explicaciones: una formal y otra más de fondo.

La primera tiene que ver con la percepción errónea que existe en algunos países sobre los fundamentos y razones que determinan la formulación de un conjunto de medidas preferenciales en favor de los países de menor desarrollo. Se considera que la solución de la problemática de los PMDER pasa por medidas parciales y con una orientación asistencialista y no se alcanza a entender la complejidad de dicha problemática que está ligada indisolublemente a la viabilidad del proceso de integración regional. Esta afirmación puede ser rebatida actualmente por los recientes acontecimientos acaecidos a nivel regional. Debido al decidido impulso otorgado al proceso de integración en los dos últimos años, por los países mayores y de desarrollo intermedio, motivado por las tendencias imperantes a nivel internacional, los PMDER se han visto obligados a renunciar a ciertas ventajas establecidas en su favor, a fin de no quedar marginados del proceso. El caso extremo es el del Paraguay, país que para poder iniciar negociaciones conducentes a su ingreso al Mercado del Cono Sur ha renunciado a todos los derechos que como país de menor desarrollo goza en el marco de la ALADI.

Sin embargo, en algún momento se presentaron desequilibrios insostenibles para los FMDER que determinaron la adopción de medidas adicionales eficaces a fin de revertir esas situaciones de inequidad.

La segunda explicación está referida al modelo que rige en los esquemas de integración ligado a la concepción liberal de la economía.

El Grupo Andino, en sus orígenes, pretendió desarrollar un proceso de integración basado en la planificación concertada del desarrollo industrial comunitario. Como se ha podido observar, este mecanismo no tuvo una incidencia efectiva en los países andinos y menos en los países de menor desarrollo económico relativo.

Es cierto que en el fracaso de la programación industrial conjunta han tenido mucho que ver las políticas económicas imperantes en la década de los 70 en la mayoría de los países, regidos también mayormente por los regímenes militares, así como, la falta de una real voluntad política de cumplir los compromisos comunitarios.

En la actualidad cuando en la totalidad de los países miembros del Grupo Andino y la ALADI, tienen preeminencia las políticas económicas neoliberales o "pragmáticas", la característica libre cambista de los esquemas de integración se ha profundizado y consolidado.

En consecuencia no es posible esperar, en las condiciones señaladas, la definición y concreción de un Sistema de Apoyo desde una perspectiva integral orientado a resolver los problemas reales de los PMDER cuyos rasgos principales son: El reducido tamaño del mercado interno, incipiente desarrollo industrial y escasa diversificación productiva, inelasticidad de la oferta exportable, dificultades de orden institucional, entre otros.

Con esta salvedad, exprondré algunos criterios y recomendaciones que deberían incorporarse en un Sistema de Apoyo eficaz en favor de los PMDER.

Si coincidimos que los Sistemas de Apoyo, ya sea en su concepción o en su aplicación se han centrado en el área comercial, se concluirá asimismo que una apertura "total" de los mercados subregionales o regionales para las producciones de los PMDER, no constituyen un mecanismo beneficioso para estos países y por el contrario genera "débitos" que luego son reclamados por los socios mayores, exigiendo algún grado de reciprocidad. Parecería por tanto, que la alternativa de las aperturas reducidas inmediatas y reales para productos de especial interés de los PMDER, sea la más adecuada. En este sentido, el caso de la Decisión 29 del Grupo Andino es ilustrativo. La Nómina de Apertura de Mercados de la ALADI, incorpora un factor negativo que es el de la negociación permanente y por tanto la aceptación parcial que en algunos casos es mínima, de los productos solicitados.

En la medida que la simple apertura de mercados no tiene una real trascendencia para los PMDER, debemos reiterar que el mecanismo central de un Sistema de Apoyo debe ser el apoyo al desarrollo de actividades productivas principalmente industriales.

Un sector que ha tenido un tratamiento y desarrollo satisfactorio para el proceso de integración en general y para los PMDER en particular, ha sido el financiero. Tanto el Banco Centroamericano de Integración Económica como la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas, han permitido que se transfieran importantes recursos subregionales para el estudio y ejecución de proyectos en los PMDER; así como, para la atención de desequilibrios externos. En este punto, corresponde referirse en apoyo a este criterio al Fondo Financiero de la Cuenca del Plata - FONPLATA, brazo financiero del Tratado de Cooperación de los países de la Cuenca del Plata que integran Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. No ha sido incorporado en este trabajo el análisis de este esquema de cooperación, por las razones expuestas en el primer capítulo. Sin embargo, el caso del FONPLATA, permite ratificar las potencialidades del área financiera como mecanismo compensador de los costos y beneficios de la integración y como promotor de proyectos de desarrollo. Las actividades de FONPLATA, se concentran precisamente en el financiamiento de proyectos de uno de los sectores que señalamos ha sido descuidado: El de infraestructura física. A través del FONPLATA, los dos países de menor desarrollo se han beneficiado con el financiamiento de importantes obras de infraestructura.

La cooperación técnica ha merecido, en los últimos años, un especial énfasis en los esquemas de integración regionales. No puede negarse la utilidad, aunque sea accesoria, que tienen este tipo de medidas. Pero de ningún modo, se debe pretender que a través de la cooperación técnica como herramienta principal, se puede enfrentar la situación de los PMDER.

Finalmente, considero oportuno y necesario referirme a la respuesta de los PMDER frente a las ventajas recibidas. Resulta innegable, sobre todo en el caso del GRAN, que el grado de aprovechamiento no ha sido similar. Es cierto que el Ecuador se vió favorecido en la década pasada por circunstancias externas excepcionales que tampoco fueron ajenas a nuestro país, que le permitieron gozar de condiciones más ventajosas para el aprovechamiento del Régimen Especial. Pero adicionalmente a este factor exógeno, también es cierto, que hubo una actitud política e institucional de los sectores públicos y privados ecuatorianos, especialmente en materia de promoción de proyectos, que se reflejó en una mayor ejecución de asignaciones industriales, en el desarrollo de producciones exportables y en la utilización más eficiente del financiamiento recibido. Esta situación ha motivado diversas conclusiones, entre las que podemos destacar aquellas que sostienen que el éxito o fracaso de un Sistema de Apoyo depende de las medidas internas que adopta el país beneficiario y, otras que plantean la necesidad de establecer un tratamiento diferenciado entre los mismos MDER.

Un aspecto que a mi modo de ver condiciona la respuesta de los PMDER, es el incumplimiento de los demás países a los compromisos acordados y a la poca seriedad de la imagen pública de la integración que surge de la falta de correspondencia entre los enunciados y las declaraciones políticas por un lado y, las realizaciones concretas por otro. Todo esto genera bajos niveles de credibilidad y confianza respecto a la consistencia y viabilidad de los postulados y mecanismos adoptados.

Esta percepción que es en general en toda la región, se magnifica en el caso de los PMDER, pues sus expectativas y necesidades son mayores y urgentes.

Al inicio del Capítulo II, señalaba que a mi modo de ver el concepto de desarrollo económico es un aspecto central cuando hablamos del proceso de integración Latinoamericana. Destacar la importancia de la integración regional y proponer simplemente la liberalización de los mercados, significa limitar el contenido y trascendencia del proyecto integrador. La integración económica debe permitir encarar con éxito los desafíos del desarrollo y en consecuencia debe cubrir todas las facetas, con diversos grados de intensidad, de la actividad económica y social de los países. Con mayor razón, por tanto, los Regímenes Preferenciales que buscan "apoyar" a países que enfrentan problemas más profundos, deben estructurarse de manera integral.

Con base en los elementos y factores hasta aquí expuestos, es posible identificar algunos criterios y propuestas, a mi juicio imprescindibles, que deberían incorporarse en el diseño de un Sistema de Apoyo a los FMDER; que cumpla eficazmente su cometido y por tanto beneficie realmente a estos países.

Los Sistemas de Apoyo deberán concentrarse básicamente en la adopción de medidas que actúen en los siguientes temas:

1.- Diversificación de la Estructura Productiva

- a) Asignación exclusiva de productos no producidos y con reales posibilidades de producción y aprovechamiento del mercado ampliado.

- b) Apoyo técnico y financiero comunitario en todas las etapas previas a la concreción de Proyectos Específicos de Desarrollo Industrial. Este es un aspecto, que como hemos visto no ha sido contemplado hasta ahora, limitándose la acción comunitaria a la simple identificación y concesión del producto.

2.- Asistencia y apoyo financiero en:

- a) Proyectos de preinversión e inversión de riesgo: Facilidades especiales conducentes a atraer los capitales regionales hacia los PMDER, en inversiones directas, diseñando mecanismos conducentes a favorecer tanto al país receptor como al país originario del capital.
- b) Financiamiento accesible a las operaciones de comercio exterior, que a nivel de mecanismos multilaterales debería tener las características del SAFICO.
- c) Desequilibrios del Sector Externo, tomando como medida al FAR que como hemos podido ver constituye un real apoyo no sólo para las Balanzas de Pago de los PMDER sino también para todos los andinos.

3.- Infraestructura Física, que permite la integración de los PMDER con los mercados regionales, a través de la interconexión carretera y ferroviaria y la adecuada habilitación de las vías fluviales. Los proyectos en esta área deberían concretarse con el apoyo de los organismos financieros regionales y eventualmente, a través de la canalización de recursos extra regionales.

- 4.- Otorgamiento automático de concesiones comerciales, esto es, sin negociación, de los productos de especial interés de los PMDER y preservación de la eficacia de dichas concesiones.
- 5.- Mantenimiento de plazos deferidos y condiciones preferenciales para el cumplimiento de los diversos mecanismos convenidos en cada esquema, por parte de los PMDER.
- 6.- Capacidad de gestión empresarial y organización institucional, a través de la cooperación técnica, como la que prestan actualmente la DPE y el PCAB. En este campo convendría centrarse más en programas de asistencia directa que en la realización de estudios que en la mayoría de los casos, ni siquiera son leídos por las entidades beneficiarias.
- 7.- Relaciones Económicas Externas, a través de la definición de un marco de acción conjunta a nivel subregional y regional, que permita enfrentar las actuales condiciones desventajosas del comercio y financiamiento internacionales. En el caso específico de los PMDER deberían apoyarse a través de la acción conjunta, las gestiones que realizan estos países en el plano de la obtención de créditos y otras facilidades.

En el análisis e identificación de programas y acciones específicas en cada una de las áreas señaladas, será necesario tomar en cuenta las siguientes premisas, a mi modo de ver son fundamentales:

- i) La importancia de encarar con prontitud y eficacia la situación de los PMDER en el contexto latinoamericano, teniendo en cuenta que su adecuado tratamiento permitirá fortalecer e impulsar el proceso de integración regional.

- ii) Evitar la generalización de preferencias entendida ésta como la concesión indiscriminada de supuestos beneficios. Por tanto, se debe considerar la especificidad de cada situación, circunstancia y país. Con esto se pretende recoger un aspecto básico surgido del presente trabajo: El Sistema de Apoyo a los PMDER no es un problema de más o menos preferencias. Sino que surge y se sustenta en las características particulares de un grupo de países que a su vez se diferencian entre ellos mismos. Es en base al entendimiento claro de esa especificidad, que pueden concertarse mecanismos que se adecúen a esa realidad concreta.

iii) Un adecuado realismo respecto de la capacidad de los países de mayor desarrollo para concretar dichos mecanismos. Se debe estar conscientes que la realidad de los países concedentes no es muy distinta a la de los FMDER aunque la magnitud y alcance de las dificultades sean diferentes. Sin embargo, a la hora de acordar preferencias, no resulta beneficioso para la tan disminuida credibilidad del proceso de integración latinoamericana, ofrecer más de lo que se puede. Esta precisión no debe confundirse, con uno de los aspectos destacados en el trabajo y que se refiere a la falta de correspondencia entre las declaraciones y enunciados políticos por un lado y, los hechos y medidas concretas por otro.

Por último, es necesario que los FMDER analicen con seriedad sus expectativas en relación a los Sistemas de Apoyo y participen activamente en su estructuración. En función de ello, se deberá actuar de manera coherente, diseñando políticas que permitan un pleno aprovechamiento de las ventajas recibidas.

A N E X O I

EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

El Tratado de Integración Económica Centroamericana suscrito el 13 de diciembre de 1960 por Plenipotenciarios de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, señala en su Artículo I, el propósito de las Partes Contratantes de establecer un Mercado Común entre sus economías, en el plazo máximo de cinco años.

En la filosofía del Tratado de Managua se destaca la voluntad de los países de impulsar un proceso de industrialización sustentado en el mercado ampliado centroamericano. Para ello, se acordaron incentivos fiscales de fomento a las nuevas industrias y se creó el Banco Centroamericano de Integración Económica, con el fin de facilitar fuentes adicionales de financiamiento.

El caso de la integración Centroamericana es algo distinto al de la ALALC, pues parte de una situación en la que las economías intervinientes mantenían una interrelación diríamos natural y que estaban unidas además, por vías de comunicación utilizables y distancias relativamente pequeñas. Es decir, que el Tratado de Integración lo que hizo fue liberalizar un nivel de intercambio comercial ya existente y desde luego promover corrientes de comercio adicionales originados en la localización de nuevas industrias. Los resultados en términos comerciales en los primeros años fueron lógicamente mejores.

La necesidad de establecer un grado de reciprocidad en el proceso de integración y un nivel de equilibrio en la distribución de costos y beneficios, ya fue advertida en los trabajos previos a la suscripción del Tratado.

Raúl Prebisch, en un informe presentado a los gobiernos centroamericanos señalaba, basado en las experiencias recogidas en la localización de nuevas industrias en la región, que la industrialización no debe constituir un privilegio de unos "cuantos países" por lo que el proceso de integración debía incorporar el principio de reciprocidad en su sentido más amplio.

Es así, que en junio de 1958, en el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, en su Artículo I, las Partes Contratantes al asumir el compromiso de estimular y promover el desarrollo industrial de la región, remarcaban que dicho proceso "deberá efectuarse sobre bases de reciprocidad y equidad, a fin de que todos y cada uno de los países centroamericanos obtengan progresivamente beneficios económicos". Acá, si bien no se establece explícitamente un principio preferencial en favor del PMDER de la región, se coincide en la necesidad de no generar desequilibrios e inequidades en el desarrollo del proceso.

Dos años más tarde, el Tratado de Managua no incorpora ningún articulado especial relacionado con la situación del país de menor desarrollo relativo interviniente; aspecto que a mi juicio no deja de tener significación tratándose de un Acuerdo Marco, aunque puede explicarse a la luz de las

diferencias relativamente pequeñas en el grado de desarrollo de los países miembros. Sin embargo, en el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, suscrito ese mismo año, se dispuso el acceso preferencial a las fuentes de financiamiento para los PMDER a fin de asegurar el desarrollo equilibrado de los países miembros. En su Art. 2 se establece que "El Banco tendrá por objeto promover la integración económica y el desarrollo económico equilibrado de los países miembros".

Posteriormente, a través de un Protocolo Adicional al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, se acordó un tratamiento preferente en favor de Honduras. El protocolo de 1966 preveía que las empresas industriales establecidas en ese país recibirían beneficios superiores y por un plazo mayor a los que podrían conceder los otros países miembros. Esta disposición se refería en especial a exenciones aduaneras sobre las importaciones y el impuesto sobre la renta. Se pretendía que los incentivos fiscales compensaran todos los demás factores que hacían poco atractiva la producción en Honduras, tales como una insuficiente oferta de mano de obra calificada, sistemas inadecuados de transportes y de suministro de energía, falta de capacidad empresarial y servicios conexos de poca calidad.

Ese mismo año, la Novena Reunión del Comité de Cooperación Económica de Itsmo Centroamericano, aprobó la Resolución 141 orientada específicamente, a partir de los mecanismos existentes, al logro de una mejor participación de Honduras en el esquema de integración. En ella se establecían las siguientes acciones:

- i) Proceder al señalamiento de las industrias que se establecerían en Honduras al amparo del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración.
- ii) Solicitar al Banco Centroamericano de Integración Económica dar prioridad a los proyectos presentados por Honduras y, además, gestionar ante el BID y el BIRF un financiamiento global, en el que se dará un tratamiento especial a Honduras;
- iii) Permitir a Honduras conceder mayores incentivos fiscales que los demás países a las nuevas empresas industriales;
- iv) Recomendar a los organismos especializados centroamericanos elaborar programas específicos para Honduras en los campos de la investigación, asesoría y formación de recursos humanos;
- v) Sugerir que la asistencia técnica internacional que recibe el MACA de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales se amplíe y se dedique preferentemente a Honduras, sobre todo en lo referente a la preparación y ejecución de proyectos; y
- vi) Solicitar al Consejo Económico que en su próxima reunión adopte las disposiciones para llevar a la práctica cuanto antes las recomendaciones anteriores "

Las medidas enunciadas apuntan al desarrollo de proyectos y la instalación de industrias, a través de la canalización de recursos financieros centroamericanos y extraregionales.

El apoyo financiero, sumado a la asignación de nuevas industrias y los incentivos fiscales preferenciales para el desarrollo industrial fueron los instrumentos utilizados para alcanzar el equilibrio y cierto grado de equidad en el esfuerzo integrador de los cinco países centroamericanos.

Los resultados logrados, especialmente en el caso de Honduras, no pueden ser considerados satisfactorios. La República de Honduras recibió la asignación de dos nuevas producciones: vidrio plano y la de pulpa y de papel que aún no han podido ser implementadas; logró algún impulso en su desarrollo industrial pero en menor grado que los demás países, y obtuvo escasos beneficios de la eliminación de las barreras arancelarias. Veamos algunas cifras. En el período 1961-70 que es el de más rápida expansión del comercio intrazonal, la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones de los cinco países hacia la región centroamericana fue la siguiente:

Guatemala	:	30%	
El Salvador	:	20%	
Nicaragua	:	45%	TOTAL MCCA: 26%
Costa Rica	:	43%	
Honduras	:	9.7%	

Conviene puntualizar que los índices de exportación de todos los países, excepto Honduras, fueron superiores a los de sus exportaciones al resto del mundo:

Guatemala	:	7%	
El Salvador	:	4.4%	
Nicaragua	:	3%	TOTAL MCCA: 75%
Costa Rica	:	9.1%	
Honduras	:	10.3%	

Fuente: SIECA

Si consideramos por otra parte, que durante el mismo período la participación del FBI de Honduras, en el FBI regional disminuyó de 12.4% a 11.4%, mientras que en los casos de Nicaragua y Costa Rica aumentó, se puede concluir claramente que en la etapa de auge del Mercado común Centroamericano la distribución de costos y beneficios del proceso de integración no ha sido equitativa en lo que se refiere a Honduras; como consecuencia de ello, la inserción de la producción hondureña en el mercado centroamericano no mejoró en términos relativos.

El conflicto bélico entre El Salvador y Honduras en 1969 quebró abruptamente el desarrollo del comercio intrazonal que disminuyó ese año un 3.6%. El siguiente año tuvo una recuperación y desarrollo significativo (20.2%) que se

vieron interrumpidos por una medida unilateral adoptada por Honduras. Al fracasar en diciembre de 1970, las negociaciones del llamado "modus operandi" destinado a solucionar los problemas económicos y -financieros que afectaban a la región, el gobierno de Honduras sanciona el Decreto Nro. 97 por el cual, virtualmente, se abstenia de cumplir las disposiciones fundamentales del Tratado General de Managua.

Las medidas contenidas en el mencionado decreto que afectaban de manera directa a los productos de origen centroamericano, merecieron una réplica similar de parte de los demás países para la producción hondureña. El resultado de toda esta "guerra" comercial fue una baja del 8.9% en el comercio intrarregional.

Durante la década de los 70, el intercambio comercial zonal, se desarrolló a través de dos mecanismos: por un lado, todos los países, excepto Honduras, se mantuvieron dentro las normas del Tratado General y por otro, este país suscribió acuerdos bilaterales con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica.

Como se puede observar en el Cuadro, I-1, durante este período, el saldo de la Balanza Comercial de Honduras con el resto de la región fue negativo en todos los años, mientras que el único país que mantuvo un saldo positivo permanente fue Guatemala.

En cuanto al área financiera que como vimos anteriormente contemplaba una atención prioritaria a las solicitudes de Honduras, en los cuadros I-2 y I-3, se puede observar que en el período 1961-80, de 84 financiamientos concedidos por el Banco Centroamericano de Integración Económica BCIE, 239 fueron para Honduras. En términos monetarios, esto representa 292.4 millones de pesos centroamericanos que es la cifra más alta después de Costa Rica..

En la pasada década, y a pesar del Tratado de Paz firmado por Honduras y El Salvador en 1990, el comercio intraregional ha tenido un comportamiento poco alentador, debido básicamente al clima insurreccional y bélico que se mantiene latente en la zona desde fines de los 70. El cuadro I-4, nos muestra que en todos los casos la participación de las exportaciones a la región ha disminuido en el total de exportaciones, durante el período 1981-84. Igualmente, excepto Guatemala y Honduras, los demás países importaron relativamente menos de la región que del resto del mundo.

Finalmente, el cuadro I-5, recoge las cifras correspondientes a la participación de los países centroamericanos en el comercio intrarregional, en los años 1970 y 1985. Por el lado de las exportaciones, Guatemala y Costa Rica aumentaron su participación, mientras que, por el lado de las importaciones únicamente El Salvador incrementó en términos relativos sus compras de la región centroamericana. En el caso de Honduras, bajó la

participación de sus exportaciones e importaciones. Resulta verdaderamente lamentable, que por causas fundamentalmente políticas vinculadas a una realidad social ciertamente conflictiva, continúe luego de casi 30 años, la crisis de un esquema de integración que podía haber sido quizás el más exitoso de la región latinoamericana. Lo cierto es, que hasta hoy, el Mercado Común Centroamericano se debate entre tenues avances y grandes retrocesos. Lo destacable es que, a pesar de las tremendas dificultades, continúe vigente.

Como bien señala el INTAL en su informe 1985: "Sorprende realmente que Centroamerica, a pesar de los obstáculos internos y las presiones externas, haya podido concurrir como un proceso unitario ante las Comunidades Europeas y suscribir con éstas un importante acuerdo, tanto desde el punto de vista político cuanto desde el de la integración y que además haya coronado con éxito la tarea de darse un nuevo arancel uniforme para la importación, cuando es precisamente una realización semejante en la que otros procesos han fracasado o no han podido alcanzar su acuerdo total".

Ese ha sido el caso, por ejemplo del grupo Andino con el Arancel Externo Común. Cabe puntualizar que el Nuevo Arancel Centroamericano de Importación, fue acordado en 1985.

Como hemos podido comprobar, a través de algunos indicadores, la participación de Honduras en el comercio intraregional ha disminuido, no se ha concretado la radicación de nuevas industrias al amparo de los incentivos del proceso y en general su inserción en la economía regional no ha mejorado en términos cualitativos. Podríamos afirmar, que el único beneficio neto para Honduras ha sido la canalización de recursos a través del Banco Centroamericano de Integración Económica que a partir de la pasada década se ha detenido debido a las fuertes dificultades financieras del Banco que se originan en la crisis de la región.

CUADRO I-1

CENTROAMERICA: COMERCIO INTRAZONAL 1970-1980
(MILLONES DE DOLARES)

Pais	1980	1981	1982	1983	1984
I EXPORTACIONES (FOB)					
GUATEMALA	27.4	32.0	39.5	29.3	25.4
EL SALVADOR	27.5	26.2	24.7	22.9	23.1
HONDURAS	10.3	9.2	7.9	9.2	7.8
NICARAGUA	17.3	14.2	12.8	7.8	16.3
COSTA RICA	27.0	23.5	19.2	21.5	18.8
CENTROAMERICA	25.4	21.5	22.4	20.3	18.5
II IMPORTACIONES (CIF)					
GUATEMALA	10.0	11.5	15.5	19.1	17.2
EL SALVADOR	32.8	29.5	27.6	25.2	25.7
HONDURAS	10.3	12.5	12.5	12.7	11.0
NICARAGUA	33.9	21.1	15.1	14.2	10.0
COSTA RICA	14.4	12.6	12.6	10.8	9.0
CENTROAMERICA	18.5	16.7	16.9	16.4	14.8

FUENTE: SIECA PARA EL COMERCIO CENTROAMERICANO; CONSEJO MONETARIO
CENTROAMERICANO PARA EL COMERCIO EXTERIOR TOTAL.

CUADRO 1-2

BCIE: APROBACION DE PRESTAMOS POR PAISES Y EJERCICIOS-CIFRAS ACUMULADAS 1961-1980
(MILLONES DE DOLARES CENTESALETERRADOS)

EJERCICIO	TOTAL	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA
	ARO. MONTO	ARO. MONTO	ARO. MONTO	ARO. MONTO	ARO. MONTO	ARO. MONTO
TOTAL	848 1.379.1	138 155.0	131 224.5	239 292.4	179 269.0	117 337.4
1961 - 1962	7 0.9	2 0.3	2 0.3	2 0.2	1 0.1	-
1962 - 1963	25 8.4	8 2.0	6 1.5	6 3.7	5 1.2	-
1963 - 1964	24 5.5	5 1.5	3 1.6	3 0.2	6 1.1	7 1.1
1965 - 1966	35 20.3	6 1.7	5 4.5	11 1.8	8 8.9	5 3.4
	37 40.0	10 6.7	9 7.9	9 12.3	3 4.7	6 8.4
1966 - 1967	32 10.0	5 0.9	5 1.1	12 3.3	4 3.6	5 1.1
1967 - 1968	22 34.2	5 8.1	3 6.4	5 5.0	6 0.3	3 6.4
1968 - 1969	61 50.6	8 10.1	12 9.0	10 14.6	10 9.2	13 7.7
1969 - 1970	51 38.0	3 2.8	4 5.7	22 16.3	11 3.0	11 10.2
1970 - 1971	77 44.3	10 8.5	10 2.9	26 11.3	21 10.9	10 10.7
1971 - 1972	50 49.0	10 16.2	5 2.8	13 2.6	12 14.3	10 13.1
1972 - 1973	64 95.2	10 17.8	7 8.7	15 19.7	16 15.0	16 34.0
1973 - 1974	57 75.7	8 11.3	7 6.3	12 12.5	9 10.9	21 34.7
1974 - 1975	70 127.8	10 24.6	10 24.4	24 33.1	12 24.5	14 21.2
1975 - 1976	49 128.0	5 11.2	5 12.1	15 18.3	11 32.7	13 53.7
1976 - 1977	52 151.6	11 37.1	6 19.9	12 31.2	12 35.3	11 28.1
1977 - 1978	42 157.7	9 48.7	7 31.9	12 32.8	9 26.6	5 17.7
1978 - 1979	54 154.8	6 11.1	11 31.1	14 54.0	8 12.4	15 46.2
1979 - 1980	55 187.1	7 34.4	13 45.4	8 19.5	15 47.1	12 39.7

CUADRO 1-3

ECIE: APROXACION DE PRESTADOS SEGUN SECTORES
 CIFRAS ACUMULADAS 1961-1980
 (MILLONES DE SCA)

S E C T O R E S	TOTAL		PUBLICO		PRIVADO	
	NO. MONTO	% NO. MONTO	NO. MONTO	% NO. MONTO	NO. MONTO	% NO. MONTO
TOTAL	864	100.0	421	100.0	443	100.0
AGROPECUARIO	34	4.6	3	19.0	31	15.5
MINERO	7	8.3	1	1.0	6	6.3
MANUFACTURERO	310	159.6	11	3.0	299	147.6
ELECTRICIDAD Y AGUA	61	198.9	14	59.0	47	0.3
INFRAESTRUCTURA	180	553.1	40	180.0	140	-
TRANSPORTE, ALMACEN Y COMUNICACION	54	91.2	7	45.0	47	8.2
TURISMO	79	79.4	6	9.0	73	52.9
FINANCIAMIENTO INTERMEDARIO	54	35.6	3	31.0	51	12.3
SERVICIOS SOCIALES	20	23.5	2	15.0	18	2.6
VIVIENDA	65	181.9	13	32.0	52	29.9

CUADRO 1-4

CENTROAMERICA: IMPORTANCIA RELATIVA DEL COMERCIO REGIONAL
CENTRO DEL COMERCIO EXTERIOR TOTAL DEL PAIS
(PORCENTAJES)

PAIS	1980	1981	1982	1983	1984
I EXPORTACIONES (FIE)					
GUATEMALA	27.4	32.0	29.5	29.3	25.4
EL SALVADOR	27.5	26.2	24.7	22.9	23.1
HONDURAS	10.3	9.2	7.9	9.2	7.8
NICARAGUA	17.3	14.2	12.8	7.8	10.3
COSTA RICA	27.0	23.6	19.2	21.5	18.8
CENTROAMERICA	25.4	24.5	22.4	20.3	18.5
II IMPORTACIONES (CIF)					
GUATEMALA	10.0	11.5	15.5	19.1	17.2
EL SALVADOR	32.8	29.5	27.6	25.2	25.2
HONDURAS	10.3	12.5	12.5	12.7	11.0
NICARAGUA	33.9	21.1	15.1	14.2	10.0
COSTA RICA	14.4	12.6	12.6	10.8	9.8
CENTROAMERICA	18.5	16.7	16.9	16.4	14.8

FUENTE: SIEGA PARA EL COMERCIO CENTROAMERICANO; CONSEJO MONETARIO
CENTROAMERICANO PARA EL COMERCIO EXTERIOR TOTAL.

CUADERO 1-5

PARTICIPACION DE LOS PAISES CENTROAMERICANOS EN EL
COMERCIO INTRAREGIONAL, 1970, 1976 Y 1985
(PORCENTAJES)

PAIS	1970	1976	1985
I EXPORTACIONES HCCA			
GUATEMALA	35.7	29.1	42.3
EL SALVADOR	28.8	27.1	19.7
HONDURAS	6.3	5.5	5.5
NICARAGUA	16.8	18.1	4.0
COSTA RICA	16.1	20.1	28.4
II IMPORTACIONES HCCA			
GUATEMALA	21.7	17.4	19.7
EL SALVADOR	29.2	27.9	38.9
HONDURAS	18.3	9.6	12.6
NICARAGUA	16.7	23.0	8.2
COSTA RICA	23.0	22.2	19.6

FUENTE: ELABORADO CON INFORMACION DE LA SIECA.

ANEXO II

Principales experiencias y antecedentes de la integración económica en Europa: Mecanismos preferenciales

Las ideas y corrientes de pensamiento generadas en el "viejo" continente siempre han tenido particular influencia en la región latinoamericana desde el mismo surgimiento de las Repúblicas independientes, cuyo proceso emancipador se nutrió doctrinalmente de los grandes postulados liberales de las burguesías insurgentes de Europa. De igual manera, habrá de gravitar en nuestra región todo el proceso de integración por "bloques" iniciado en ese continente, a fines de la década de los 40.

Concluida la Segunda Guerra Mundial con la victoria de los "aliados" la situación de los países europeos tanto "vencedores" como "vencidos" era igualmente crítica: sus economías agotadas y semidestruidas por el esfuerzo bélico y la inclemencia de las bombas, con un gran contingente de fuerza de trabajo que retornaba del frente de batalla que había que reasimilar y, en algunos casos, con la necesidad de estructurar un nuevo sistema político. A todo esto hay que añadir las implicaciones de la nueva configuración geopolítica del continente, fruto del surgimiento de las dos nuevas superpotencias. Los problemas eran múltiples y había que encararlos con celeridad. Así se hizo, pero desde dos perspectivas distintas.

Como consecuencia de los acuerdos surgidos en las conferencias de Teheran, Yalta y Postdam el avance soviético concretado militarmente en el frente oriental, se fué consolidando con la instauración de gobiernos socialistas en esos países. La violenta anexión de Polonia a la órbita soviética, al parecer no convenida en los encuentros de los "Tres Grandes" (Roosevelt - Churchill - Stalin) terminó por convencer a los Estados Unidos que el Mariscal Stalin no se detendría dentro de los límites acordados. Por otro lado, la conflictiva situación social y económica de Italia y Alemania e incluso de Francia y Gran Bretaña amenazaba con inducir el acceso al poder de gobiernos integrados por los partidos comunistas y socialistas, contrarios a los intereses de los Estados Unidos de América.

A fin de hacer frente a la "peligrosa" propagación comunista en 1.947 el Secretario de Estado Marshall lanza su famoso plan destinado a la reconstrucción de Europa y que en principio incluiría a los países de Europa Oriental y la Unión Soviética aunque finalmente, luego de la Conferencia de París de junio de 1.947 quedó circunscrito a los países occidentales. Este hecho sumado al lanzamiento de la denominada "Doctrina Truman" que dió inicio formal a la Guerra Fría, determinó de manera definitiva la división de Europa en dos bloques: uno llamado oriental bajo la órbita de la Unión Soviética y el occidental influido por los Estados Unidos.

En el plano político-militar se crearon dos organismos: la Organización del Tratado del Atlántico Norte - OTAN y el Pacto de Varsovia.

En el campo económico, a fin de administrar los recursos provenientes del Plan Marshall se instituyó la Organización Europea de Cooperación Económica - OCDE, mientras que por el lado oriental, en enero de 1.949 se anunció la creación del Consejo de Ayuda Mutua Económica con el objeto de "organizar una más amplia cooperación económica entre los países con una democracia popular y la URSS".

Desde la constitución de la OCDE, variados fueron los intentos surgidos de su interior por avanzar hacia formas más profundas de cooperación e integración económica. La diversidad de las economías de los 17 países miembros, las nuevas perspectivas aparecidas con el GATT (Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio) y la persistente oposición británica conspiraron en contra de esas iniciativas. Sin embargo, el espíritu visionario de líderes como Schuman, Monet, Adenauer y De Gasperi permitieron que se iniciara un proceso indudablemente fructífero que continúa hasta nuestros días con un horizonte amplio por delante. Es así que en 1.950, el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia Robert Schuman formula su histórica Declaración, expresando la necesidad de construir la unidad de Europa

Occidental con el fin de preservar la paz y la seguridad en la región, señalando que el primer paso en esa dirección sería eliminar definitivamente la histórica rivalidad entre su país y Alemania, por entonces dividida.

Las causas de la integración del área occidental de Europa están claramente puntualizadas por Oto Agripino Maria quien nos dice que dicho proceso tuvo su origen en "el conjunto heterogéneo de circunstancias políticas, económicas y, en el sentido más amplio del término, también estratégico, heredadas de la Segunda Guerra Mundial. La expansión del bloque socialista, la destrucción provocada por la guerra y la nueva expresión de poder que representaba la posesión de las armas atómicas colocaron a Europa frente a la imperiosa necesidad de dar una nueva dimensión a su economía en una escala compatible con las nuevas realidades y de redefinir sus compromisos con las áreas de más importancia para sus relaciones externas. La reconstrucción económica, debidamente apuntalada por la creación de un mercado más amplio, además de oponer una barrera a la expansión del Este, como lo previó con acierto uno de los estadistas del movimiento europeo, tenía el efecto colateral de reafirmar a la región".

(1).

Es indudable que el proceso de paulatina pérdida del poder de influencia de las naciones europeas en los asuntos internacionales, iniciado en 1919, resultó irremediablemente evidente con el nuevo estado de cosas surgido en 1945. Por ello, la única alternativa posible para no ser absorbidos totalmente por uno de los dos polos hegemónicos, era el de la unidad.

A continuación analizaremos brevemente, en cuanto a los mecanismos preferenciales o diferenciales se refiere, los dos casos de integración del área occidental, esto es, la Comunidad Económica Europea-CEE y la Asociación Europea de Libre Comercio-AELC y el único del Este, el Consejo de Ayuda Económica-CAME.

II.1 La Integración de Europa Occidental.- La Comunidad Económica Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio.

II.1.1 La Comunidad Económica Europea-CEE

Con la declaración del Canciller francés, Robert Schuman, se iniciaron formalmente los contactos para avanzar en el camino de la integración europea de acuerdo a la metodología señalada por él: "Europa no se hará de una sola vez, ni surgirá como una totalidad singular, sino que avanzará por ese camino a través de realizaciones concretas creando así una solidaridad de hecho". (2).

En 1952, se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero-CECA con la participación de Francia, República Federal Alemana, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, cuyo Tratado constitutivo, además de integrar en un mercado común las producciones en esos rubros de los seis países, establece instituciones y funciones comunitarias.

Los tres países pequeños, Bélgica-Holanda-Luxemburgo, que conformaban una Unión Aduanera (BENELUX), a fin de ampliar la profundización del proceso al ámbito de los "seis", presentaron a sus socios de la CECA una propuesta para avanzar hacia la integración progresiva de otros sectores. La mencionada propuesta fue considerada en las Conferencias de Messina celebrada en 1955 en la que se decide formar una comisión de expertos presidida por el Canciller Belga, Paul Henri Spaak, encargado de presentar un informe en el menor plazo posible.

Como resultado de dicho informe y luego de intensas negociaciones, que en un principio incluyeron al Reino Unido, se suscribieron en 1957 los Tratados de Roma que creaban la Comunidad Económica Europea-CEE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica-EURATOM. Los grandes objetivos del Tratado Constitutivos de la CEE son:

- a) La promoción del desarrollo armónico de las actividades económicas de la CEE. Aquí habría

que recoger la aclaración que hace Constantinesco, en sentido de que el concepto armónico, "no significa unitario ni uniforme: permanecen las diferencias de desarrollo de las economías nacionales o de ciertos sectores y regiones, pero se apunta a un desarrollo sano, común y paralelo de todas las economías nacionales u de todos los sectores. El desarrollo armónico requiere la eliminación de las crisis y perturbaciones, aún cuando sean el resultado del establecimiento del mercado común mismo.

Este desarrollo armónico, que debe ser un proceso continuo, comienza con el período de transición". (3).

- b) La expansión económica continua y equilibrada.
- c) a estabilidad acumulada, que permita evitar las crisis cíclicas y las desaceleraciones de la coyuntura económica.
- d) El aumento acelerado del nivel y la calidad de vida.
- e) El desarrollo de relaciones más estrecha entre los países miembros.

Los principales instrumentos para el logro de estos objetivos son: la formación del mercado común y la aproximación de las políticas económicas, que deben lograrse a través de lo que Ramón Tamames denomina una larga serie de actuaciones concretas: "Supresión de toda clase de barreras intracomunitarias y establecimiento de un Arancel Exterior para la formación de un Mercado Común a lo largo de un período transitorio de doce años (que finalmente se adelantó en dos años y concluyó en 1968); defensa de la competencia intracomunitaria; adopción de una política comercial común frente a terceros; políticas comunes en los sectores de la agricultura y los transportes; coordinación de las políticas económicas y prevención de los desequilibrios de las balanzas de pagos; acercamiento de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para hacer posible el funcionamiento del Mercado Común; asociación de los países de ultramar; creación de un Fondo Social para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y elevar su nivel de vida; y por último, constitución de un Banco Europeo de Inversiones, para facilitar la expansión de la Comunidad". (4).

El Tratado de Roma no establece, en ninguno de sus acápites, un régimen de excepción diferenciado en favor de alguno de los países miembros. Este hecho se fundamenta en los principios del Tratado enunciados de una u otra forma en los artículos 3, 4 y 7. Uno de esos

principios es el de la igualdad, dirigido según Constantinesco, a todos los sujetos del derecho comunitario: Estados miembros, organismos comunitarios e individuos y particulares.

El mismo autor, mas adelante observa: "Ningún Estado miembro puede reivindicar un tratamiento particular o privilegiado con respecto a otros. Si se admiten algunas excepciones a esta igualdad de tratamiento en ciertos casos particulares, ellos deben estar expresamente previstos en el Tratado (como, por ejemplo, las cláusulas de salvaguardia) o en sus protocolos adicionales. Estas disposiciones deben ser siempre interpretadas restrictivamente, pues no tienen ni pueden tener más que un carácter provisorio. No hay excepciones irrevocables o durables en beneficio de uno o varios Estados miembros y en detrimento de otros". (Obr. citada).

Sin embargo, las diferencias entre las regiones, más que entre los países de la CEE, son un problema que dificulta al avance del proceso general de integración europea; por varias razones. Entre ellas podemos señalar que la baja productividad de las regiones rezagadas reduce la productividad global de la Comunidad. A su vez, estos desniveles originan presiones sociales y políticas para ajustar los salarios y beneficios sociales de las regiones menos desarrolladas respecto a las más prósperas, generándose en consecuencia presiones inflacionistas.

Ahora bien, las diferencias en el desarrollo de las regiones, se plantearon al interior de cada país (Ej. Sur-Norte de Italia) y, respecto a los demás.

Para encarar los desequilibrios nacionales, los Gobiernos aplican políticas básicamente vinculadas a:

- i) El desarrollo de infraestructura pública
- ii) La concesión de incentivos financieros que atraiga inversiones.

Estas medidas ejecutadas desde una perspectiva estrictamente nacional han generado, en el pasado, una ineficiente utilización y despilfarro de recursos, pues cada país trataba de hacer más atractivos sus regiones postergadas respecto a los de los demás países manteniendo una competencia en el otorgamiento de incentivos y beneficios. A fin de evitar esta fuga intracomunitaria en 1971 se determinó fijar un tope a las medidas promocionales, que varían según las necesidades de las diferentes regiones. Sin embargo esto no era suficiente. Había que darle un sentido positivo a la acción comunitaria en esta materia. Es así que en marzo de 1975 se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER, cuya concreción ya propuesta años antes por Italia fue impulsada con el ingreso del Reino Unido y la República de Irlanda.

El papel inicial del Fondo consistía en aumentar las ayudas nacionales concedidas a ciertos proyectos de inversión. En consecuencia solo podían recibir una Ayuda del Fondo aquellas regiones y proyectos previamente priorizadas a nivel nacional. Estas regiones abarcaban el sur de Italia, el oeste y el sudoeste de Francia, toda Irlanda, el oeste de Inglaterra, Escocia, ciertas partes del territorio de Alemania, del BENELUX y Dinamarca; posteriormente se incorporaron las provincias del ultramar de Francia. Con el ingreso a la CEE de Grecia, Portugal y España la extensión de las regiones menos desarrolladas ha aumentado significativamente.

En 1979 se modificaron las reglamentaciones del Fondo, permitiéndose la ayuda a zonas no designadas a nivel nacional.

El Fondo apoya los siguientes tipos de proyectos de inversión:

- a) Inversiones en la industria y los servicios, que permitan crear nuevos puestos de trabajo o mantener empleos existentes. Estas inversiones reciben una ayuda equivalente al 20% del costo del proyecto que debe ser mayor a la mitad de la ayuda concedida por el propio Estado y varía en función del número de empleos por crearse.

- b) Inversiones en infraestructura directamente ligados al desarrollo de actividades industriales o situados en regiones agrícolas que tengan que hacer frente a dificultades particulares. En este caso, la ayuda del Fondo puede cubrir el 30% del monto de inversión.

El aspecto central de la política comunitaria regional es la transferencia de recursos de las regiones ó países menos desarrollados, a través del FEDER.

De tal forma que, Alemania con la misma población que Italia, recibe el 4% de los préstamos del FEDER frente al 32% del país peninsular; igualmente, Grecia recibe 6 veces más que Bélgica que cuenta con un similar número de habitantes.

Ahora bien, la tradicional división entre "norte desarrollado y sur deprimido" que caracterizó a Europa en su conjunto y a cada país individualmente, ha venido modificándose con el surgimiento de las regiones en declinación ("declining regions") cuya pretérita prosperidad estuvo fundada en producciones ahora en crisis, tales como el carbón, acero, textiles, armado de buques y, otras. La mayoría de estas regiones están localizadas en la parte central de la Comunidad e incluye áreas en Bélgica, Francia, La República Federal de Alemania, el Reino Unido, el norte de Italia y Dinamarca. Este hecho ha determinado una ampliación del ámbito de acción del FEDER.

En los primeros 10 años, de 1975 a 1984, el FEDER ha financiado proyectos por un valor aproximado de 11.700 millones de ECUS (Unidad de Cuenta Europea) para inversiones productivas y de infraestructura. El 70% de los préstamos fueron asignados al Reino Unido, Italia, Grecia y República de Irlanda. En términos por cápita, considerando la población de las regiones beneficiadas, Irlanda recibió 211 ECU; Italia 192 ECU; Dinamarca 177 ECU; Grecia 173 ECU y el Reino Unido 143 ECU.

Desde su creación el Fondo ha apoyado el funcionamiento de alrededor de 26.000 proyectos, de los cuales 6.500 localizados en el área industrial o servicios, permitiendo la creación o permanencia de 650.000 empleos. Los restantes 19.500 proyectos estuvieron relacionados con la construcción de caminos, estaciones eléctricas, etc.

Las perspectivas de la política regional constituye una de las principales preocupaciones de las instituciones comunitarias. En un informe especial preparado a tal efecto en 1985 por la Comisión y presentado al Parlamento Europeo, se señalaba: " La disparidad socioeconómica entre el Norte y el Sud de Europa se ha profundizado con el ingreso de Grecia y lo será aún mas con la incorporación de España y Portugal. Existe el peligro, que esas diferencias se conviertan en un tema de permanente confrontación política, si no se comparte adecuadamente con el Sud, los beneficios del desarrollo". Asimismo el Sud puede convertirse en la "nueva frontera" (new frontier) de Europa, generando un nuevo dinamismo que beneficiará a la vieja región industrial del Norte". (5).

Esta nueva orientación ha sido trasladada al plano de los hechos apoyando proyectos intensivos en el uso y generadoras de tecnología que constituyeron puntales del desarrollo económico de la Comunidad. Es así que en los últimos dos años se ha apoyado el financiamiento de un centro de investigaciones tecnológicas en la isla de Greta, un centro de tecnología avanzada en Apulia (Italia) y un laboratorio para una empresa de alta tecnología en Irlanda.

Asimismo se ha continuado financiando proyectos de infraestructura en aquellas regiones más atrasadas: el "Mezzogiorno" Italiano, Irlanda del Norte y Grecia.

II.1.2 La Asociación Europea de Libre Comercio-AELC

La Asociación Europea de Libre Comercio, EFTA en su sigla inglesa, fue creada a instancias, fundamentalmente del Reino Unido.

Al fracasar las negociaciones emprendidas en el seno de la OCDE para la formación de una Unión Aduanera que abarque los territorios de los 17 países miembros, la organización se dividió en dos grupos: por un lado los seis países que luego crearían la Comunidad Económica Europea y, por otro, los llamados "outer eleven" (los once exteriores) que, por distintas razones no se interesaban en asumir mayores compromisos integradores.

Un año antes de constituirse la CEE, el Reino Unido en un último intento por evitar su concreción propuso la creación de una zona de libre comercio en la que intervendría los "seis" como un bloque y como otros tantos socios los restantes "once" de la OCDE. Dicha iniciativa no pudo concretarse por lo que poco tiempo después de la entrada en vigor de la CEE (1ro. de enero de 1959), se lanzaba oficialmente la propuesta para la formación de una zona de libre comercio que incluía a: Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Noruega, Suiza, Austria, Portugal, Islandia y Finlandia. En una reunión celebrada en Estocolmo del 21 al 22 de julio de 1959, se aprobaba el proyecto de Tratado, el que finalmente entró en vigor el 15 de abril de 1960.

Tal como su nombre lo indica, la EFTA es un área de libre comercio por tanto los compromisos son menores a los de la CEE.

El principal mecanismo es el del desarme arancelario intrazonal, que debía ser cumplido en forma lineal, en un plazo que inicialmente fue acordado en 10 años.

El año 1961 el proceso de desgravación fue acelerado habiendo concluido el 31-12-1966, salvo para los casos de Portugal y Noruega.

La mayoría de los productos agrícolas están excluidas del programas general de liberación, aunque pueden negociarse acuerdos bilaterales de exenciones arancelarias y comerciales que deben extenderse a los demás países miembros.

Por otro lado, se han acordado un conjunto de medidas de carácter no arancelario, conducentes a la plena liberalización del comercio intrazonal, tales como: no discriminación fiscal entre productos nacionales y de fuera del área; prohibición de las subvenciones e impuestos a la exportación; prohibición de las prácticas comerciales restrictivas; prohibición de las prácticas de dumping y otras.

En el Convenio de Estocolmo, a diferencia del Tratado de Roma, se establecen medidas específicas diferenciales, básicamente de tipo arancelario, en favor de los países miembros de menor desarrollo, es decir: Finlandia, Noruega, Austria, Dinamarca y Portugal.

En el caso de Finlandia, en el anexo I del Acuerdo por el cual este país formalizó su ingreso a la EFTA se estableció un calendario especial de reducciones arancelarias para aquellas industrias de formación reciente, tales como: calzados, siderurgia y otros.

De igual manera, cuando en 1963 se convino acelerar el programa de liberación general, se acordó establecer un calendario más lento para la desgravación de derechos de importación de algunas industrias noruegas en el área textil y eléctrica, que concluyó finalmente el 31-12-1969.

En los casos de Austria y Suiza, se les permitió mantener por un tiempo adicional los derechos de importación para algunos productos del sector de alimentación.

En el año 1961 cuando Dinamarca negociaba por primera vez su ingreso a la CEE, solicitó a la EFTA autorización para retirar del proceso de desgravación arancelaria a un grupo de productos; petición que fue aceptada. Al cancelarse sine die las mencionadas negociaciones, Dinamarca volvió a cumplir plenamente sus compromisos con la Asociación.

El caso de Portugal es el que analizaremos con mayor detenimiento, por tratarse del país de menor desarrollo de la Asociación antes de su ingreso a la CEE y porque se benefició de un conjunto más amplio y diverso de medidas preferenciales. Para ello utilizaremos básicamente, el excelente trabajo de Ramón Tamames "La integración económica y los países de menor desarrollo relativo" publicado en 1972 y que tiene un gran valor ilustrativo, a pesar de los años transcurridos. En primer lugar, porque el mencionado estudio se hizo en un momento en que ya había concluido el programa de liberación general pudiéndose hacer, en consecuencia una evaluación de sus efectos. En segundo término, porque 1972 llegó a ser el último año en el que la EFTA contó en su seno con todos los países miembros originarios habiendo prácticamente cumplido las principales metas que se acordaron; en efecto, en enero de 1973 se hacía efectivo el ingreso del Reino Unido, República de Irlanda y Dinamarca a la CEE.

Hecha esta aclaración, veamos la experiencia de Portugal.

El anexo B del Convenio de Estocolmo, estableció tres mecanismos de excepción a los artículos 3, 4 y 11, en favor del país lusitano y para un grupo de productos previamente definidos.

- i) Un calendario más extenso para el cumplimiento del programa de liberación hasta 1980 en lugar de 1966
- ii) Un programa acelerado de desgravación para aquellas mercancías cuyas exportaciones superen el 15% de la producción nacional.
- iii) La facultad de aumentar sin preaviso, los derechos de importación para aquellas industrias cuyo desarrollo desee impulsar.

A juicio de Tamames estas medidas, "combinadas con los acuerdos agrícolas bilaterales y las cláusulas de escape, componen en su conjunto un Sistema extremadamente ingenioso....." . Las denominadas cláusulas de escape, se refieren a un "Procedimiento general de consulta y de reclamaciones" para el caso de dificultades específicamente no previstas en la aplicación del Convenio y podía ser invocada por cualquier país miembro.

El punto ii) merece ser destacado pues al constituir un mecanismo automático de aceleración del proceso de desgravación impide que algunas excepciones permanezcan sin justificativo cuando los factores que motivaron su adopción han cambiado.

Veamos ahora, algunos indicadores siempre tomados del trabajo de Tamames, sobre los efectos del anexo G:

- Las importaciones de las mercancías del anexo G originarias de la EFTA tuvieron un crecimiento más rápido que las provenientes del resto del mundo.
- En 1960 las exportaciones de las mercancías del anexo G representaban menos del 15% del total mientras que en 1970 superaban el 40%.
- En el periodo 1960-70 las exportaciones portuguesas crecieron 175%; las exportaciones del anexo G a la EFTA crecieron más de 4 veces el crecimiento del total de las exportaciones.
- Igualmente se modificó la estructura de las exportaciones: la participación de productos primarios en el total exportado pasó de un 50% en 1959 a 37% en 1970.
- En términos de participación en el total exportado, el mercado de la EFTA, pasó a representar de 29.9% en 1959 a 35.4% en 1970.
- Las exportaciones portuguesas a la EFTA crecieron un 17% acumulativo anual en el periodo señalado, mientras que las dirigidas a la CEE apenas lo hicieron en un 9%.

- De acuerdo a un estudio que realizó la Secretaría General de la EFTA, la incidencia estimada de la constitución de la zona libre comercio sobre las exportaciones portuguesas fue del 7%; es decir, de no haberse creado la EFTA las exportaciones portuguesas a dichos mercados hubiesen crecido solamente un 10% y no 17%.

Las experiencias de la EFTA y la CEE han sido evidentemente distintas: tanto en los mecanismos adoptados como en sus alcances y resultados.

Ahora veremos un caso completamente diferente pues se desarrolló en un ámbito político y económico opuesto: me refiero al proceso de cooperación entre los países socialistas.

II.2. El caso de los países con economías centralmente planificadas: El Consejo de Ayuda Mutua Económica.

Si bien el año 1949, cuando la agencia soviética TASS anunciaba la creación de un organismo de cooperación entre los países socialistas, es considerado el año fundacional del Consejo de Ayuda Mutua Económica CAME; fue después de diez años que se aprobaron los Estatutos del Consejo, el cual entró en vigor en la primavera de 1960.

El CAME nace inicialmente como reacción al Plan Marshall y a la OCDE a fin de desarrollar la cooperación internacional entre los países socialistas; posteriormente en las modificaciones al Estatuto realizadas en 1973 y 1974, se introdujo el concepto de integración económica hasta entonces considerado como una etapa del sistema capitalista.

Las finalidades del Estatuto vigente indican que el CAME tiene por objeto "contribuir, mediante la unificación y coordinación de los esfuerzos de los países miembros en la búsqueda y posterior perfeccionamiento de la cooperación así como el desarrollo de la integración económica socialista, al desarrollo planificado de la economía nacional, a la aceleración del progreso económico y técnico en estos países, a la elevación del nivel de industrialización de los países industrialmente menos desarrollados, al aumento continuo de la productividad del trabajo, al acercamiento y a la igualdad progresiva de los niveles de desarrollo económico y el aumento constante del bienestar de los pueblos de los países miembros" (Art. Primero).

Entre los objetivos, encontramos dos que se refieren a la desigualdad en los niveles de desarrollo y la necesidad de su equiparación. Estas finalidades se sustentan en los "Principios fundamentales de la división socialista del trabajo" incorporadas en un documento aprobado en 1962 por una Conferencia de Representantes de los Partidos Comunistas y Proletarios. En este documento se identifican criterios específicos que deben regular la planificación y especialización productiva del mercado socialista. Uno de esos criterios resulta la necesidad de atender prioritariamente la abolición gradual de las diferencias de nivel económico y que tienen su origen en el desarrollo capitalista precedente. En otra parte del documento se señala que "por su propia naturaleza, el socialismo implica la necesidad de una paridad en los niveles económicos". Esto comporta en último análisis, que los países que se encuentran en un nivel económico inferior deberán desarrollarse más rápidamente que los demás países socialistas" (Capítulo 6).

Según Giuseppe Schiavone, "la paridad gradual de los niveles de desarrollo no deberá conducir, a la creación de una uniformidad artificial" (6) o en su caso a la adopción de patrones y niveles comunistas similares.

Ahora bien, el principal instrumento para el logro de este objetivo y, en general, para alcanzar una eficiente división socialista del trabajo, es la coordinación de los planes nacionales.

El año 1971, luego de una profunda y crítica evaluación de los primeros 20 años del proceso, se aprueba el "Programa Complejo de profundización y perfeccionamiento de la colaboración y de desarrollo de la integración económica socialista de los países del CAME", reiterando la necesidad de alcanzar "la progresiva paridad de los niveles de desarrollo económico entre los países del CAME". Sin embargo, no plantea medidas precisas y menos estructurales que permitan su concreción; simplemente señala que "las vías principales del acercamiento y la igualación paulatina del nivel de desarrollo económico de los países del CAME, consisten, ante todo, en movilizar al máximo y emplear con eficacia sus propios esfuerzos y recursos, así como, en aprovechar las ventajas de la división socialista del trabajo".

No existe, por tanto, a nivel del CAME un mecanismo específico que tenga como objetivo

expreso apoyar a los países menos desarrollados; todas las posibilidades de avanzar en esa dirección descansan en la coordinación y planificación conjunta y el desarrollo de la división socialista del trabajo.

Efectivamente, uno de los principios de la coordinación de los planes nacionales acordadas en las sesiones IV y V del Consejo de Ayuda Mutua Económica, es el de "superar de modo gradual la diferencia, plasmada en el curso de la historia, de los niveles de desarrollo económico de los distintos países, ante todo mediante la industrialización de los países con un nivel económico relativamente bajo y sobre la base de aprovechar al máximo las posibilidades internas de cada país, así como las ventajas del sistema socialista mundial". (7).

Esta ausencia de un régimen preferencial particular no significa que se hayan acentuado las diferencias entre los países miembros; más por el contrario, aparentemente éstas se han reducido. Pero resulta difícil poder determinar en que medida este acortamiento de las "brechas" se deba al programa de cooperación e integración socialista ó a políticas desarrolladas internamente.

Veamos las tasas de crecimiento promedio de los países fundadores del CAME en cuatro quinquenios sucesivos (posteriormente ingresaron Cuba y Vietnam)

TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO DEL INGRESO NACIONAL

Países	1961-65	1966-70	1971-75	1975-80	1981-85
Bulgaria	6.7	9.8	7.8	6.1	3.1
Checoslovaquia	1.9	6.9	5.5	3.7	1.7
Polonia	6.2	6.0	9.8	1.3	-0.8
Hungría	4.1	6.8	6.5	3.5	1.3
Mongolia	1.0	4.3	6.7	5.5	6.5
R.D. Alemania	3.4	5.2	5.4	4.1	4.5
Rumania	9.2	7.6	11.3	7.0	4.4
URSS	6.5	7.8	5.7	4.2	3.6
Total CAME	6.0	7.4	6.4	4.1	3.2

Conviene destacar las cifras de Rumania uno de los países menos desarrollados, cuya economía se ha sustentado históricamente en la producción agrícola.

Como veremos en el siguiente cuadro, la tasa de crecimiento de la producción industrial, en el caso rumano, ha estado por encima del crecimiento del ingreso nacional, excepto en el periodo 1981-85.

TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

Países	1961-65	1966-70	1971-75	1975-80	1981-85
Bulgaria	11.7	10.9	9.1	6.0	4.3
Checoslovaquia	5.2	6.7	6.7	4.6	2.7
Polonia	8.4	8.3	10.4	4.6	0.4
Hungría	7.5	6.2	6.4	3.5	2.0
Mongolia	9.8	9.9	9.1	8.4	9.3
R.D. Alemania	5.8	6.5	6.5	5.0	4.1
Rumania	13.8	11.9	12.9	9.5	4.0
URSS	8.6	8.5	7.4	4.4	3.7

Del análisis de los cuadros precedentes se puede inferir que en el período 1960-1980, los países menos desarrollados: Rumania, Bulgaria y en menor medida Mongolia y Polonia han acortado las diferencias respecto a los países "mayores" en términos de ingreso nacional y producción industrial.

De igual manera el ingreso real per cápita de una base 100 en 1960 pasó a: 220 en Bulgaria; 225 en Polonia; 198 en Hungría; 172 en Mongolia; 182 en la República Democrática Alemana; 228 en Rumania; y, 197 en la Unión Soviética. Nuevamente Rumania, Polonia y Bulgaria alcanzan los índices más altos.

Nota: Las cifras relativas al CAME han sido extraídas del libro "The international payments and monetary system in the integration of the socialist countries" Imre Uineze; martinez Nighoff, Publishers (Budapest 1984).