

Distr.
RESTRINGIDA
LC/R.879 (Sem.55/3)
12 de marzo de 1990
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión sobre Perspectivas de la Integración en
América Latina y Europa en el Área del Comercio
Intrarregional y de la Situación de los Países
de Mercado Insuficiente, patrocinado por la
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL) y el Gobierno de Francia */

Santiago de Chile, 2 y 3 de abril de 1990

LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO EN LOS
PROGRAMAS DE INTEGRACION DE AMERICA LATINA **/

*/ Esta reunión se efectúa en el marco del convenio del Gobierno de Francia con la CEPAL FRA/89/S89 destinado a la realización de un seminario sobre integración económica regional.

**/ Documento preparado por el señor Fernando de Mateo, Consultor del Proyecto de Integración y Cooperación Regional de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION Y RESUMEN	1
II. INSTRUMENTOS Y ACCIONES ADOPTADOS EN FAVOR DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO (PMDER) EN EL MARCO DE LOS ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACION. RESULTADOS	8
1. ALALC/ALADI	8
2. Grupo Andino	15
III. PROPUESTAS DE FORMULAS QUE MEJORARIAN LA PARTICIPACION DE LOS PMDER EN EL PROCESO DE INTEGRACION	20
1. Algunos requisitos generales a satisfacer	20
2. Ampliación y diversificación de la capacidad productiva y oferta exportable en los PMDER	22
3. Los Programas Especiales de Cooperación de la ALADI: marco idóneo para el apoyo a los PMDER	25
4. El Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC) como posible fuente de cooperación entre los PMDER y los demás países de la ALADI	26
5. Acuerdos interempresariales para la producción y comercialización de productos de los PMDER	27
6. Condiciones para el acceso a los mercados de la región de productos de los PMDER	34
7. Financiamiento de inversiones y asistencia técnica	38
8. Cooperación en la áreas de energía, infraestructura y transporte	41
9. Apoyo a la comercialización internacional de los productos de los PMDER	43
IV. CONCLUSIONES	46
Notas	48

I. INTRODUCCION Y RESUMEN

El problema de los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER) que participan de un proceso de integración es de vieja data y se ha apreciado con mayor nitidez en los programas de integración encarados entre países en desarrollo en distintas partes del mundo.^{1/}

Cuando los PMDER adhieren a tales programas procuran que su participación les permita obtener diversos objetivos, en particular: incrementar su tasa de crecimiento, diversificar su estructura productiva y aumentar la ocupación. En América Latina también se ha explicitado, en particular en el Grupo Andino, el objetivo de lograr una tendencia hacia el mayor equilibrio en el nivel de desarrollo de los miembros.

Las autoridades de los PMDER consideran que su participación en los programas de integración debe permitirles alcanzar esos objetivos mejor que mediante una estrategia "independiente" de desarrollo.

Dado que los procesos de integración se llevan a cabo mediante la adopción de una serie de instrumentos establecidos y aceptados por los países miembros, dependerá de la validez de aquellos instrumentos que los PMDER --y, debe reconocerse, también los otros-- consideren satisfactoria su adhesión a esos procesos.

En todos los programas de integración se ha tenido en cuenta la situación de los países de menor desarrollo o, como en el caso europeo, las regiones más atrasadas de algunos países. El ordenamiento jurídico que regula el funcionamiento de las distintas agrupaciones de integración contempla, consiguientemente, medidas en favor de esos países o regiones.

Las disposiciones pueden comprender, según los casos, los mecanismos de desgravación del comercio recíproco, asignaciones industriales, condiciones más favorables para llegar al arancel externo común, cooperación técnica, etc.

La experiencia recogida hasta el presente revela, sin embargo, que los distintos recaudos que se han tomado para hacer más favorable la participación de los PMDER en programas de integración entre países en desarrollo no han

resultado plenamente satisfactorios.* / Los programas de integración de América Latina no han sido una excepción. Con mayor o menor énfasis, los PMDER de la región han manifestado continuamente su disconformidad por los resultados que obtienen del respectivo proceso.

No puede negarse que se han realizado esfuerzos como respuesta a esa disconformidad y se han intentado fórmulas con miras a corregir los efectos asimétricos de la integración. Pero tampoco puede negarse que se ha logrado poco para acallar los reclamos de los PMDER por lo que consideran una inequitativa distribución de los costos y beneficios del proceso de integración. Cabe, por lo tanto, preguntarse si es que los instrumentos que se fueron adoptando en la región para paliar esos inconvenientes han resultado totalmente ineficaces o, quizás, si es que han estado faltando medidas adicionales que refuercen la eficacia que intrínsecamente pueden tener esos instrumentos, en particular los arancelarios.

Tradicionalmente se ha privilegiado el objetivo de los PMDER de incrementar sustancialmente sus exportaciones hacia los demás países del mismo esquema de integración. Se estima que ese incremento irá acompañado de una mayor diversificación de la estructura productiva, su modernización, mayor ocupación y aumento del Producto Bruto.

Para ello, dentro de un enfoque conocido, los PMDER han recibido preferencias arancelarias diferenciales respecto de los demás de mayor desarrollo. A la vez, han contado con un período mayor para reducir sus propios aranceles en favor de aquéllos. Se intenta, de tal modo, que una más acelerada apertura de los mercados regionales les permita incrementar sus exportaciones hacia la región (uno de los objetivos perseguidos, como se señaló) y, desde una perspectiva opuesta, evitar que las preferencias que otorguen a los países más desarrollados de la respectiva entente provoque un efecto dañino sobre sus sectores productivos debido a su menor capacidad para competir con aquellos países.

Los hechos demuestran con pertinacia que las exportaciones de los PMDER hacia los países más desarrollados no aumentan al ritmo esperado y que la "mayor

* / En algunas partes, como ha ocurrido en Africa, ese hecho ha llevado incluso a la ruptura del esquema de integración.

espera" para reducir sus aranceles a los otros países opera como contención de importaciones sólo durante un tiempo.

Por una parte, las exportaciones de los PMDER a los países asociados tropiezan con una serie de obstáculos, tanto originados en el propio país como resultantes de medidas unilaterales que aplican los otros países concedentes de las preferencias. Es que sus condiciones estructurales no se modifican con rapidez, lo que determina que, por una parte, no generen suficiente oferta exportable y, por otra, el sistema productivo no se prepare con el ritmo necesario para hacer frente a la competencia que las importaciones de los países más avanzados provocarán al cabo del tiempo de espera previsto.

Todo lo anterior confluye en generar una asimetría en el comercio cuando se aplica el mecanismo puramente arancelario. Generalmente los PMDER no se benefician de la "desviación de comercio" que hacen los países más desarrollados del esquema respectivo y, en cambio, corren con los costos de esa desviación, ya que las importaciones que realizaban anteriormente desde fuentes más económicas comienzan a realizarlas --a favor de las preferencias que otorgan-- de fuentes menos económicas.^{2/}

En otros términos, los PMDER aprovechan mucho menos el sistema de subsidios recíprocos que, de hecho, implica la desviación de comercio en todo esquema de integración.

Todo indica que los esfuerzos que se hagan en el futuro para que los PMDER perciban que su participación en los programas de integración en América Latina les resulta beneficiosa, deberán apuntar a que se creen las condiciones para que puedan incrementar la producción de bienes exportables. Para ello no necesariamente deben abandonarse los mecanismos arancelarios, ya que es inconcebible un proceso de integración sin que se practique un desmantelamiento recíproco de aranceles entre los países miembros.

De lo que se trata, es que, en el futuro, los sistemas destinados a apoyar a los PMDER vayan incorporando componentes que refuercen sus posibilidades de expandir y diversificar su producción y, consiguientemente, de aumentar su participación en las exportaciones intrarregionales.

La necesidad de introducir esos mecanismos será cada vez mayor si se tiene en cuenta la tendencia actual que se observa en las políticas de los países de la región de abrir sus economías. Esa tendencia no es, por cierto, un hecho

circunstancial: responde a la intención declarada de lograr una mayor inserción de las economías latinoamericanas en el contexto mundial de producción y comercio. Dado que uno de los elementos de esa estrategia es la reducción sistemática y general de los aranceles, las preferencias a favor de los países asociados en los distintos programas de integración vigentes en la región disminuirán, por definición, la eficacia como instrumento integrador. Este hecho fortalece, por si hiciera falta, el argumento en favor de la aplicación de otros instrumentos que acompañen, cada vez más, a las preferencias arancelarias.

Dentro de esa tesitura es de presumir que la filosofía con que se encare la integración vaya perdiendo su naturaleza "complementarista" para ir, concomitantemente, ganando espacio una mayor competencia entre los países miembros. Esto se va constatando sobre todo en algunos convenios bilaterales celebrados en los últimos años en la región que prevén la apertura de los respectivos mercados de los países firmantes para una porción significativa de sus nomenclaturas arancelarias.

La mención de que las preferencias arancelarias, por sí solas, son insuficientes para conseguir los objetivos perseguidos por los PMDER que participan de los procesos de integración de la región lleva a considerar la viabilidad y eficacia que tienen otras medidas complementarias.

La experiencia del Grupo Andino en materia de asignación programada de industrias revela que muy probablemente en el futuro los países miembros de los distintos esquemas de la región pondrán mucho menos énfasis en la programación conjunta del desarrollo sobre bases abarcativas de grandes sectores. La gradual estructuración de aparatos productivos más complejos y modernos en los PMDER podría llegar a ajustarse a lineamientos más simples y pragmáticos que hagan viable su concreción. Enfoques de este tipo permitirían, además, mensurar los resultados de los distintos emprendimientos en que se involucren los PMDER.

Los puntos de vista y la actitud de los actores económicos no fueron tomados en cuenta debidamente en los modelos de desarrollo industrial integrado que se ensayaron en el pasado. Esa fue, entre otras, una de las causas de los intentos frustrados en esa materia. Por lo tanto, al intentarse articulaciones productivas entre los PMDER, por una parte, y los países más desarrollados de la región, por la otra, será necesario dar a las empresas mayor protagonismo y prestar más atención a la atracción de inversiones hacia los PMDER.

Los PMDER tienen dificultades para atraer capitales que les permitan ampliar su capacidad de producción y su oferta exportable. Ante la posibilidad de contar con un mercado ampliado por el abatimiento de los aranceles entre los países miembros, los inversionistas extranjeros prefieren generalmente localizar las inversiones en los países más desarrollados de la agrupación. Esta es una razón de peso para que se exploren métodos que hagan atractiva la inversión en los PMDER, sin las cuales la expansión y diversificación de sus actividades serán seguramente lentas.

Los PMDER tienen además déficit organizacionales para impulsar sus exportaciones hacia los demás países de la región. A este hecho debe atribuirse una cuota de los resultados insatisfactorios que se han constatado en esas exportaciones, a pesar de las preferencias arancelarias recibidas. Esta no es una cuestión carente de importancia en una época como la presente, en que la comercialización internacional juega un papel sustancial para penetrar en los mercados externos.

Las perspectivas de los PMDER en el marco de cada uno de los esquemas subregionales de integración de América Latina mejorarán en la medida en que la cooperación que les presten los países más avanzados de la región se traduzca en acciones efectivas y no solamente en declaraciones o disposiciones que tengan escasa o ninguna implementación. Pero también dependerá, en parte, de sus propios esfuerzos en procura de corregir una serie de deficiencias cuya solución cae fundamentalmente en su esfera de decisión.^{3/}

Es así como aspectos tan significativos como la necesidad de contar con capacidad empresarial para encarar proyectos complejos en relación con las actividades preexistentes en los PMDER y de capacitar la mano de obra no fueron tenidos demasiado en cuenta al momento de diseñar algunos programas de integración con la participación de PMDER. En el Grupo Andino esos factores, así como la falta de capitales, contribuyeron para que los programas de desarrollo industrial apenas si tuvieran un principio de implementación.^{4/}

Tampoco parece haberse procurado aplicar los distintos componentes del sistema (apertura, cooperación técnica, financiamiento, etc.) de manera convergente para alcanzar un mismo objetivo. No debe extrañar, por lo tanto, que la política basada en preferencias arancelarias haya tropezado con falta de producción de los bienes cuya exportación hacia la región se quería estimular.

O que, cuando esos productos contaron con oferta, se hayan enfrentado con obstáculos en materia de transporte u otros inconvenientes no relacionados con la producción.

Con todo, ha habido progresos evidentes en los últimos años en la comprensión de esta materia. Si se realiza un inventario de las disposiciones que se fueron estableciendo desde los comienzos de los distintos programas de integración de la región se apreciará que prácticamente no quedan hoy flancos sin cubrir. Se han diseñado estrategias, previsto mecanismos y establecido instituciones orientadas a lograr que los PMDER participen activamente en la integración y que, sobre todo, obtengan beneficios de esa participación. Se cuenta con una batería de instrumentos bastante rica que, con eventuales agregados, puede conformar, debidamente implementada, un eficiente sistema de apoyo a los PMDER. Lo que ha estado faltando es la aplicación a cabalidad de esos instrumentos.

Al tratar el tema de la participación de los PMDER en los programas de integración corresponde hacer mención a las políticas macroeconómicas nacionales de los países de la región y a la situación por la que atraviesan desde comienzos de la década.

El comportamiento de algunas variables básicas que influyen sobre el comercio intrarregional ha perturbado, por períodos, los resultados esperados de los instrumentos de integración, entre ellos los que se aplicaron en favor de los PMDER. La alteración de las tasas de cambio, tanto en los PMDER como en lo demás, es un ejemplo de lo dicho. Lo mismo puede decirse de las restricciones no arancelarias. La aplicación de esas medidas responde a la situación de vulnerabilidad de las economías de la región, caracterizada por fuertes y desiguales tasas de inflación y las restricciones impuestas por los desequilibrios externos que llevan a recurrir a la aplicación de medidas para frenar las importaciones. En este sentido, una gradual recomposición de las condiciones de crecimiento económico de los países de la región puede reflejarse en la eliminación de tales medidas y, consecuentemente en una mayor eficacia de los instrumentos de apoyo a los PMDER.

Sin embargo, no es concebible pensar en el mejoramiento de esas condiciones en corto tiempo. Por lo tanto, se requiere que, entretanto, los

sistemas de apoyo a los PMDER se adecúen a las circunstancias a fin de que resulten operativos en la mayor medida posible a pesar de los factores aludidos.

En la siguiente sección se realiza un análisis detallado de las medidas que se adoptaron en cada uno de los esquemas de integración de América Latina en favor de los PMDER respectivos y los problemas que esos países enfrentan para aprovechar las oportunidades de su pertenencia a esos esquemas.

En la tercera sección se formulan algunas propuestas de estrategias y acciones específicas que podrían resultar útiles para intentar articulaciones productivas de carácter estable entre los PMDER y los más avanzados de la región y que resulten, a la vez, de la mayor conveniencia para los primeros.

La última sección se dedica a una recapitulación general de los problemas expuestos y de las propuestas realizadas.

II. INSTRUMENTOS Y ACCIONES ADOPTADOS EN FAVOR DE LOS PAISES DE MENOR
DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO (PMDER) EN EL MARCO DE LOS
ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACION. RESULTADOS

1. ALALC/ALADI

Las disposiciones de carácter preferencial que preveía el antiguo Tratado de Montevideo de 1960 en favor de los países de menor desarrollo relativo --Bolivia, Ecuador y Paraguay-- reflejaban el carácter esencialmente comercialista del propio Tratado cuyo objetivo era, como es sabido, el de alcanzar una Zona de Libre Comercio en un plazo que inicialmente fue establecido en 12 años.

Dentro de esos lineamientos y objetivos, las ventajas en favor de los PMDER consistieron en el otorgamiento de preferencias arancelarias en listas de productos originarios de esos países, no extensivas a los demás de la Asociación. Desde la perspectiva opuesta, los PMDER contaban con mayor plazo para el abatimiento de sus barreras arancelarias en relación con los países de mayor desarrollo y de mercado insuficiente.

Las condiciones previstas en el Tratado de Montevideo de 1960 no resultaron satisfactorias para los PMDER de la ALALC, de lo cual quedó constancia en distintas reuniones y en sesiones de la Conferencia de las Partes Contratantes.

Es que, como se fue apreciando cada vez con mayor nitidez, la disponibilidad de un mercado más amplio que el nacional respectivo no era --como no lo es en la actualidad-- una condición suficiente para que los PMDER pudieran aprovecharlos. Distintas limitaciones, que aún permanecen, gravitaron para que esos países no estuvieran en condiciones de generar producciones exportables a los demás de la Asociación en magnitudes tales como para incrementar significativamente sus exportaciones y constatasen, por lo tanto, que su adhesión a ese esquema de integración les permitía acelerar su desarrollo y diversificar su producción.

Tal situación fue, en parte, una de las causas que motivó la formación del Grupo Andino al cual adhirió Bolivia a la vez que, simultáneamente, continuaba siendo miembro de la ALALC.

Podría decirse que la prolongada crisis de la ALALC, que pasó por diversas etapas, todas conducentes a su deterioro, no contribuyó a crear condiciones para que los PMDER revirtieran la situación desigual en que se encontraban en relación con los países más desarrollados de la Asociación.

La decisión de los países miembros de dar por concluido el período de la ALALC y crear la ALADI, en 1980, abrió nuevos senderos al proceso de integración global en ese ámbito; a la vez, dió lugar a que se considerara de manera más explícita la situación de los PMDER. De allí que el nuevo Tratado incluya una serie de disposiciones a través de las cuales se intenta corregir las insuficiencias instrumentales preexistentes a fin de que los PMDER logran satisfacer los objetivos que perseguían cuando adhirieron a la Asociación.

El nuevo Sistema de Apoyo a los PMDER de la ALADI, de suyo más complejo y ambicioso que el que contemplaba el Tratado de Montevideo de 1960, comprende así a las Nóminas de Apertura de Mercado, los Programas Especiales de Cooperación, la preservación de las preferencias, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la aplicación de cláusulas de salvaguardias en casos justificados.^{5/}

La intención de satisfacer las aspiraciones de los PMDER de la Asociación de alcanzar grados crecientes de industrialización y diversificación productiva está expresamente reflejada en el artículo 18 del Tratado por el cual se establecen las Nóminas de Apertura que deben incluir preferentemente productos industriales.

Por su parte, los Programas Especiales de Cooperación son sumamente amplios, si se tienen en cuenta las acciones y medidas que pueden incluir, a saber:

i) Estudios de mercado; ii) estudios de prefactibilidad y factibilidad de proyectos que impliquen la posible constitución de empresas nuevas o la reorganización de las existentes; iii) promoción de empresas multinacionales latinoamericanas para la producción y comercialización de productos que podrán incorporarse a las Nóminas de Apertura de Mercado; iv) cooperación tecnológica y gerencial, capacitación de personal técnico y empresarial; v) acciones conjuntas en relación con proyectos de interés común a fin de obtener el financiamiento destinado a su ejecución, a la asistencia técnica y a la adquisición de maquinaria y equipos.^{6/}

En 1987 los Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI estimaron necesario precisar, con cierto detalle, la naturaleza y contenido de las acciones que tradujeran en hechos concretos las disposiciones contenidas en el Tratado de Montevideo de 1980 y en la anterior Resolución 4 (CM) del propio Consejo. Esa decisión de los Ministros se expresó en la Resolución 13 (CM) por la cual se dispone un Plan de Acción que prevé una serie de medidas específicas destinadas a hacer posible que los PMDER obtengan resultados satisfactorios de su participación en la ALADI.

En el Plan de Acción sobresalen la concertación, a corto plazo, de un programa para ampliar la oferta exportable de los PMDER que, como se mencionó reiteradamente, es uno de los obstáculos principales que hace que esos países no hayan logrado una participación satisfactoria en el proceso de integración. Se puso especial atención a las necesidades de los países mediterráneos, por cuyo motivo el Plan contiene disposiciones específicas relacionadas con Bolivia y Paraguay.

La Resolución prevé, asimismo:

i) la disposición de los Ministros de impulsar acuerdos de complementación económica bi o plurilaterales con los demás países que tengan en cuenta los recursos naturales con ventajas comparativas de los PMDER, e incentivar la formación de empresas conjuntas bi o multinacionales latinoamericanas para la producción y comercialización de los productos derivados de esos acuerdos que se complementen con las producciones nacionales de los países miembros de la ALADI;

ii) la capacitación del personal destinado a la promoción y venta de productos de los PMDER y acuerdos para la promoción y venta a través de los organismos especializados de los países miembros;

iii) la concertación de acuerdos de cooperación en el campo del financiamiento y de la asistencia técnica, de modo especial en beneficio de los países mediterráneos;

iv) el otorgamiento y aprovechamiento, por parte de los países que lo hubieran hecho aún, de zonas, depósitos y puertos francos en los países miembros de la ALADI. Asimismo, la facilitación en aspectos relacionados con la infraestructura física y mecanismos eficaces en favor de Bolivia y Paraguay como

también la concertación de fletes preferenciales con los países que estuvieren en condiciones de negociarlos con los PMDER;

v) acuerdos para la ejecución de obras de infraestructura que vinculen los centros de producción de los países mediterráneos con los de consumo de los demás países, el tránsito libre y el acceso a las rutas marítimas.

Como se aprecia, la variedad de acciones previstas en los Programas Especiales de Cooperación de la ALADI en favor de los PMDER es vasta. A pesar de ello, no parece que los países miembros se hayan mostrado demasiado dispuestos a avanzar en el diseño de Programas que incluyesen un conjunto de las medidas enumeradas. Por ejemplo, la Unidad de Promoción Económica de la ALADI ha preparado, como parte de su gestión, algunos proyectos de acuerdos de complementación que no han encontrado un eco favorable.^{7/}

Con los instrumentos destinados a estimular las exportaciones desde los PMDER hacia los demás de la Asociación puede decirse que no se ha logrado el objetivo perseguido, al menos desde la óptica de los propios PMDER.

En lo que concierne a las concesiones recibidas en el marco de los Acuerdos de Alcance Parcial el aprovechamiento fue poco significativo. Ello se atribuyó a la inexistencia de producción exportable para la mayoría de las concesiones negociadas, a la incidencia de los requisitos de origen que norman la importación de los productos correspondientes, (que no pueden ser satisfechas por los PMDER) y a las limitaciones de la infraestructura de esos países.^{8/}

Por su parte, las exportaciones de los PMDER amparadas por la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) no han corrido mejor suerte. Como los demás instrumentos de la ALADI, la PAR contempla márgenes más favorables para los PMDER. Estos países, a la vez, están exentos del uso en su contra de listas de excepciones --que son aplicables a los demás países-- cuando los productos exportados por los PMDER hayan sido objeto de comercio significativo en el período 1980-1985. No obstante esta disposición, esas excepciones parecen estar ejerciendo un efecto nocivo sobre las posibilidades de exportación de los PMDER a los demás países de la ALADI.^{9/}

Por otra parte, se ha verificado que los tratamientos diferenciales previstos en la PAR en favor de los PMDER de la ALADI no resultan suficientes.^{10/}

Los PMDER han recibido también un tratamiento especial en el Programa para la Recuperación y Expansión del Comercio (PREC) consistente en una preferencia superior a la de los demás países respecto de los aranceles que se aplican a terceros países, a la vez que cuentan con un diferimiento en el tiempo para poner en vigor los márgenes de preferencia que habrán de otorgar a los demás países de la Asociación.^{11/}

Los beneficios que los PMDER podrían obtener del PREC podrían llegar a ser reducidos si se tiene en cuenta que son escasos los productos de los listados que presentaron los demás países para incorporar a ese programa en los cuales algunos de los PMDER manifiestan tener interés.^{12/}

Ello es así debido a que los productos incorporados a las listas presentadas por los países que ya pusieron en vigencia el PREC son producidos por los más desarrollados de la región. Por lo tanto, los PMDER deberían competir con los demás países en la captación de los mercados en que operen las preferencias contempladas en el Programa. Además, una vastedad de esos productos no cuentan con producción en los PMDER. Esto último constituye una constante en la mayoría de los casos de aprovechamiento insuficiente de las preferencias arancelarias por parte de los PMDER.

Es necesario también mencionar como causa del insatisfactorio resultado obtenido por los PMDER de los mecanismos de preferencias arancelarias a los incumplimientos de los compromisos asumidos por los demás países y la vulneración de las preferencias que fueron negociadas.

En lo que concierne a las Nóminas de Apertura de Mercado, los PMDER de la ALADI han cuestionado reiteradamente el hecho de que no tuvieran un carácter regional, tal como correspondería de acuerdo con las disposiciones por las cuales se instituyeron. De tal modo, no se ha alcanzado a estructurar una nómina de productos para la cual todos los países de la ALADI abran su mercado a cada uno de los PMDER. Por lo tanto, se interpreta que ello "anula las posibilidades de contar con un mercado ampliado en base al cual esos países pudieran impulsar su desarrollo industrial".^{13/}

A esa circunstancia se agrega que varias de las concesiones están afectadas por cupos o contingentes y que, en los casos de Bolivia y Ecuador, el efecto de las concesiones se reciente más aún debido a que las mismas se hallan negociadas en el Acuerdo de Cartagena.

Por otra parte, el compromiso de ampliar las nóminas que habían asumido los países de la ALADI solo fue cumplido por algunos de ellos.

Es probable que el énfasis puesto por los PMDER en la necesidad de contar con Nóminas de Apertura con alcance regional sea un tanto excesivo. Hay casos en que el mercado de algunos de los países de la región es suficientemente grande como para absorber exportaciones significativas de los PMDER, siempre que cuenten con oferta exportable. No lo es, ciertamente, si los países que abren su mercado tienen una dimensión reducida, en cuyo caso el incentivo de expandir la producción en los PMDER con miras a satisfacerlos podría ser escaso. El manejo de las nóminas por los PMDER con un enfoque pragmático podría brindarles resultados positivos y un mejor aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen. Por lo demás, se aprecia que en la actualidad los países más desarrollados de la región muestran una mayor disposición de abrir sus mercados para un número creciente de productos a los países de menor desarrollo como uno de los componentes de los acuerdos de complementación que se están firmando, de cobertura más amplia que los Acuerdos de Alcance Parcial.

Paralelamente a las dificultades que obstaculizan un mejor aprovechamiento de las ventajas preferenciales por los PMDER, ya comentadas, existen otras que han concitado un interés creciente de esos países.

Estudios elaborados por la Secretaría de la ALADI en relación con el aprovechamiento de las concesiones arancelarias recibidas en el marco de la Asociación revelaron una serie de factores.^{14/} Esos factores caen en distintos segmentos de la cadena producción-transporte-comercialización. Algunos se ubican en el propio país de menor desarrollo y, dentro de él, en la propia empresa o bien tienen que ver con el ámbito de las políticas económicas y otras disposiciones establecidas por las autoridades.

Así, pues, en muchos casos ha sido la inexistencia de oferta exportable la que ha determinado, de hecho, la imposibilidad de los países de menor desarrollo de exportar productos comprendidos en las Nóminas de Apertura o en los Acuerdos de Alcance Parcial.

En otros casos, cuando la oferta existía, se detectó la inadecuación del producto a las exigencias de los mercados de la ALADI, falta de contactos comerciales de los empresarios de los PMDER con importadores potenciales de los países otorgantes de las preferencias, desconocimiento de canales de

comercialización, inadecuado sistema de promoción de las exportaciones en el propio país y, en los casos pertinentes, falta de financiamiento para hacer frente a la producción.

Se ha apreciado asimismo que un entorno macroeconómico e institucional poco favorable a las actividades de exportación ha contribuido a dañar las posibilidades de penetrar en los mercados de los países concedentes de las preferencias. A ello se suma una serie de procedimientos establecidos en diferentes ámbitos de las administraciones nacionales respectivas que dificultan y hacen onerosa la operatoria de exportación y consecuentemente, reducen su rentabilidad.

Desde otra perspectiva, los empresarios de los PMDER han enfrentado, casi sin excepción, trabas de distinta naturaleza en los mercados de los países concedentes de las preferencias.^{15/}

Va de suyo que la remoción de la incidencia negativa de esos factores constituye una condición necesaria para aumentar las posibilidades de los PMDER para incrementar exportaciones a los mercados de la Asociación beneficiadas por preferencias.

Es asimismo imprescindible que se monten mecanismos de información sobre las oportunidades de mercado que abren esas preferencias, un flanco débil que requiere cubrirse, de acuerdo a lo que manifestaron los empresarios encuestados como parte de los estudios mencionados.

La amplitud de los Programas Especiales de Cooperación permitiría incorporar en ellos una serie de instrumentos, de diversa índole, que potenciarían las ventajas de acceso a los mercados de la Asociación de productos originarios de los PMDER. Sin embargo, esos Programas apenas si han tenido algunos esbozos de utilización, tal como lo reconoce la propia Secretaría de la ALADI. En efecto, el único intento de instrumentarlos ha sido la Resolución 59 del Comité de Representantes por la cual se convino en ejecutar un programa de cooperación en favor de Bolivia que, por otra parte, no arrojó resultados visibles.

La razón para que así sucediera es, entre otras, que no se ha definido con mayor precisión de qué países y en qué condiciones Bolivia habría de recibir esa cooperación.^{16/}

Pero, además, según lo destaca la Secretaría en el documento citado, los propios PMDER han mostrado escaso interés en ese mecanismo, lo que habría imposibilitado conocer cuáles serían las actividades o sectores productivos para cuyo desarrollo podrían requerir la cooperación de los demás países. Estos, a su vez, parecen haber enfrentado dificultades en la preparación de iniciativas --que fueron dejadas exclusivamente a su cargo por la Resolución 58 del Comité de Representantes-- ya que desconocían de antemano las condiciones en que sus propuestas habrían sido aceptadas.^{17/}

No parece, sin embargo, que las razones enunciadas sean demasiado contundentes para explicar el desinterés en el diseño y aplicación de Programas Especiales de Cooperación. En efecto, estos pueden ser discutidos por cada uno de los PMDER a partir de alternativas varias de cooperación a fin de ir alcanzando gradualmente acuerdos susceptibles de ser incorporados luego a los instrumentos formales a firmar con los demás países.

La estrategia de aproximaciones sucesivas podría arrojar sustancioso provecho, tanto en esta materia como en otras referidas a emprendimientos que lleven a un fortalecimiento de la integración entendida en un sentido amplio.

2. Grupo Andino

La crisis de la ALALC ha sido explicada por la acumulación de los beneficios en los países más desarrollados del esquema. En parte, la creación del Grupo Andino y la formulación, dentro de él, de disposiciones diferenciales para Bolivia y Ecuador reflejan aquella preocupación.^{18/}

Los mecanismos que se diseñaron en el Grupo Andino en favor de Bolivia y Ecuador consistieron básicamente en condiciones preferenciales de acceso a los demás mercados, una mayor espera para que, a su vez, produjeran la apertura de sus mercados, la asignación de industrias y disposiciones relacionadas con el Arancel Externo Común en condiciones asimismo más favorables que las previstas para los otros países.

En rigor, en el esquema del Grupo Andino todos los instrumentos se orientaron a impulsar el desarrollo industrial de los países miembros, el que ocupaba el lugar central de la estrategia inicial. La programación industrial constituyó así el pivote de la estrategia de integración en el Grupo Andino y

reflejaba la aspiración de impulsar el desarrollo de los PMDER de forma que se acercaran a los demás países y se cumpliera así el objetivo del desarrollo equilibrado. Se confiaba en superar, de tal manera, uno de los obstáculos que había trabado el desenvolvimiento de la ALALC, según lo dicho, y hecho también que se frustraran programas de integración en otras partes del mundo en desarrollo.

Como se sabe, la implementación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) falló debido a una serie de motivos. Se ha señalado que, entre esas fallas, se encuentra el hecho de que las nóminas de productos que les asignaron a Bolivia y Ecuador contenía un número intrascendente, que se sobrevaloró la capacidad de la JUNAC para programar y de la Comisión para aprobarlos, así como que se minimizó el contacto con los sectores empresariales privados.^{19/}

Qué pasó para que los proyectos industriales no se hubieran podido concretar en el Grupo Andino tal como los países miembros confiaban que sería posible hacerlo? Se estima que lo que ocurrió es que se puso un celo exagerado en la formulación y aprobación de los proyectos pero que no se puso debida atención a la administración y ejecución de los que fueron aprobados. En lo que se refiere a Bolivia y Ecuador se descuidó, además, la acción conjunta, lo que se considera como uno de los aspectos que más afectó el cumplimiento del trato preferencial que esos países tenían en materia industrial.

Los plazos ampliados que se les otorgaron para que materializaran las asignaciones que habían sido otorgadas no resultaron suficientes.^{20/}

Por otra parte, las propuestas que se efectuaron dentro del marco de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial con la intención de favorecer a Bolivia y Ecuador no tenían en cuenta la racionalidad económica, por cuanto se les asignaron industrias intensivas en capital y tecnología en circunstancias de que carecían de esos recursos, así como de la suficiente capacidad empresarial.^{21/}

De acuerdo con un enfoque más general se estima que las oportunidades de inversión que les fueron acordadas a los PMDER fueron aprovechadas escasamente debido a causas externas e internas.

En lo interno se ha destacado a: i) problemas de diseño en los programas pero esencialmente el carácter prenegociador de las reuniones técnicas

intergubernamentales que precedieron a las propuestas o la insuficiente participación empresarial en la configuración de las mismas; ii) el enfoque negociador producto por producto del que surgió una sobreestimación para encarar los proyectos; iii) dificultades de ejecución; iv) problemas de administración comunitaria del mecanismo, de suyo complejo. Entre las causas externas se ubica a la crisis mundial, los precios de los bienes industriales y otros aspectos referidos a algunas de las industrias para las que se planeaban las asignaciones (petroquímica, automotriz, parte de la mecánica).22/

Además hay una cuestión que no puede dejar de mencionarse. Cuando se trata de agrupaciones de integración de la que participan países de distinto grado de desarrollo y, consecuentemente, con notorias disparidades en la dotación de recursos, en la dimensión del mercado y la disponibilidad de infraestructura y de mano de obra, los inversores prefieren a los países que cuenten con más mercado, con condiciones satisfactorias de infraestructura y mayor disponibilidad de mano de obra calificada. En lo que concierne a Bolivia, la circunstancia desventajosa en los aspectos mencionados pone en duda sus posibilidades de atraer capitales.23/

Este hecho se vincula también con el escaso movimiento de inversiones directas debido a la falta de cuidado que se dio a los flujos de capitales y de servicios y explicaría la insatisfactoria performance de los países de menor desarrollo relativo en los esquemas de integración.24/

Dadas las desventajas señaladas en materia de infraestructura, que se reflejan en el aislamiento geográfico y los altos costos de transporte de sus productos a los otros mercados andinos, fue un error no haber dado prioridad a la búsqueda de soluciones factibles a los problemas del transporte derivados de la mediterraneidad de Bolivia. En este país, la falta de elementos e instalaciones para el transporte, especialmente en lo que concierne a las exportaciones hacia Colombia, Ecuador y Venezuela, se ha señalado como un importante obstáculo. Los servicios portuarios son caros, las mercaderías despachadas internacionalmente por tierra deben ser reembarcadas por medio de transportistas nacionales en los puestos de frontera y son a veces detenidas en la aduana, sin mediar derecho de pago aduanero.25/

El descuido en que se incurrió en lo referido a la infraestructura adquiere mayor gravedad si es que, como se ha afirmado, la modificación de las

características estructurales de los PMDER del Grupo Andino (GRAN) no son fácilmente alterables en un período corto de tiempo de, por ejemplo 10 y 15 años, aún si se hicieran esfuerzos significativos institucionales y financieros para estudiar proyectos, establecer industrias y aprovechar mercados ampliados.26/

Hubo también problemas de las políticas económicas que afectaron a los PSDI como el cuestionamiento de los niveles de protección arancelaria que se estimaban apropiados y dificultades para hacer cumplir los compromisos de no alentar producciones en los países que no habían sido beneficiados con determinadas asignaciones.27/

En cuanto al comercio intrasubregional se refiere, los mecanismos liberatorios tropezaron con los problemas ya referidos al analizar el caso de la ALADI. Si bien Bolivia y Ecuador contaron con la apertura inmediata para un listado de productos en los demás países, carecían de una estructura productiva diversificada que encerrara un potencial de exportación y que, además, fuera competitiva con las producciones similares a las de los demás países.28/

Ese hecho explica que diez años después de establecidas las nóminas de apertura inmediata Bolivia sólo exportara 23,5 millones de dólares, de los cuales 21,3 millones correspondían al estaño y sus aleaciones y sólo 2 millones a whisky, cerveza y bicicletas. Esas exportaciones respondían, después de todo, al alto margen de preferencia y no a una especialidad o una ventaja comparativa boliviana.29/

Tampoco la implantación del Arancel Externo Común permitía presagiar beneficios para los PMDER del Grupo Andino. Estos tenían aranceles bajos a sus importaciones desde terceros países, de modo que su elevación les implicaba aumentar los márgenes de preferencia para los países más desarrollados y cargar, en consecuencia, con mayores costos; es decir, enfrentar el peso de la "desviación de comercio". Bolivia, por ejemplo, debía elevar su arancel entre el 33 y 41 por ciento, de acuerdo con las previsiones que se contemplaban. Por lo tanto, según se estima, debería haber estado pagando entre un 22 y un 33 por ciento más por importar desde Perú y Colombia en lugar de hacerlo desde sus fuentes habituales de aprovisionamiento.30/

Las esperanzas depositadas en que la constitución del Grupo Andino habría de llevar a un equilibrio en el grado de desarrollo entre los países miembros

se desvanecieron a medida que transcurría el tiempo. Ello a pesar de que los distintos componentes del sistema que habían establecido estaban impregnados por la consideración especial de la situación de los países de menor desarrollo económico relativo.

El diseño instrumental del Grupo Andino no puede calificarse de improvisado, dado que fue el resultado de análisis permanentes, antes y durante la vigencia del proceso. Sin embargo, hubo exceso de confianza en que podrían alcanzarse las metas fijadas y también se descuidaron problemas que resultaron imposibles de solucionar a medida que iban saliendo a la superficie.

No cabe duda de que a partir del Protocolo de Quito --por lo demás ya superado con el planteo reciente que implica la aprobación del Diseño Estratégico de los presidentes andinos, del mes de diciembre de 1989, en Galápagos-- se están adoptando criterios más pragmáticos para avanzar en la integración andina. El tratamiento de los problemas que afectan a Bolivia y Ecuador exigirá que ese pragmatismo se aplique a los instrumentos que se destinen especialmente a favorecer su participación al proceso. Por de pronto, en lo que concierne a la programación industrial, el enfoque que se ha adoptado es el de dar una participación activa a los empresarios en la conformación de los proyectos que serán eventualmente implementados. Esa tesitura, unida a una mayor preocupación por el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura, la capacitación de mano de obra, el mejoramiento de la capacidad empresarial y una menor complejidad de los proyectos podría hacer factible que los PMDER del Grupo Andino estén en condiciones de recoger los beneficios de su pertenencia a ese esquema.

III. PROPUESTAS DE FORMULAS QUE MEJORARIAN LA PARTICIPACION DE LOS PMDER EN EL PROCESO DE INTEGRACION

1. Algunos requisitos generales a satisfacer

Tal como se ha expresado en las secciones precedentes, los resultados de los sistemas establecidos en la ALADI, el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano han distado de satisfacer a los países de menor desarrollo relativo.

El énfasis predominante que se puso en la apertura de los mercados, aún en condiciones diferenciales, ha constituido, en general, una estrategia insuficiente para motorizar las exportaciones de los PMDER hacia los demás del respectivo esquema de integración. En vista de ello, es imprescindible avanzar en la implementación de otras medidas, complementarias de las preferencias arancelarias, para reforzar la participación de los PMDER en los programas de integración y, en particular, estimular las exportaciones que esos programas generan.

Entre esas medidas se pueden citar: los acuerdos para complementar determinadas producciones, a celebrar entre los PMDER y los países de mayor desarrollo de la región; las inversiones conjuntas o la facilitación de inversiones de residentes de los países más desarrollados en los PMDER; la transferencia de tecnología, la capacitación empresarial y de personal técnico; la asistencia técnica y eventualmente financiera para el desarrollo de obras de infraestructura física; el mejoramiento y coordinación de los sistemas de transporte; el apoyo de los países más desarrollados ante los organismos financieros multilaterales para la obtención de créditos con destino a la actividad productiva o el mejoramiento de la infraestructura en los PMDER; la asistencia financiera directa; y la cooperación en la comercialización de las exportaciones, en especial las dirigidas a los países de la región.

Es necesario que las distintas medidas orientadas a impulsar actividades productivas en los PMDER --así como sus exportaciones a los demás de la región-- resulten funcionales. Por funcionalidad se entiende aquí que cada uno de los instrumentos e instituciones componentes del sistema esté diseñado para reforzar la potencialidad que, intrínsecamente, posean los demás; en particular, que

contribuyan a hacer más efectivas las preferencias arancelarias que se otorguen a los PMDER.

La expansión de las exportaciones de los PMDER hacia los demás países de la región exige que esos países cuenten con: i) posibilidades concretas de producir los bienes cuya exportación se intenta impulsar; ii) condiciones de infraestructura que faciliten su producción y, además, su transporte hacia los demás mercados de la región en condiciones económicas; iii) facilidades organizativas que hagan posible comercializar sus productos en esos mercados en condiciones competitivas.

Los mecanismos del sistema deben ser, además, convergentes, de forma tal que, en conjunto, tiendan a lograr el o los objetivos específicos que se persigan. Estos objetivos pueden ser, básicamente, ampliar la producción exportable, facilitar y abaratar el transporte hacia los demás países de la región y dar mayor accesibilidad a los mercados regionales. Quizás lo más importante radique en la ampliación de la oferta exportable cuya insuficiencia o falta ha sido considerada una de las principales razones de los resultados insatisfactorios alcanzados con las preferencias arancelarias.

Para que el conjunto de mecanismos satisfaga las condiciones señaladas de funcionalidad y convergencia, será requisito que se adopten acciones y se establezcan formas organizativas empresariales e instituciones que apliquen los instrumentos previstos. Como señala acertadamente un autor,^{31/} se deben buscar medidas concretas que permitan realmente a los PMDER aprovechar las ventajas que les otorga el tratamiento preferencial. En el conjunto de medidas o instrumentos que deberían formar parte de un sistema como el postulado quedarían, por lo tanto, comprendidas:

i) las relacionadas con la producción de bienes determinados con miras a la colocación en los demás países del esquema de integración al que pertenece el PMDER;

ii) las relacionadas con la ampliación y preservación de los mercados de la región que se abran a los PMDER;

iii) las relacionadas con la facilitación del transporte de los productos originarios de los PMDER hasta los mercados de los países asociados del respectivo esquema de integración. Por extensión, esas medidas habrán de hacer

factible también la colocación de los productos de los PMDER en terceros mercados;

iv) las relacionadas con los distintos aspectos de la comercialización internacional de los productos originarios de los PMDER.

2. Ampliación y diversificación de la capacidad productiva y oferta exportable en los PMDER

La generación de producción adicional --y, de allí, de oferta exportable-- en los PMDER de la región requiere ser encarada mediante acciones en distintos frentes, fundamentalmente inversión, asistencia técnica y construcción o mejoramiento de infraestructura.

Algunos acuerdos y programas de asistencia a países menos desarrollados del área contienen ya componentes como los mencionados. Sería provechoso que esa tendencia se acentuara en el futuro procurando alcanzar la recomendada funcionalidad entre los distintos instrumentos que formen el sistema.

A la generación de capacidad productiva que, como se ha dicho, constituye una de las insuficiencias más notorias de los PMDER, confluirán, a su vez, distintas medidas o acciones; entre ellas formas alternativas de complementación productiva entre los PMDER y otros de la región, en particular los más avanzados.

Debe inducirse la articulación de intereses económicos concretos entre ambas categorías de países para la realización de actividades productivas que se complementen. Algunas condiciones deberían considerarse al delinear, aunque sea de manera muy preliminar, las normas a las cuales podrían ajustarse tales arreglos de producción.

Una de ellas consiste en que los acuerdos contengan un potencial intrínseco de beneficio para las empresas de las partes que intervengan. No es realista pensar que los empresarios habrán de embarcarse en acuerdos para combinar la producción de determinados bienes si perciben que, prevista de ese modo, esa producción habrá de resultar finalmente ineficiente y que, por lo tanto, sería mejor encararla de manera independiente (o, en todo caso, mediante convenios de producción o abastecimiento alternativo con empresas de su respectivo país).

El análisis de las alternativas técnicas para producir determinados bienes y de las posibilidades de encarar su producción en el país de menor desarrollo relativo será de extremada utilidad como requisito previo. El paso inicial podría consistir en el relevamiento de determinadas actividades en los países más desarrollados a fin de establecer, sobre la base de información detallada, la viabilidad técnica de fraccionar algunas producciones y desplazarlas a algún PMDER. Se contaría de tal manera con una "masa crítica" de opciones para diseñar arreglos de producción compartida con esos países, ajustado a diversas formas jurídicas susceptibles de adoptarse.

En lo posible, los programas de complementación productiva deberían estar encaminados a incorporar recursos naturales de los PMDER insuficientemente explotados a valorizarlos mediante su procesamiento industrial. Por otra parte, deberían diseñarse programas de complementación que dieran lugar a la ampliación y modernización de producción ya existente en distintos sectores de los PMDER de modo de expandir la magnitud de la oferta disponible para la exportación.

Los obstáculos que genera la insuficiencia o falta de aplicación de mecanismos que permitan ampliar la oferta exportable de los PMDER han sido reconocidos en los últimos años, según se comenta en la Sección II. La propia Secretaría General de la ALADI plantea a este respecto una serie de interrogantes; entre ellos:

i) Si sería conveniente continuar con el proceso de negociaciones por mecanismo o reemplazarlo por otro que parta de la proposición de ciertos objetivos que persigan los PMDER del proceso de integración y, en esa tesitura, negociar ciertos "paquetes" que contemplasen, a más de los aspectos comerciales, cuestiones tales como la transferencia de tecnología, la inversión conjunta, el desarrollo de obras de infraestructura, etc.;

ii) Si no sería conveniente que los PMDER solicitasen a los demás países miembros una porción de su mercado con acuerdos bilaterales de inversiones destinadas a aumentar la oferta exportable por medio de los diferentes mecanismos previstos en los Programas Especiales de Cooperación.^{32/}

El objetivo de generar oferta exportable en los PMDER exige, sin embargo, algunas calificaciones. Primero, porque el nivel de la restricción de oferta exportable preexistente no es el mismo para todos los productos que se incorporan a las listas de acceso preferencial a los demás mercados de la

región. Segundo, porque los costos de producción que resulten de las inversiones que se realizaren serán, seguramente, distintos según sean los productos; tercero, porque la rapidez con que responda la oferta a determinados niveles de inversión también tiene probabilidades de ser muy dispar de producto a producto.

De allí que las medidas requeridas para estimular la oferta exportable habrán de diferir según los productos y/o los países. De ello se deriva el carácter ad-hoc que deberían tener los "paquetes" que se adoptaren, siempre dentro de la funcionalidad y convergencia recomendadas anteriormente.

La generación de oferta exportable implicará, en muchos casos, movilizar recursos que están disponibles en los PMDER pero que están siendo aprovechados de manera insuficiente o, simplemente, no se aprovechan. En otros casos significará establecer programas para la modernización de actividades productivas a nivel de empresas, o para mejorar la calidad o presentación de los productos. Todo ello conlleva la necesidad de hacer converger dos acciones: inversión y asistencia técnica.

Se presenta un campo promisorio para la cooperación que los países de mayor desarrollo de la región pueden prestar a los PMDER para que movilicen algunos recursos estratégicos, con conveniencia mutua. La explotación de recursos gasíferos a ser industrializados en el propio PMDER y la adquisición de los derivados por parte del país de mayor desarrollo es una posibilidad que ya cuenta con ejemplos concretos. Una muestra de ello es el acuerdo celebrado por Brasil y Bolivia el año anterior para la explotación de esos recursos.

Aunque excede el marco estricto de relaciones bilaterales entre un determinado PMDER y un país más desarrollado de la región, la iniciativa para el desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná constituye una expresión del significado que podría llegar a adquirir, para la integración en general y para las posibilidades de desarrollo de los países menores de la región en particular, emprendimientos encaminados a aprovechar recursos naturales que no hayan sido tomados debidamente en cuenta hasta el momento. La Hidrovía permitirá a Bolivia acceder a los mercados del Río de la Plata con productos de su sector oriental a costos sensiblemente reducidos, lo que le abre posibilidades de encarar explotaciones en el sector agrícola en condiciones retributivas.

Otro ejemplo de un acuerdo con componentes diversos que se orienta a movilizar recursos y producir un aumento y diversificación de la producción es

el celebrado recientemente entre la Argentina y el Paraguay. El acuerdo prevé un programa amplio de liberación del intercambio y una serie de acciones en favor de Paraguay orientadas a que ese país pueda mejorar su participación en el proceso de integración.^{33/}

Por su parte, México formuló un programa de cooperación con los países centroamericanos que responde a los lineamientos establecidos en el Compromiso de Acapulco e incluye la canalización de recursos financieros, la asistencia técnica para proyectos de desarrollo, el libre acceso de las exportaciones centroamericanas al mercado mexicano, la promoción y el financiamiento de las exportaciones de los países centroamericanos y otros arreglos mutuamente beneficiosos en materia de deuda bilateral.^{34/}

Además, el programa mexicano de cooperación con Centroamérica prevé el perfeccionamiento profesional y el financiamiento a sus importadores de productos del Istmo a fin de disminuir el desequilibrio comercial existente que esos países registran con México.

3. Los Programas Especiales de Cooperación de la ALADI: marco idóneo para el apoyo a los PMDER

Dado su carácter abarcativo de acciones diferentes que convergen para incentivar la ampliación de la capacidad productiva de los PMDER involucrados y facilitar sus exportaciones, los acuerdos mencionados revisten, en general, las características previstas para los Programas Especiales de Cooperación previstos en el Tratado de Montevideo 1980 y en las Resoluciones 4 (CM) y 13 (CM) del Consejo de Ministros de la ALADI.

Los Programas Especiales de cooperación deberían constituir, en el marco de la ALADI, un pivote fundamental para potenciar las ventajas que se otorguen a los PMDER a fin de que accedan a los mercados de los demás países de la Asociación.

No corresponde señalar de manera detallada en este trabajo los componentes de esos Programas Especiales que satisfarían mejor las necesidades de cada uno de los PMDER, habida cuenta de que cada uno de ellos enfrenta una miríada de problemas que, en casos, difieren tanto en su esencia como en la gravitación que

tienen para afectar negativamente sus posibilidades de lograr mayores beneficios de los programas de integración en que participan.

Por lo dicho, al encarar el diseño y la puesta en vigor de medidas en favor de los PMDER ha de tenerse en cuenta que no todos los factores influyen con la misma intensidad en las posibilidades de producción y/o exportación de todos los productos para los cuales los PMDER reciben preferencias. Tampoco son iguales las condiciones en que se desenvuelven los distintos mercados de la región y la forma en que se llevan a cabo las producciones correspondientes en cada uno de ellos.

Así, por ejemplo, en el Programa de Cooperación de México con los países centroamericanos se prevén acciones que compatibilizan las necesidades de los países del Istmo con las posibilidades de México como país otorgante de la cooperación técnica y financiera. Pero no podría afirmarse que todos los países de la ALADI se encuentran en condiciones de brindar en todos los casos exactamente el mismo tipo de asistencia ni que los demás países de menor desarrollo de la Asociación consideren que las acciones previstas en ese Programa sean las de mayor interés para ellos.

Por lo tanto, los Programas Especiales de Cooperación deberían ajustarse, de manera pragmática, a las necesidades específicas de cada uno de los PMDER y a las posibilidades reales de los países cooperantes. Lo que interesa en última instancia es que, como se expresó, las acciones e instrumentos que se adopten, así como las instituciones que se establecieren en apoyo de los PMDER resulten, en conjunto, efectivos y adecuados a los objetivos perseguidos.

4. El Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC) como fuente posible de cooperación productiva entre los PMDER y los demás países de la ALADI

El programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC) de la ALADI ofrece otro medio para intentar articulaciones productivas entre los países de menor desarrollo económico relativo y los demás de la región.

Como es sabido, la negociación del PREC ha resultado difícil e insatisfactoria para una serie de países, entre ellos los PMDER. Puede, además, considerarse como una negociación solo concluida parcialmente toda vez que, precisamente, los países de menor desarrollo se encuentran entre los que no han

adherido hasta el presente al mismo. Esa disconformidad esta dada porque lo esencial de los productos que los países de mayor dimensión incluyeron en sus listas no son, por lo general, fabricados en los PMDER. Por lo tanto, estos países no estarían en condiciones de aprovechar las preferencias arancelarias de ese programa.

A la inversa, la mayoría de los productos que actualmente importan los PMDER del resto del mundo y que, como los de los demás países, constituyen la masa que nutre las listas del PREC, son producidos en los países de mayor desarrollo de la región debido a su avance industrial.

Consecuentemente, los PMDER dejarían de adquirir esos productos de fuentes más económicas para adquirirlos de fuentes menos económicas y, lo tanto, pagarían el precio de la desviación de comercio.^{35/}

Si como resultado del PREC los países más desarrollados de la AIADI se benefician con el incremento de sus exportaciones hacia los demás países, incluidos los PMDER, resultaría equitativo que den oportunidad a esos países de percibir parte de esos beneficios. Una forma de hacerlo sería propiciando nuevas producciones en los PMDER destinadas a formar parte de los productos que elaboren las empresas localizadas en su territorio.

La asistencia técnica, transferencia de tecnología, capacitación empresarial y de personal técnico quedarían comprendidas en los emprendimientos que se encarasen en los PMDER. La formación de empresas conjuntas constituiría una alternativa jurídica si se deseara avanzar más allá de simples acuerdos de producción entre empresas independientes de ambas categorías de países.

5. Acuerdos interempresariales para la producción y comercialización de productos de los PMDER

Los acuerdos de producción entre empresas de los PMDER y de los países más desarrollados de la región serían una pieza importante del sistema destinado a facilitar la exportación de los primeros hacia los segundos. Entre ellos se ubican los de especialización, consistentes en la asignación de actividades fundamentados en alguna ventaja de que goce el PMDER.

En el marco de la integración regional se ha intentado implementar esta estrategia sobre la base del principio de la asignación de actividades

industriales a cada país, como ocurrió en el Grupo Andino y, anteriormente, en Centroamérica. Las razones por las cuales ambos sistemas no resultaron en un desarrollo satisfactorio de plantas fueron ya expuestas. A pesar de ello, no debe descartarse la utilidad que pueden tener acuerdos que se establezcan para complementar determinadas producciones industriales como forma de impulsar el desarrollo de los PMDER si se los concibe con un enfoque simple, es decir, acotados a ámbitos productivos que comprendan líneas de productos o simplemente productos aislados. Las formas jurídicas a que se ajustasen tales acuerdos podrían ser variadas, como se sugiere más adelante.

Lo que debe procurarse, en definitiva, es avanzar en la articulación de relaciones productivas entre empresas de países de menor desarrollo, por una parte, y de mayor y mediano desarrollo de la región, por la otra, que tiendan a fortalecerse a largo plazo y a adquirir un carácter perdurable.

El beneficio de este tipo de acuerdo se verifica en diversos aspectos: primero, en el ensanchamiento de la capacidad productiva y, como se desea, en la generación de una oferta exportable en los PMDER. Segundo, en el concomitante mejoramiento de la aptitud para producir bienes de creciente complejidad en los PMDER, con posibilidades de ejercer "efectos de derrame" positivos hacia otros sectores productivos de esos países. Tercero, en el aumento de la ocupación. Cuarto, en el aporte al producto nacional y sectorial. Los programas de complementación productiva entre empresas de los PMDER y empresas de los países mayores --y eventualmente medianos-- de la región podrían tener distintos objetivos: abastecer de ciertos componentes industriales a las empresas de los países más desarrollados (o medianos) con las cuales se estableciere el respectivo arreglo, producir un producto final para exportar no solamente al mercado del país de mayor o mediano desarrollo sino, también, a los demás países de la región y a terceros países y, finalmente, abastecer al mercado interno del PMDER que participe del acuerdo. En rigor, la última alternativa no debería considerarse como objetivo único, ya que si así fuera respondería al principio de la sustitución de importaciones a nivel nacional que, seguramente, requeriría de un margen elevado de protección. Habida cuenta de los objetivos de los países de la región de ir avanzando hacia una mayor apertura de sus economías como forma de lograr una mayor eficiencia productiva, tal objetivo, por sí solo, debería ser descartado. Antes bien, como se expresa en una propuesta de la

Secretaría General de la ALADI la producción que se generase en empresas localizadas en los países de menor desarrollo deberían destinar la exportación no menos de cierto porcentaje de su producción.^{36/}

Dentro de esta idea, empresas de los PMDER de la región que se vinculasen contractualmente con empresas de los países de mayor o mediano desarrollo de la misma podrían tomar a su cargo la producción de determinadas partes estandarizadas a ser incorporadas posteriormente a bienes finales por las empresas de los países medianos o más desarrollados del área.

A favor de las posibilidades de concretar estos convenios productivos jugarían las nuevas tecnologías que por su versatilidad permiten flexibilizar la producción a la vez que hacen factible obtener costos medios de producción que podrían resultar competitivos a nivel internacional, aún a escalas reducidas de producción. El hecho de que puedan alcanzarse niveles de eficiencia satisfactorios a escalas reducidas constituye una ventaja no despreciable. En efecto, en los casos en que determinadas tecnologías puedan ser aplicadas a proyectos seleccionados para desarrollar en los PMDER, se atenúa, por definición, --si es que no se elimina-- la exigencia de altos niveles de producción como requisito de viabilidad económica.

Por otra parte, disminuyen también los inconvenientes que se presentaron en el pasado cuando se enfrentó la necesidad de compatibilizar los objetivos de la mayor economicidad en la producción con una distribución equitativa de las plantas entre países. Sería, por lo tanto, posible encarar actividades industriales complementarias a desarrollar por empresas de ambas categorías de países dentro de ámbitos más acotados que los sectoriales; por ejemplo seleccionando un espectro reducido de ítems, parte de los cuales podría quedar a cargo de empresas localizadas en los PMDER.

Desde otro punto de vista, la complementariedad en la producción encarada a niveles acotados de productos determinados o componentes allanaría las dificultades que podrían presentarse para encarar iniciativas que involucrasen a cualesquiera de los países de menor desarrollo del Grupo Andino con otros de la ALADI, en especial si el acuerdo comprendiese la apertura recíproca de mercado por cualquiera de los países miembros del Grupo Andino. En efecto, es probable que se atenúen las dificultades de orden jurídico que surgirían si se intentase la búsqueda de complementariedades a nivel de sectores completos de

esos países habida cuenta de las restricciones que impone su pertenencia al Grupo Andino.^{37/}

La selección de los ámbitos específicos en los cuales concentrar los esfuerzos de complementación productiva entre países de menor desarrollo relativo y países de mediano y mayor desarrollo de la región debería ajustarse a criterios basados en las técnicas de producción susceptibles de aplicarse, así como en las exigencias de insumos, servicios e infraestructura en los PMDER.

Del análisis de las alternativas podrá surgir un "ranking" de opciones en función de las actividades existentes en los dos países que participaren.

En todos los casos, el objetivo --al menos de mediano plazo-- debería ser el de elevar la eficiencia productiva de forma de que los costos agregados se aproximen gradualmente a los internacionales. Este requisito es fundamental si se concibe a la integración como una estrategia del desarrollo que, para cada país, vaya paralelamente asociada a la de una inserción creciente en el contexto internacional de producción y comercio.^{38/}

En los casos en que la producción planeada en el PMDER se destinase al abastecimiento de la empresa situada en el país de mayor o mediano desarrollo, los costos de transporte tendrán una importancia fundamental, como puede deducirse fácilmente. Más aún si es que la empresa localizada en el país de mediano o mayor desarrollo debiere remitir materias primas o productos intermedios para ser procesada en la empresa localizada en el PMDER.^{39/} El flete tiene una incidencia económica mucho mayor en la región que la que tiene para los países más desarrollados que desplazaron actividades hacia países en desarrollo; en estos casos la enorme diferencia del costo de mano de obra compensaba, en mucho, la incidencia del flete.

Es muy probable por ello que, además de otros factores, la situación de los PMDER de la región en el sentido aquí comentado sea menos favorable comparada con la de los países asiáticos, lo que debe ser adecuadamente sopesado a la hora de encarar estos acuerdos.

Cualesquiera sean los instrumentos que se apliquen para instalar, ampliar o modernizar actividades en los PMDER de forma de expandir su oferta exportable, los proyectos deberían tener una alta probabilidad de concretarse. Ello incluye, sobre todo, a las posibilidades de contar con financiamiento, ya sea proveniente de capitales locales, de los países de mayor o mediano desarrollo con los que

se los encarase o de organismos multilaterales de crédito. Implica, además, contar con capacidad empresarial, ya sea de los PMDER o de los de mayor o mediano desarrollo con los que celebrasen los acuerdos. Los proyectos que no satisficieran esos requisitos deberían descartarse a fin de evitar las frustraciones que se produjeron en el pasado en América Latina.

La concreción de arreglos de producción concertada entre algún PMDER y otro u otros de la región podría ajustarse a distintas fórmulas. Una de ellas sería la formación de empresas conjuntas binacionales; otra la de simples acuerdos productivos; otra, en fin, la que respondería al régimen de subcontratación por parte de las empresas de los países más desarrollados que participaren del respectivo acuerdo.

La formación de empresas conjuntas binacionales daría lugar a aportes de capital, tecnología y mercados, de parte de las empresas de los países más desarrollados que los PMDER. Estas empresas estarían, además, en condiciones de aportar capacidad gerencial y de capacitar al personal de las empresas asociadas del PMDER.

Parecidos aportes estarían en condiciones de realizar las empresas de los países más desarrollados de la región aún si la ligazón contractual no tuviese las características de la empresa conjunta binacional y se redujese a arreglos para distribuir la producción con empresas localizadas o a instalar en los PMDER con miras a aprovechar las oportunidades del mercado del país más desarrollado.

Asimismo, cabría pensar en un régimen de subcontratación según el cual empresas situadas en cualesquiera de los países medianos o más desarrollados de la región encomendasen determinadas producciones a empresas de los PMDER que pasarían a formar parte de productos más elaborados en su propio país, según lo ya mencionado. Como parte de las obligaciones contractuales la empresa del país más desarrollado podrían asistir técnicamente a la empresa situada en el PMDER, sobre todo en cuanto se refiere a determinadas especificaciones que debieren satisfacer los productos encomendados a la empresa del PMDER.

En cualesquiera de esos casos, los PMDER estarían en condiciones de encarar producciones que, si se las concibe para satisfacer su mercado interno exclusivamente, podrían tener escasa viabilidad económica.

Además de lo anterior, aumentaría la garantía de la permanencia de los mercados en favor de los PMDER, ya que las empresas de los países de mayor

desarrollo que subcontratasen a las empresas de los PMDER tratarían de evitar la aplicación de restricciones y trabas a la importación en su país.

La subcontratación permitiría a las empresas de los PMDER ahorrar en gastos de comercialización internacional ya que la o las empresas del país más desarrollado del área con las que celebrase los contratos los tomarían a su cargo. Podrían llegar, incluso, a comercializar los productos generados en los PMDER en terceros países, si los costos resultasen competitivos.

Los beneficios que obtendrían los PMDER son los que se logran con las formas más generalizadas de subcontratación, a saber: empleo, utilización de insumos locales, transferencia de tecnología y de técnicas de administración y mejoramiento de la capacidad empresarial. A ello cabría agregar posibles efectos de "encadenamientos" en la actividad productiva.^{40/}

La posibilidad de que empresas de los PMDER encaren la fabricación de partes o productos a ser utilizados en algunos de los países más desarrollados de la región de acuerdo al sistema propuesto sería mayor en la medida en que se pongan en vigor disposiciones que faciliten la importación de equipos que podrían ser proporcionados por las empresas de los países de mayor desarrollo. Esos equipos se adecuarían más a la producción en los PMDER que los que pudieran adquirirse alternativamente en terceros países desarrollados.

De tal modo, se podría vincular la necesidad de aumentar la oferta exportable con la capacidad instalada ociosa que se verifica en los países mas desarrollados de la región. Estos últimos cuentan, como se sabe, con una estructura productiva suficientemente avanzada que incluye la producción de bienes de capital, servicios de ingeniería y construcción, razón por la cual se encuentran en condiciones de proveerlos a los PMDER que los necesitan para ampliar su base productiva y su capacidad de exportar.^{41/}

Podría estudiarse también la posibilidad de que las empresas proveedoras de los equipos asumieran, a la vez, el compromiso de comercializar en su propio país la oferta exportable del PMDER que se generaría con la venta de esos equipos. Ello estimularía la inversión en los PMDER ya que se contaría con una garantía de colocación de los productos resultantes de esa inversión en el país que provee los equipos y concede, a la vez, la apertura de su mercado al PMDER en que se efectúa la inversión.

Los contratos que se celebrasen podrían incluir el compromiso de la empresa del PMDER de exportar una proporción significativa de su producción, de modo de que su rentabilidad le permita amortizar el capital. En el estudio de la ALADI ya citado,^{42/} en que se formulan propuestas acerca del alcance que debería tener la apertura de mercado en los países mayores se establece que las empresas del PMDER --a las que se denomina "empresas de exportación"-- tendrían que exportar, al menos, el 50 por ciento de su producción. De esa forma se evitaría que las plantas se monten con miras a abastecer solamente el mercado interno de los PMDER, con implicaciones negativas sobre su eficiencia como resultado de una protección excesiva.

Conviene a los PMDER que en los países de la región que les concedan preferencias arancelarias --ya sea apertura total o márgenes sobre niveles aplicados a otros países de la agrupación-- existan interesados en que esas ventajas se traduzcan en exportaciones de los PMDER. En el caso del ejemplo, el compromiso de los proveedores de equipos de los países más desarrollados de la región no sería, por cierto, gratuito ya que estarían, a su vez, interesados en colocar sus propios productos. Podrían, por lo tanto, hallarse dispuestos a asumir compromiso de comercialización señalado como una contrapartida contractual.

Es probable que el costo adicional que asumieran las empresas de los países más desarrollados para comercializar los productos de las empresas de los PMDER a los que provean de bienes de capital no fuera demasiado elevado respecto de sus gastos totales de funcionamiento. Eventualmente podrían, incluso, contratar a empresas distribuidoras de su país la tarea de colocar los productos de las empresas de los PMDER. Esta propuesta no anula, sino más bien complementa, la que se efectúa más adelante relacionada con el establecimiento de un sistema de comercialización internacional en cada uno de los países más desarrollados de la región con la finalidad de colocar los productos de los PMDER.

6. Condiciones para el acceso a los mercados de la región de productos de los PMDER

Las preferencias arancelarias diferenciales otorgadas por los países del respectivo esquema de integración, si bien deben ser complementadas con una batería de mecanismos y acciones para que resulten más efectivas, constituyen una pieza importante del sistema de apoyo a los PMDER.

Aún cuando se ha criticado de manera reiterada el criterio comercialista que prevaleció en los programas de integración de América Latina, deberá concluirse que, al fin y al cabo, el comercio recíproco constituye una expresión por antonomasia de un proceso de interdependencia económica entre países. O, para expresarlo en términos más usuales, refleja el grado de integración económica. Esta afirmación no pretende desconocer a otras acciones susceptibles de emprenderse que, asimismo, constituyan manifestación de la integración de los mercados. Tales, por ejemplo, la movilidad de los capitales y de la mano de obra, las inversiones conjuntas en empresas de carácter bi o multilateral y tantas otras posibilidades encuadradas dentro del concepto globalizante de cooperación.

Así, pues, cualesquiera fueren las modalidades que se adopten para fortalecer la interdependencia económica entre los países de la región, el objetivo de ampliar el comercio recíproco seguirá ocupando un lugar prioritario. Para ello se requiere aplicar métodos que atenúen las consecuencias de los factores que desnaturalizan las preferencias de acceso a los mercados, tal como ha acontecido en el pasado.

Las preferencias arancelarias no toman siempre en cuenta la restricción dada por las cuotas o, quizás peor aún, otras restricciones de carácter no arancelario que están trabando en gran medida el comercio intrarregional.

Tanto unas como otras deberían ser rápidamente eliminadas a fin de permitir que las exportaciones de los PMDER a los demás de la región se incrementen. La reunión de Representantes de Alto Nivel de la ALADI, celebrada en el mes de marzo de 1989, no produjo resultados positivos en esta materia. En cuanto concierne a los PMDER, la Reunión se limitó a recomendar que "El Comité de Representantes analice bases o lineamientos a fin de establecer un procedimiento encaminado a evitar la aplicación de restricciones no arancelarias

a la importación de los productos incluidos en las nóminas de apertura de mercados otorgadas a los países de menor desarrollo económico relativo".43/

La fijación de cuotas, por su parte, ha sido mencionada reiteradamente por los representantes gubernamentales de los PMDER de la ALADI como un obstáculo a la expansión de sus exportaciones de productos incluidos en las Nóminas de Apertura de Mercado. Lo mismo señalaron los empresarios de los PMDER en una encuesta realizada, precisamente, con el fin de detectar las dificultades que enfrentaban para incrementar sus exportaciones de esos productos.44/

Otra limitación que presenta el sistema de preferencias arancelarias para expandir el comercio intrarregional se debe a que una porción altamente significativa de las importaciones que realizan los países de la ALADI se efectúa libre de aranceles.45/ En estos casos, por definición, las preferencias no son operativas. Es probable, sin embargo, que esta limitación afecte a los PMDER en escasa medida debido a que las importaciones estatales --que son, por lo general las que se realizan libres de aranceles-- difícilmente consistan en productos originarios de los PMDER. Pero, en todo caso, son un obstáculo al proceso de integración en tanto éste se apoye sustancialmente en las preferencias arancelarias y no oriente el poder de compra estatal hacia la propia región.

Algunos otros problemas relacionados con las preferencias en favor de los PMDER merecen asimismo mención. Uno es el de la incertidumbre que suelen acompañarlas; otro hace a su duración; un tercero al espectro que abarcan.

Las preferencias en favor de los PMDER deberían gozar de estabilidad de modo de asegurar continuidad a las exportaciones que esos países realizan hacia los demás países de la región. Debe evitarse que, como en el pasado, esas preferencias sean vulneradas por disposiciones aplicada unilateralmente de los países más desarrollados de la región.

Las preferencias deben estar garantizadas por una duración mínima, de forma que los PMDER cuenten con un horizonte temporal que los induzca a realizar las inversiones correspondientes con miras a ampliar su oferta exportable. Esto es lo que recomienda la Secretaría General de la ALADI, la que propone que ese período sea de, por lo menos, 15 años cuando se trate de productos de industrias nuevas, a las que denomina "industrias de exportación" (ya que deberían exportar no menos del 50 por ciento de su producción).46/

Cabe destacar que la recomendación de extender los plazos de vigencia de las preferencias arancelarias es aplicable tanto a los PMDER como a los demás, ya que las consideraciones acerca de lo positivo de contar con un período suficiente de maduración para que se encaren las correspondientes inversiones tienen validez general.

Las perspectivas de los PMDER de acceder a los mercados de los demás países de la región aumentarían, asimismo, si los países más desarrollados de la región adoptaran como norma abrirles totalmente su mercado, con algunas excepciones, limitadas en número. Por su parte, los países de desarrollo intermedio podrían asumir un compromiso menor pero tendiendo a una liberalización más amplia a lo largo de un período a establecer, de modo que todos los países vayan convergiendo hacia la conformación de una zona de libre comercio.

La apertura de mercados, sin restricciones, abriría a los PMDER una extensa gama de posibilidades para que encaren producciones nuevas o amplíen las ya existentes. Dadas la dimensión de los PMDER y la magnitud presumible de su oferta exportable comparados con la dimensión de los mercados de los países más desarrollados de la región la competencia que pudiera generar el ingreso de los productos de los PMDER en los mercados de los países mayores no afectaría seriamente a las producciones de estos últimos. Lo acontecido con la relación comercial entre la Argentina y Uruguay, incentivado por el ex-CAUCE, es una prueba de lo dicho.^{47/}

En el aludido estudio de la Secretaría de la ALADI se proponen otras medidas en relación con las preferencias arancelarias negociadas en ese marco en favor de los PMDER. Ellas son:

i) reemplazar el principio de la reciprocidad de beneficios por el de equilibrio en el comercio de los productos que negocien cada uno de los PMDER con los países de mayor desarrollo;

ii) que los PMDER den también concesiones a los países más desarrollados en sus convenios bilaterales, con lo cual tendrían un derecho de "retorsión". Específicamente se propone que los PMDER otorguen la apertura total de su arancel no agropecuario, con excepción de los productos para los cuales haya producción nacional;

iii) dar a los PMDER la posibilidad de retirar concesiones parcialmente con el fin de atender al desarrollo de nuevas industrias de sustitución de importaciones;^{48/}

iv) establecer un sistema de verificación periódica de la marcha del intercambio que realizan los PMDER con los demás a fin de introducir correcciones a los posibles desequilibrios. Las medidas correctivas se aplicarían de acuerdo con el principio de "equilibrio dinámico", es decir, propiciando el incremento de las exportaciones del país deficitario;

v) que las partes que firmen un acuerdo --sea el país de menor desarrollo o el otro-- tengan el derecho de suspender la aplicación de las concesiones si el desequilibrio supera determinados límites hasta que el equilibrio se restablezca. Este es el principio acordado en el acuerdo argentino-brasileño de 1987.

vi) En los casos en que el país de mayor desarrollo que celebre un acuerdo con un PMDER aplicare cuotas, que éstas se establezcan sobre la base de la capacidad máxima de exportación de la industria del PMDER. Esta fórmula es la que se aplica en el acuerdo celebrado entre Brasil y Uruguay y se prefiere a la alternativa de que la cuota se fije en relación al mercado de los productos correspondientes en el país más desarrollado.

Esta última propuesta de la Secretaria de la ALADI podría, sin embargo, combinarse con la que tiene una característica más tradicional, a saber, la de vincular la apertura del mercado, cuando está sujeta a cuotas, al comportamiento de la economía otorgante de la apertura. Así, pues, una vez compatibilizado el interés del PMDER de contar con la apertura de mercado para una proporción determinada de su capacidad productiva con el interés del país de mayor desarrollo de aceptar la magnitud resultante, la cuota en años sucesivos podría estar atada al comportamiento verificado de la economía del país mayor. El crecimiento de esa última estaría así brindando al PMDER una posibilidad de ampliar gradualmente sus exportaciones al país de mayor desarrollo. Los efectos de la competencia en el último país serían también graduales e iría provocando una reasignación más eficiente de recursos a nivel de ambas economías.

Cabe señalar, de paso, que la preocupación de los países de la ALADI por los que se consideran impactos negativos de la competencia regional ha constituido --y sigue constituyendo-- uno de los principales obstáculos a la

y integración regional. Debe comprenderse, sin embargo, que luego descubierta una franja importante de las complementariedades potenciales, el avance en el proceso de integración hace inevitable el aumento de la competencia. Acuerdos como los celebrados por la Argentina, México y Brasil, respectivamente, con el Uruguay y algunos otros más recientes muestran que comienzan a percibirse las ventajas de un régimen de comercio crecientemente competitivo en lo regional para estimular la eficiencia. Algo parecido puede decirse de los protocolos firmados por la Argentina y Brasil en el marco del Tratado General de Integración que ambos países han suscripto.

7. Financiamiento de inversiones y asistencia técnica

La ampliación de la capacidad productiva en los PMDER como forma de expandir su capacidad de exportar a los demás países de la región constituye, como se ha expresado, una condición sine qua non cuya satisfacción exigirá un esfuerzo financiero considerable. Es imprescindible, por lo tanto, establecer una serie de normas y emprender acciones destinadas a estimular la inversión en esos países.

La participación de los países más desarrollados de la región en el financiamiento de inversiones en los PMDER puede visualizarse desde distintas perspectivas: i) inversiones directas en proyectos productivos; ii) la cooperación en el financiamiento de obras de infraestructura y/o el apoyo a las gestiones para la obtención de créditos ante los organismos financieros multilaterales; iii) la formación de un fondo multinacional regional para proyectos de los PMDER; iv) el financiamiento del comercio, en los casos pertinentes.

Los acuerdos de complementación que se firmasen en el futuro entre los PMDER y los más desarrollados de la región podrían contener cláusulas que contemplen la inversión de los últimos en los PMDER. Esto puede concretarse si dentro de los métodos de negociación se prevén, como lo sugiere el documento mencionado de la ALADI,^{49/} la negociación de "paquetes" dentro de los cuales estén comprendidos no solamente las preferencias arancelarias, sino también inversiones conjuntas, asistencia técnica, transferencia de tecnología,

desarrollo de obras de infraestructura, etc., así como la garantía de porciones de los mercados que se abran a los PMDER.

Las opciones podrían ser de inversión directa o de manera conjunta con inversores nacionales de los PMDER. Esta segunda alternativa encaja con la decisión, incorporada en algunos acuerdos bilaterales, de estimular la formación de empresas conjuntas binacionales.^{50/}

Las normas que regulan la salida de capitales en los países más desarrollados de la región deberían, por lo tanto, adecuarse a lo aquí postulado. Igual razonamiento cabe respecto de las disposiciones que existieren en los PMDER en relación con el tratamiento al capital extranjero. En aquellos casos en que los capitales extranjeros se encontrasen sujetos a disposiciones especiales, como ocurre con el Grupo Andino, cabría la posibilidad de que los inversores de los países latinoamericanos gozaran de un tratamiento especial de forma de inducirlos a invertir en los PMDER.

Debe recordarse que el fracaso del Grupo Andino para implementar su programa de asignaciones industriales se ha atribuido, en gran parte, a la falta de movilidad intrasubregional de capitales.^{51/}

Como se expresó antes, la realización de inversiones conjuntas en proyectos destinados a producir bienes que gocen de acceso a los mercados de los países más avanzados permitiría lograr un entramado de intereses comunes que fortalecería el proceso de integración.

Apreciado desde una perspectiva más amplia, la movilidad de los capitales debería apreciarse como una importante contribución a una mejor asignación de recursos a nivel regional y constituiría un importante ingrediente de la integración regional, tal como lo señala Perry Rubio.^{52/}

Algunos proyectos para establecer nuevas líneas de producción o la ampliación o modernización de las existentes con miras a generar oferta exportable en los PMDER podrían ser financiados con créditos de los organismos financieros multilaterales, regionales o extrarregionales, como asimismo por organismos de cooperación de países extrarregionales. En estos casos, los países mayores de la región que acordasen la apertura de su mercado a productos originarios en los PMDER podrían apoyar las peticiones de financiamiento que realizaren los PMDER en cualesquiera de esos organismos.

De manera similar, los países más desarrollados de la región podrían brindar su apoyo a las solicitudes de crédito para obras de infraestructura cuando estuvieran destinadas a facilitar la producción, transporte y/o comercialización de productos para los cuales otorguen preferencias.

Los organismos financieros multilaterales de la región podrían, asimismo, analizar la posibilidad de abrir líneas de crédito destinadas a financiar exportaciones procedentes de los PMDER cuando sean destinadas al mercado latinoamericano. Es probable que la naturaleza de los productos que exportasen los PMDER difirieran de los que comúnmente se comercian internacionalmente con ayuda de financiamiento a mediano y largo plazo --por ejemplo, bienes de capital-- pero aún así la alternativa propuesta amerita el análisis de los casos en que tal financiamiento constituyera un componente que pudiera decidir la viabilidad de la exportación por parte de los PMDER.^{53/}

La constitución de un Fondo Multinacional o Regional para financiar estudios de viabilidad técnica y económico-financiera significaría un aporte para ampliar las posibilidades de exportación de los PMDER. De acuerdo con esa iniciativa, formulada por la Secretaría de la ALADI el fondo estaría destinado al análisis de proyectos industriales o de comercialización externa de productos incluidos en las Nóminas de Apertura de Mercado o para adquirir bienes y servicios producidos en los países miembros de la ALADI a ser utilizados en la ejecución de esos proyectos.

La Secretaría de la ALADI considera que los fondos podrían provenir de:

- i) aportes de organismos financieros nacionales de los países miembros;
- ii) conversión de un porcentaje de los créditos que hubieren acumulado los organismos públicos del país respectivo de la región en contra de los Bancos Centrales de los PMDER; iii) recursos a captar en los mercados de capitales de los países miembros y en el mercado internacional; y iv) otros aportes.

Una propuesta más ambiciosa para la formación de un fondo consiste en que los países de mayor desarrollo de la región destinen un 0,5 por ciento de su producto interno bruto durante cinco años. Al cabo de ese período sería probable reunir un monto aproximado de 15.000 millones de dólares que se aplicaría al financiamiento de obras de infraestructura, el establecimiento de plantas manufactureras y la asistencia técnica en favor de los PMDER.^{54/} En rigor, como reconoce el propio autor de la propuesta, la idea encierra algo de utopía ya que

los países que habrían de efectuar el aporte enfrentan, a su vez, problemas para financiar sus propias necesidades de desarrollo, entre ellas las de promover las zonas fronterizas de su propio territorio.

La cooperación de los países más desarrollados de la región para incrementar la oferta exportable podría extenderse no solamente al ámbito directamente productivo, sino también a otros de modo de fortalecer las condiciones económicas generales de los PMDER.

En algunos casos, como los relacionados con una mejor utilización de sus recursos, los países más desarrollados de la región están en condiciones de dar un apoyo técnico y financiero significativo.

Los países más desarrollados de la región han creado y desarrollado una capacidad de investigación técnica y científica elevada. Profesionales de los institutos correspondientes estarían en condiciones de efectuar aportes positivos a los países de menor desarrollo relativo para el mejoramiento de los métodos de producción en sectores como el agrícola-ganadero, tratamiento de minerales, mejoramiento de presentación y calidad de productos industriales, etc. En esta materia, así como en otras de las abordadas, las decisiones de cooperación adoptados al más alto nivel político están marcando un sendero apto para realizaciones concretas.

8. Cooperación en las áreas de energía, infraestructura y transporte

Estudios para analizar las posibilidades de integración energética, como los que se proponen para Bolivia y Brasil,^{55/} o para la construcción de carreteras que vinculen zonas aún no totalmente incorporadas al proceso productivo en los PMDER con los centros de consumo de los países más desarrollados de la región son otros ejemplos de las alternativas que se dan en esta materia.

El fortalecimiento de la infraestructura a través de medidas de cooperación directa, en algunos casos, y de apoyo ante organismos multilaterales de crédito, en otros, tendría un efecto positivo generalizado sobre las posibilidades de las economías de los PMDER que se reflejaría en las perspectivas más favorables para expandir su producción. En casos específicos, la cooperación puede orientarse a facilitar y hacer más económica la operatoria en algún segmento del sistema productivo-exportador. Tal, por ejemplo, lo que

concierno al mejoramiento de las carreteras, la construcción de ramales fronterizos ferroviarios o la coordinación de los sistemas de ese medio de transporte, como se propone en el ya citado trabajo de la Secretaría de la ALADI para mejorar las relaciones económicas del Brasil con Paraguay y Bolivia.56/

Algunas otras recomendaciones se han formulado en esta materia y pueden ser postuladas también aquí. Entre ellas, en el ámbito del transporte, la implantación de una política de fletes tendiente a reducir los que rigen entre Ecuador y Brasil, que incluyese la adopción de fletes promocionales. También el apoyo técnico del Brasil para la construcción de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez-Corumbá, en Bolivia, que permitiría incorporar áreas importantes de la región oriental boliviana, y un convenio entre la empresa estatal ferroviaria del Brasil y la correspondiente de Bolivia para facilitar el intercambio recíproco de material rodante y, en el sector energético, la participación brasileña en la construcción de la hidroeléctrica de Cachuela Esperanza con compromiso, por parte del Brasil, de comprar la energía que se generase en esa planta para atender los requerimientos de los estados brasileños del Noroeste.57/

El apoyo de los países más desarrollados de la región en el mejoramiento de la infraestructura y el aprovechamiento de algunos recursos en los PMDER, como los energéticos, podría expresarse también en la asignación de fondos con destino al financiamiento de los estudios de factibilidad que necesariamente deberán anteceder a la eventual concreción de los respectivos proyectos, tal como se aludió anteriormente. Por otra parte, existen en los países más avanzados organismos oficiales cuyos profesionales podrían ser asignados, por períodos, para conformar cuadros mixtos con los técnicos de los PMDER a fin de encarar algunos de esos análisis.

Conviene aludir, con todo, a la necesidad de que los propios países de menor desarrollo relativo no descuiden encarar el necesario ordenamiento de algunos aspectos relacionados, sobre todo, con la infraestructura y los servicios de transporte en su territorio que caen bajo su responsabilidad exclusiva. En los citados estudios del INTAL y la ALADI,58/ los empresarios de los PMDER hicieron notar expresamente algunas falencias en ese campo que, a su juicio, incidían negativamente sobre las posibilidades de acceder a los mercados de los países de la ALADI.

9. Apoyo a la comercialización internacional de los productos de los PMDER

La comercialización debería ocupar un lugar prioritario en el conjunto de acciones a adoptar para facilitar la colocación de los productos de los PMDER en los países del respectivo esquema de integración.

La comercialización en los mercados de América Latina exige hoy una atención mayor que en el pasado a pesar de que esos mercados no tengan un grado de sofisticación comparable a los de los países altamente desarrollados.

La penetración en los mercados internacionales, como ha sido ampliamente demostrado en los hechos y analizado en la literatura e investigaciones especializadas en el tema, requiere que se satisfagan especificaciones técnicas y exigencias de los consumidores, en modo particular cuando se trata de productos de compleja elaboración. Cumplir con esos requisitos implica conocer las características de los mercados, los métodos de distribución prevalecientes en ellos, las fuentes alternativas de aprovisionamiento de los países a cuyo mercado se desea penetrar, las condiciones de producción interna de los bienes correspondientes, y otras similares.

Por lo expresado, es recomendable que los PMDER fortalezcan su capacidad para comercializar internacionalmente sus productos, tanto en los países concedentes de preferencias arancelarias de la región como en terceros países. Para ello será necesario que establezcan formas organizativas --a nivel oficial como privada-- en los propios PMDER y en los demás países de la región.

En lo interno, las reparticiones públicas pertinentes deberían incrementar su actividad en la diseminación de la información sobre los alcances de las ventajas que el respectivo PMDER tiene para acceder a los demás mercados de la región. En el pasado se verificó un accionar insatisfactorio en esta materia que, en caso de subsistir, tendría que corregirse.^{59/} La información sobre las oportunidades de mercado es, en este sentido, de fundamental importancia como primer paso, aunque no sea el único.

Los países de menor desarrollo económico relativo deberían tener una presencia activa en los mercados de los demás países de la región de los cuales obtengan preferencias arancelarias. La organización de oficinas comerciales en cada uno de ellos sería impracticable a nivel de empresa, debido al costo que

implicarían, tanto más para empresas de la dimensión promedio localizadas en los PMDER. Cualquier intento de esas empresas de establecer oficinas comerciales individuales en el extranjero arrojaría, en la mayoría de los casos, retornos negativos. Debería, por lo tanto, analizarse la posibilidad de organizar oficinas comerciales que presten servicios generales en materia de información a los importadores potenciales de los productos de los PMDER --negociados o no--, estimulen los contactos de esos importadores con las empresas de los PMDER respectivos, diseñen eventualmente campañas publicitarias, y realicen otras acciones similares.

No es necesario que tales oficinas constituyan un aparato burocrático excesivo; por el contrario, deberían tener una dimensión acorde con el mercado del país en que se establezcan y actuar de manera ágil como promotoras de negocios de las empresas de los PMDER correspondientes.

El financiamiento de las oficinas comerciales encajarían adecuadamente dentro de los "paquetes" que los PMDER negocien con los demás de la región, especialmente los mayores. En esos "paquetes" que, como se sugirió, deberían comprender medidas y acciones a instrumentar en diversos ámbitos, cabría incluir el aporte de los países concedentes de las preferencias para el montaje de las oficinas comerciales de los PMDER en su territorio. Para ello podrían proporcionar los locales en que funcionen las oficinas y comprometer la colaboración de las reparticiones públicas que dispongan de, por ejemplo, información sobre las características del mercado, producciones nacionales que compitieran con los productos de los PMDER, importaciones de los mismos desde terceros países, precios, etc.

Una parte del financiamiento podría estar a cargo de los propios PMDER's con fondos provenientes de la aplicación de una tasa reducida sobre el valor de las exportaciones de los productos que gocen de preferencias para acceder a los mercados de los demás países de la región. Se supone que los empresarios que habrán de beneficiarse con los servicios de las oficinas comerciales estarán dispuestos a realizar ese aporte.

Sin perjuicio de lo propuesto, los PMDER deberían analizar las posibilidades de establecer marcos normativos en los respectivos ámbitos nacionales para la creación de empresas de comercialización internacional. Hay importantes economías de escala en la operación de estas empresas que, como se

sabe, han sido responsables de gran parte del éxito obtenido por algunos países en su actividad exportadora en las últimas décadas. Muchas operan en América Latina con elevado éxito, de lo cual son un ejemplo las trading companies del Brasil.

Sería conveniente también que, sin descuidar esfuerzos para constituir empresas comercializadoras de los propios PMDER, se utilizaren los servicios de empresas de comercialización de los demás países de la región a los que desea exportar los productos favorecidos con preferencias arancelarias. El conocimiento que tienen esas empresas de las condiciones en que se desenvuelve el mercado local debería garantizar una gestión que arrojaría beneficios recíprocos: a sí mismas y a las empresas productoras de los bienes exportados por los PMDER. Las empresas comercializadoras podrían, incluso, colocar los productos de los PMDER en terceros mercados, aprovechando sus redes.60/

IV. CONCLUSIONES

La experiencia revela que los países de menor desarrollo relativo (PMDER) no han obtenido resultados satisfactorios de su participación en los distintos esquemas de integración de América Latina. Las causas son varias y tienen que ver tanto con aspectos estructurales de las economías de esos países como con los instrumentos que se aplicaron o la inconsecuencia en la observancia de los compromisos previstos en los Tratados. También hay deficiencias organizacionales en distintos ámbitos que contribuyen a reducir la eficacia, de por sí escasa, de los mecanismos establecidos para favorecer a los PMDER.

Por lo común, algunas medidas previstas, que intrínsecamente pueden tener validez para alcanzar ciertos objetivos --por ejemplo, las preferencias arancelarias-- no se acompañan oportunamente de otras medidas que tenderían a potenciarlas.

Lo anterior es más visible ante la constatación de una serie de insuficiencias en los PMDER entre las cuales cabe señalar principalmente la falta de una producción relativamente diversificada y de oferta exportable suficiente.

Por lo dicho, el reforzamiento de la capacidad de producción en los PMDER por medio de medidas que induzcan a la inversión, acompañadas por una dosis adecuada de asistencia técnica y financiera para encarar proyectos destinados a generar producción exportable aparece como una condición necesaria.

A tal fin, los países más desarrollados de la región podrían poner en vigor acciones y mecanismos de distinta naturaleza, no pocos de los cuales ya están previstos en los distintos ordenamientos jurídicos que regulan los programas de integración.

Deberían observarse algunos principios con el fin de elevar la eficacia de los mecanismos ya establecidos, sin perjuicio de que se adopten otros que permitan a los PMDER obtener resultados satisfactorios de su pertenencia a los programas regionales de integración. La aplicación de determinados mecanismos que interactúen funcionalmente y converjan para que, en conjunto, maximicen los resultados que se busquen --por ejemplo, expandir las exportaciones de los PMDER de la región--, es una de esas condiciones.

En lo específico cabría encarar una estrategia destinada a lograr interrelaciones productivas entre los PMDER y los demás de la región, en especial los más avanzados de los que resulten beneficios para todos los que participen. Hasta el presente ha existido una tendencia --justificada en gran parte por los resultados de la integración-- a visualizar como antagónicos los intereses de los PMDER y de los demás países en el proceso de integración. Algunas formas de articulación positiva de esos intereses podrían resultar adecuadas para neutralizar aquella imagen.

Con la intención señalada sería posible analizar formas de complementación de actividades productivas debidamente definidas entre actores también acotados. En este sentido se postulan diversas formas de producción que involucren de manera conjunta a empresarios de los PMDER y de los más desarrollados de la región. Para ello sería conveniente analizar las posibilidades de concretar tales emprendimientos sobre la base del estudio de las actividades que se llevan a cabo en los países de mayor desarrollo y de las posibilidades de encarar producciones complementarias en los PMDER, con clara determinación de los eventuales requerimientos de asistencia técnica y financiera.

Cabe reconocer, sin embargo, que aún si se fueran generando condiciones para expandir la oferta exportable en los PMDER pueden subsistir otros problemas, como los referidos al transporte y de comercialización, que dificultarían la colocación de los productos de los PMDER en los demás de la región. Estos últimos, en particular los más desarrollados, podrían apoyar las gestiones de los PMDER ante los organismos multilaterales de crédito para obtener recursos con destino al fortalecimiento de su infraestructura y para facilitar la producción de bienes y su transporte hacia la región. Asimismo, podrían apoyar las gestiones que realizaren los PMDER para financiar proyectos destinados a producir bienes para los que se abran los mercados regionales.

Los problemas de una insuficiente presencia de los PMDER en los mercados de la región se deben, además de las razones estructurales a las que se aludió, a deficiencias organizacionales en materia de comercialización internacional, constatado suficientemente. En esta materia existe un amplio campo para la cooperación de los países más desarrollados de la región, los que cuentan con mayor experiencia en la comercialización de productos de elaboración compleja

y, en casos, con organizaciones privadas y públicas que podrían poner a disposición de los PMDER a fin de facilitarles la colocación de sus productos.

Los proyectos que los de la región decidieron emprender para fortalecer la oferta exportable de los PMDER deberían ajustarse a la condición de viabilidad. Hay una vasta experiencia de proyectos ambiciosos pero irrealizables en América Latina que ha sido fuente de numerosas frustraciones; no pocos de esos proyectos tuvieron como protagonistas a los PMDER. Por lo tanto, las acciones que se emprendan en el futuro, los instrumentos que se diseñen y las instituciones que se establezcan con el fin de apoyar a los PMDER en los procesos de integración deberían satisfacer aquella condición de viabilidad y tener un carácter pragmático.

Notas

1/ Naciones Unidas, Problemas actuales de la integración económica. La distribución de beneficios y costos en la integración entre países en desarrollo (TD/B/394), Nueva York, 1973.

2/ Lo que se comenta se ajusta al razonamiento teórico de Jacob Viner. Véase el estudio de este autor, The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950.

3/ Varias de estas deficiencias fueron manifestadas por los empresarios de los PMDER de la ALADI. ALADI/BID-INTAL, El Aprovechamiento de la Nómina de Apertura de Mercados en favor de Paraguay. Una consulta a sus empresarios, Montevideo, 1985. Otros dos estudios, realizados simultáneamente, se refieren a Bolivia y Ecuador y fueron también publicados en la misma época.

4/ Guillermo Perry Rubio, "Integración Latinoamericana: ¿de la crisis a la madurez?", Integración Latinoamericana N° 148, INTAL, Buenos Aires, agosto de 1989.

5/ Secretaría General de ALADI, El Tratado de Montevideo 1980 y los Países de Menor Desarrollo Económico Relativo, DPE/INF 89/20, Departamento de Promoción Económica, agosto de 1989, p. 42.

6/ Resolución 4 del Consejo de Ministros, agosto de 1980.

7/ Secretaría General de la ALADI, El Tratado de Montevideo 1980 ... op.cit.

8/ Ibid.

9/ Ibid., p.17.

10/ ALADI, Los desequilibrios fiscales y su tratamiento, ALADI/SEC/Estudio 50, anexo 6, Montevideo.

11/ Las obligaciones de los PMDER comenzarán a regir el 1º de enero de 1990 con respecto de sí mismos; el 1º de enero de 1991 con respecto a los países de desarrollo intermedio y el 1º de enero de 1992 con respecto a Argentina, Brasil y México. De otra parte, las ventajas en favor de los PMDER ya comenzaron a regir el 1º de enero de 1989 en cuanto se refiere a Argentina, Brasil y México.

12/ Tal es, por ejemplo, los casos de Ecuador y Paraguay. Véase Secretaría General de la ALADI, El Tratado de Montevideo 1980 ... op.cit., p. 21.

13/ Secretaría General de la ALADI, El Tratado de Montevideo 1980 ... op.cit., p. 21.

14/ Ibid. Los estudios a que se hace referencia en ese trabajo son: ALADI/BID-INTAL, El aprovechamiento de las Nóminas de Apertura de Mercado en favor de los países de menor desarrollo económico relativo. Una consulta a sus empresarios, Montevideo, 1985 y Secretaría General de la ALADI, Bolivia, Ecuador y Paraguay: Los Acuerdos de Alcance Parcial: una revisión de los factores condicionantes de su aprovechamiento según la perspectiva empresarial, Montevideo, 1989.

15/ Ibid.

16/ Secretaría General de la ALADI, El Tratado de Montevideo 1980 ... op.cit.

17/ Ibid., p. 32.

18/ Guillermo Perry Rubio, op.cit.

19/ José Palomino Roel, "El tratamiento especial en favor de Bolivia y Ecuador en el Acuerdo de Cartagena", Integración Latinoamericana N° 69, INTAL, Buenos Aires, junio de 1982.

20/ Ibid.

21/ Guillermo Perry Rubio, op.cit.

22/ Alfredo Fuentes y Guillermo Perry, "Participación de los países de menor desarrollo económico relativo en la integración económica subregional andina", Integración Latinoamericana N° 110, INTAL, Buenos Aires, marzo de 1986.

23/ David Morawetz, "Destino del miembro menos desarrollado dentro de un esquema de integración: Bolivia en el Grupo Andino", Integración Latinoamericana N° 69, INTAL, Buenos Aires, junio de 1982, p.13.

24/ Guillermo Perry Rubio, op.cit.

25/ David Morawetz, op.cit. Es probable que algunas de estas dificultades se hayan solucionado con posterioridad al estudio de Morawetz. Sin embargo, una investigación realizada por el INTAL y la ALADI en años posteriores reveló que persistían, según lo manifestaron los propios empresarios.

26/ Ibid.

27/ Ibid.

28/ José Palomino Roel, "El tratamiento especial en favor de Bolivia y Ecuador en el Acuerdo de Cartagena", Integración Latinoamericana N° 69, INTAL, Buenos Aires, junio de 1982.

29/ Ibid.

30/ David Morawetz, op.cit.

31/ César Peñaranda, "Estrategia para la integración económica en América Latina", Integración Latinoamericana N° 88, INTAL, Buenos Aires, marzo de 1984.

32/ Secretaría General de la ALADI, "Algunas reflexiones sobre el sistema de apoyo en favor de los países de menor desarrollo económico relativo y la reunión técnica de Evaluación y Consulta", Montevideo, 28 de octubre de 1987, versión preliminar.

33/ Acuerdo de Complementación Económica e Integración Subregional y Fronteriza entre la República del Paraguay y la República Argentina. Asunción, Paraguay, 28 de noviembre de 1989.

34/ Programa Integral de Cooperación para los países del Istmo Centroamericano y Belice y Programa de Cooperación Económica y Financiera de México en favor de Centroamérica.

35/ Jacob Viner, The Customs Union Issue, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

36/ Secretaría General de la ALADI, Costos y Beneficios de una nueva modalidad de negociación entre los PMDER y los demás países miembros (Argentina), Unidad de Promoción Económica, Doc. 170, 1987. La proporción allí sugerida es del 50 por ciento.

37/ INTAL, La convergencia regional. Cooperación entre la Argentina y el Grupo Andino, Buenos Aires, abril de 1981.

38/ Véase Fernando Mateo, "Integración Económica regional e inserción económica internacional", Integración Latinoamericana N° 28, INTAL, Buenos Aires, septiembre de 1978 y Javier Villanueva y Alfredo Fuentes, "Economía mundial e integración", INTAL, Buenos Aires, 1989.

39/ Esto ha sido usual en el sistema de subcontratación que las empresas de los países desarrollados implementan con otras de países en desarrollo, entre ellos los situados en el Sudeste Asiático y México.

40/ Wolfgang König, "International Subcontracting Involving LDC's", Intereconomics 2/75, febrero de 1975.

41/ Eduardo Gana Barrientos, "Propuestas para dinamizar la integración", Pensamiento Iberoamericano N° 15, 1989.

42/ Secretaría de la ALADI, Costos y Beneficios de una nueva modalidad ... (Argentina), op.cit.

43/ Segunda Reunión de Representantes Gubernamentales de Alto Nivel, Montevideo, Uruguay, 15-18 de marzo de 1989, Doc. ALADI RG.AN/II/I, Informe 17 de marzo de 1989.

44/ ALADI/BID-INTAL, El aprovechamiento de la Nómina de Apertura ..., op.cit. Otros dos estudios, realizados simultáneamente, se refieren a Bolivia y Ecuador y fueron también publicados en la misma época.

45/ El INTAL constató que el 48 por ciento de las importaciones realizaban en 1980 varios países de la ALADI y dos centroamericanos estaba exento de aranceles véase, Exenciones arancelarias e integración, INTAL, Buenos Aires, 1980.

46/ Secretaría General de la ALADI, Costos y Beneficios de una nueva modalidad ... (Argentina), op.cit.

47/ En todo caso, las resistencias que pudieren surgir por parte de los grupos de interés de los países mayores ante la apertura de sus mercados a los productos de los PMDER puede atenuarse articulando sus intereses con los empresarios de los PMDER en emprendimientos que los involucren a ambos, como se sugiere en páginas anteriores.

48/ Esta opción de los PMDER incluida en la propuesta de la Secretaría de la ALADI, se contrapone la propuesta formulada antes sobre la necesidad de que el sistema de preferencias y otras medidas para incrementar el comercio recíproco en la región tengan un carácter cada vez más estable, de forma de dar certidumbre a los empresarios acerca de la permanencia de los mercados que pudieren estimular a las inversiones.

49/ Véase Secretaría General de la ALADI, "Algunas reflexiones ... op.cit.

50/ Por ejemplo en los Acuerdos de la Argentina con Brasil y el más reciente de la Argentina con Paraguay.

51/ Guillermo Perry Rubio, op.cit.

52/ Ibid.

53/ México incluyó en su Programa de Cooperación con los países centroamericanos al financiamiento de las exportaciones que estos hicieran a su mercado. Véase "Programa Integral de Cooperación para los Países del Istmo Centroamericano y Belice" y "Programa de Cooperación Económica y Financiera de México en favor de Centroamérica".

54/ Eduardo Gana Barrientos, "Propuestas para dinamizar la integración", Pensamiento Iberoamericano N° 15, 1989.

55/ Secretaría General de la ALADI, Costos y Beneficios de una nueva modalidad de negociaciones entre países de menor desarrollo relativo y los demás países miembros, (Brasil), Unidad de Promoción Económica, Doc. N° 123, 1987.

56/ Ibid.

57/ Ibid.

58/ ALADI/BID-INTAL, El aprovechamiento de la Nómina ... op.cit.

59/ Ibid., y también Fernando Mateo, "El aprovechamiento de las ventajas de apertura de mercado por los países de menor desarrollo económico relativo de la ALADI", Integración Latinoamericana N° 110, INTAL, Buenos Aires, marzo de 1986.

60/ La recomendación de que los PMDER utilicen los servicios de las empresas comercializadoras de los países mayores de la ALADI ha sido hecha por la Secretaría General en el trabajo citado, en el que se analizan las alternativas para dinamizar las relaciones entre Brasil y los PMDER de la Asociación. Véase Secretaría General de la ALADI, Costos y Beneficios de una nueva modalidad ... (Brasil), op.cit.