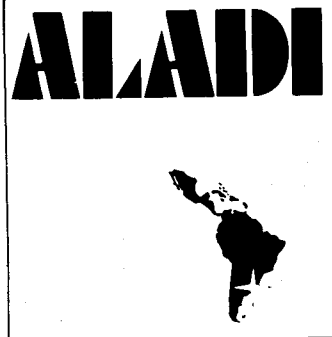


Consejo de Ministros

Segunda reunión
26-27 de abril de 1984
Montevideo - Uruguay



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

997

PROPUESTA DE LA SECRETARIA GENERAL
PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SIS
TEMA REGIONAL DE COMERCIO Y PAGOS

ALADI/CM/II/dt 3
16 de abril de 1984

INTRODUCCION

1. La evaluación de la situación económica de la región y de la evolución reciente del proceso de integración conduce a la necesidad de ajustar los términos de cumplimiento de las funciones de la Asociación y las modalidades de aplicación de los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980, adecuándolos a las características y requerimientos actuales de las relaciones recíprocas de los países miembros y a las nuevas pautas para la cooperación económica regional que resultan de la Conferencia Económica Latinoamericana.

A ese propósito se orienta la presentación a la consideración del Consejo de Ministros de una propuesta para el establecimiento de un Sistema Regional de Comercio y Pagos, que procura constituir una respuesta a las demandas de actuación de la Asociación, dentro de una perspectiva que intenta compatibilizar la proyección del proceso de integración en el mediano y largo plazo, con la atención inmediata a los problemas más relevantes que enfrentan los países miembros en el campo del comercio y los pagos internacionales.

La decisión que adopte el Consejo de Ministros, como órgano político superior de la Asociación, expresaría la voluntad de los países miembros de adaptar la funcionalidad de la organización al contexto económico internacional y regional, marcaría una orientación definida a la actividad de los restantes órganos, y definiría el papel que cabe a la ALADI dentro del marco de cooperación económica regional resultante de la Conferencia Económica Latinoamericana.

2. En las presentes circunstancias, la gravitación del conjunto de problemas que afectan y condicionan las relaciones económicas internacionales y regionales de los países miembros, hace cada vez más necesario incorporar a los fundamentos de la actividad de la Asociación, los rasgos más salientes de la crisis actual de la economía regional, los problemas globales del sector externo de los países miembros, las posibles vías para su solución o atenuación y las pautas que seguirán sus diversos estilos de desarrollo.
3. En el plano internacional se ha partido de la base de que el afianzamiento de una incipiente recuperación de la economía mundial no tendrá efectos simétricos y rápidos sobre la economía de la región. La expansión de la recuperación se ha mostrado hasta el presente lenta e incierta y no se evidencian síntomas de mejoramiento en algunos de los factores que han tenido un peso más determinante en la crisis, como son la escasez de capital, las pautas de asignación de recursos y el proteccionismo imperante en los países desarrollados.

//

La variable financiera, que en la recesión de 1975/1976 tuvo un comportamiento marcadamente anticíclico, muestra una tendencia procíclica a partir de 1982, motivada por la escasez mundial de capital y las experiencias negativas de los operadores financieros, agravada por elevadas tasas reales de interés y un profundo deterioro de los términos de intercambio.

En el plano regional debe destacarse la marcada dependencia que se crea hacia fines de la década pasada, entre el crecimiento económico y el incremento de la deuda externa, la cual determinó que la brusca contracción en 1982 del ingreso a la región de capitales externos, precipitara la que ha sido calificada como la mayor crisis de la economía regional durante el presente siglo.

La región enfrenta la necesidad de un replanteo de sus estilos de desarrollo que, reconociendo la diversidad de condiciones y la pluralidad de situaciones políticas, económicas y sociales, se adapte a un escenario de aplicación, cuyas principales restricciones no pueden ser controladas y, en algunos casos, ni siquiera influidas por los países miembros.

Parecería que tanto en el plano regional como en el internacional prevalecerán, en el mediano plazo, la incertidumbre y una falta general de transparencia en las relaciones económicas, sin que pueda avizorarse aún un movimiento para sentar nuevas bases para las relaciones económicas internacionales, que pueda orientar el necesario reordenamiento en el plano intrarregional.

4. El diseño de la propuesta del Sistema Regional de Comercio y Pagos procura: asimilar los elementos fundamentales del contexto actual que pueden derivar en demandas de los países miembros sobre las relaciones intrarregionales; compatibilizar la flexibilidad con que deberán contar para manejar sus problemas particulares existentes o emergentes, con los requerimientos de acción conjunta en el plano del comercio y la cooperación financiera y afianzar el papel de la integración económica como instrumento coadyuvante del desarrollo económico.

Por otra parte, se han incorporado los elementos que resultan de la Conferencia Económica Latinoamericana, tanto en lo que se refiere a las encomiendas específicas para la ALADI, como en su significado en cuanto orientación general de la cooperación económica regional.

5. El presente documento se ha estructurado en tres capítulos.

En el primero de ellos se fundamenta la propuesta, para lo cual se analizan los principales aspectos del escenario económico actual, y su repercusión sobre las actividades de la Asociación y el papel que puede cumplir el proceso de integración y la ALADI en particular, dentro de dicho marco.

El segundo capítulo contiene el desarrollo de la propuesta del Sistema Regional de Comercio y Pagos, incluyendo sus bases, objetivos generales y elementos componentes que se han estructurado a partir de las materias que configuran el núcleo de la problemática actual de las relaciones económicas intrarregionales -es decir, la promoción y regulación del comercio recíproco y la cooperación financiera y monetaria- y de un tema de especial gravitación en la política interna de la Asociación, como es el de los mecanismos para contemplar las diferencias en los grados de desarrollo de los países miembros. Asimismo,

//

//

se realizan algunas consideraciones sobre la necesidad de adecuar las pautas de actuación de la estructura institucional de la Asociación, para contemplar los requerimientos de implementación del Sistema.

En el tercer capítulo se incluye una presentación esquemática de la decisión que podría adoptar el Consejo de Ministros, en su segunda reunión, para poner en marcha la implementación del Sistema, incorporando la formulación de orientaciones generales y específicas para los restantes órganos de la Asociación.

//

//

CAPITULO IFUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE SISTEMA REGIONAL DE COMERCIO Y PAGOS

1. La profunda crisis de la economía regional, que se manifestó en toda su intensidad en 1982 y 1983, tuvo una incidencia determinante en la evolución reciente del proceso de integración. Al precipitarse en la etapa de implementación del Tratado de Montevideo 1980, puso de relieve las limitaciones del esquema previsto para actuar en las nuevas condiciones y la lógica ausencia, en ese período, de un perfil asociativo consolidado.

Las medidas que debieron adoptar los países miembros, dentro de lo que puede considerarse una legítima defensa de sus intereses nacionales, condujeron a la retracción del comercio intrarregional, a la vulneración de las normas establecidas por la Asociación y las convenidas en los acuerdos de alcance parcial suscritos y, en general, al deterioro de la base asociativa.

2. A nivel de la Asociación, los países miembros se concentraron en un prolongado proceso de revisión de las concesiones otorgadas en la ALALC, que en último término significó trasladar a la ALADI buena parte de los problemas preexistentes, sin abrir perspectivas significativas de nuevas negociaciones. Los órganos de la Asociación, se vieron absorbidos por este proceso de negociación y las tareas de adecuación de sus propias estructuras al nuevo esquema. La puesta en práctica de los nuevos mecanismos del Tratado de Montevideo 1980, se retrasó y orientó hacia un perfil de efectos limitados en intensidad o ámbito, poniendo de manifiesto la ausencia de factores de dinámica de negociación que fueran suficientes para actuar bajo las actuales condiciones.
3. La recesión, la acumulación de problemas en el sector externo y su repercusión en las pautas de conducta comercial de los países miembros y en el intercambio, constituyen los elementos esenciales del escenario en el cual deberán implementarse y aplicarse los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980.

Para ello será necesario ajustar las modalidades operativas de la Asociación y fortalecer los vínculos asociativos, a través de acciones orientadas a recomponer, en un contexto cuyas principales características se mantendrán al menos en el mediano plazo, las relaciones económicas recíprocas de los países miembros y restablecer la funcionalidad de la ALADI, sin que ello implique un cuestionamiento o un intento de promover la modificación de la concepción, los principios básicos o los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980.

4. La cooperación e integración económica regional ofrecen a los países miembros la posibilidad de ampliar el horizonte de los esfuerzos nacionales para el desarrollo y de generar y profundizar su interdependencia recíproca, para mejorar las condiciones de administración del sector externo a nivel del conjunto.

Hasta ahora los avances de la integración regional no fueron suficientes para configurar un marco de relaciones recíprocas, dotado de la consistencia necesaria para resistir las presiones derivadas de la crisis del sector externo. La persistente vulneración de los compromisos derivados de las negociaciones determina un alto riesgo de incorporar la variable integración como opción de desarrollo y desestimula la participación de los operadores económicos en el mercado regional. La interdependencia creada por el proceso ha sido reducida y se ha visto afectada por los efectos de la crisis económica regional.

//

5. En una situación en la cual el principal desafío que enfrentan los países miembros es la recuperación de la dinámica de su crecimiento económico y la actualización de sus modalidades de desarrollo, en un escenario en el cual se acumulan y tienden a persistir factores negativos de diversa índole, confluyen en torno a determinados temas centrales los requerimientos inmediatos de los países miembros y las posibilidades de dinamización del proceso de integración.

En primer lugar, la conveniencia de ofrecer a los países miembros un marco regional coadyuvante para la reestructura de sus economías nacionales y de sus modalidades de desarrollo.

En segundo lugar, la posibilidad de profundizar la interdependencia regional para contribuir a una mayor autonomía económica global.

En tercer lugar, la utilización del mercado regional como punto de apoyo para superar o atenuar los efectos de la recesión, a través del incremento y la reorientación del comercio.

6. La adecuación de las modalidades de acción de la ALADI referidas al ámbito de la promoción y regulación del comercio recíproco, pueden contribuir a la atenuación o solución de ciertos problemas relevantes de los países miembros derivados de la crisis de la economía regional y a la dinamización del proceso de integración.

En el plano de las respuestas más específicas a la crisis de la economía regional se trataría de reordenar el comercio intrarregional, con el apoyo de mecanismos de cooperación financiera, a fin de dinamizar el intercambio y adecuar su estructura, de forma de atenuar la incidencia de los problemas del sector externo y contribuir a acelerar la salida del ciclo recesivo.

7. Para alcanzar los resultados generales anteriores se plantea a los países miembros el establecimiento de un Sistema Regional de Comercio y Pagos, que supone una perspectiva de adecuación de la ALADI, tanto de corto como de largo plazo y un intento de reordenar y adaptar las modalidades de utilización de los mecanismos del Tratado de Montevideo 1980.

Se mantiene la concepción estratégica de que a través de las acciones parciales se generarán en el largo plazo las condiciones para una profundización del proceso en el plano multilateral. Sin perjuicio de ello, se enfatiza la conveniencia de adaptar las actuales modalidades de concertación y negociación entre los países miembros, a través de acciones de alcance regional orientadas a la regulación del comercio y los pagos, que faciliten la realización de negociaciones, la aplicación de los acuerdos vigentes o nuevos y que fortalezca el perfil asociativo.

8. El Sistema Regional de Comercio y Pagos, que se propone y desarrolla en el siguiente capítulo, comprende los aspectos básicos de la promoción y regulación del comercio, de la cooperación financiera y de los tratamientos diferenciales a las distintas categorías de países.

No obstante, el Sistema tendrá una repercusión directa o indirecta sobre todas las funciones y actividades de la Asociación, y significa una adecuación general de las modalidades de actuación de la ALADI y de utilización de sus mecanismos por parte de los países miembros.

//

//

CAPITULO IIDESARROLLO DEL SISTEMA REGIONAL DE COMERCIO Y PAGOS

1. El Sistema propuesto consiste en un conjunto articulado de medidas y acciones de alcance regional, que recaen sobre los mecanismos básicos de promoción y regulación del comercio y de cooperación financiera, a través de las cuales se procura un cumplimiento más efectivo de las funciones de la Asociación y los objetivos del Tratado de Montevideo 1980 y dar respuesta a las necesidades inmediatas de los países miembros en las áreas mencionadas.

A ese efecto se han identificado y diseñado las bases, los elementos constitutivos del Sistema y los objetivos específicos.

Bases

2. Para la identificación y definición de los elementos constitutivos del Sistema, se partió de las siguientes bases:
 - a) La incorporación al Sistema de las áreas de vinculación recíproca de los países miembros, más directamente coadyuvantes a la superación de los problemas de su comercio exterior y a la compatibilización de sus políticas comerciales y requerimientos y modalidades de desarrollo;
 - b) La adecuación del Sistema a las características y condiciones de las políticas comerciales y la estructura de comercio exterior de los países miembros, que supone:
 - i) Considerar modalidades de concertación que sean efectivas, en función de las tendencias prevaletentes de "administración" del comercio, para atenuar los efectos del ciclo recesivo y reestructurar el intercambio regional; y
 - ii) Adoptar gradualmente compromisos que sean adecuados a los requerimientos actuales de flexibilidad en el manejo del sector externo y que, al mismo tiempo, signifiquen una progresiva consolidación del perfil asociativo con una mayor interdependencia de los países miembros.
 - c) Los requerimientos del Sistema de contemplar las exigencias derivadas del propio funcionamiento de la Asociación sobre el equilibrio, resultados y expectativas de los países miembros.

En su conjunto, las bases apuntan a un sistema cuyas características esenciales serían la efectividad, la factibilidad y la contribución al equilibrio interior del esquema de integración.

Objetivos

3. Los objetivos del Sistema reflejan la aspiración de los países miembros de alcanzar determinadas metas que, en su conjunto, significan una aproximación al papel que se pretende imprimir a la ALADI, de acuerdo a lo señalado en el punto 5 del Capítulo I.

//

//

Con ese alcance, se proponen los siguientes objetivos del Sistema:

- a) Ampliar la base preferencial del intercambio, superando las limitaciones actuales en cuanto a la cobertura y efectividad de las preferencias;
- b) Estabilizar las condiciones del desarrollo del intercambio recíproco, dando transparencia y previsibilidad;
- c) Asegurar el abastecimiento y acceso al mercado regional, reorientando el comercio intrarregional a fin de maximizar su contribución para acortar el actual ciclo recesivo y posibilitar una mayor expansión de la oferta y demanda regionales;
- d) Fortalecer la cooperación financiera y monetaria, como medio para apoyar el reordenamiento del comercio y aliviar las presiones ocasionadas por los desequilibrios que se generen; y
- e) Contemplar el distinto potencial de negociación de los países miembros, derivado de las diferencias en su nivel de desarrollo.

4. Elementos constitutivos

Los elementos constitutivos son los mecanismos a través de los cuales se alcanzarán los objetivos previstos y que recogen las actividades esenciales que será necesario desarrollar para alcanzar los propósitos perseguidos.

5. Se han identificado como los elementos constitutivos del Sistema, los siguientes:

- a) La preferencia arancelaria regional, a través de la cual se procura ampliar la base preferencial del intercambio;
- b) Un sistema regional de regulación del comercio recíproco, orientado a estabilizar las condiciones de desarrollo del intercambio;
- c) Un marco regional de negociaciones comerciales, tendiente a reorientar el comercio intrarregional y a contribuir a la aceleración de la salida del actual ciclo recesivo;
- d) Un Acuerdo Monetario que constituye una fórmula superior de cooperación financiera, destinada a apoyar la viabilidad y efectividad de los demás componentes del Sistema; y
- e) Tratamientos específicos para los países de menor desarrollo económico relativo y los países de desarrollo intermedio, a fin de promover un equilibrio dinámico del Sistema.

6. La puesta en vigencia de la preferencia arancelaria regional responde a mandatos expresos del Tratado de Montevideo 1980 y compromisos asumidos por los países miembros a través de las Resoluciones 5 y 6 del Consejo de Ministros.

Este mecanismo constituye la base multilateral del área de preferencias económicas y se refleja en lo inmediato sobre otros mecanismos y sobre el alcance del propio Sistema. En efecto, la preferencia arancelaria regional supone ampliar el ámbito de actuación de la Asociación de un reducido segmento constituido por el comercio de productos negociados, a la totalidad del comercio intrarregional. Asimismo, traslada los requerimientos de regulación del intercambio del plano bilateral y el ámbito limitado de los Acuerdos de alcance parcial a la totalidad de las relaciones comerciales recíprocas.

//

//

Si bien existen limitaciones para la negociación y aplicación de preferencias arancelarias que signifiquen perspectivas concretas de dinamización del intercambio a corto plazo, las expresiones que se han recogido de los países miembros en el pasado reciente, así como el Plan de Acción establecido por la Conferencia Económica Latinoamericana, destacan la conveniencia e importancia de poner en vigencia en el más breve plazo posible, la preferencia arancelaria regional, aun con una magnitud mínima, para poder obtener de ella los efectos positivos de su incidencia en el plano asociativo.

Las posibilidades de desarrollo de un mecanismo preferencial multilateral dependerán del establecimiento de normas regionales sobre materias de política comercial, con lo cual se introduce el segundo elemento, constituido por el "Sistema Regional de Regulación del Comercio Recíproco".

Aun cuando la preferencia arancelaria regional no permita prever efectos comerciales inmediatos significativos y el establecimiento del Sistema Regional de Regulación del Comercio suponga un proceso de aproximaciones sucesivas con una proyección a un horizonte temporal dilatado, ambos elementos plantearán, desde el punto de partida, requerimientos importantes de consulta y proposición, para la programación y toma de decisiones, así como de seguimiento y evaluación, con lo cual la definición de la vertiente institucional a adoptar, y de los procedimientos a utilizar, tiene una gran relevancia para que se pueda avanzar con efectividad y rapidez.

7. Las perspectivas de los dos elementos considerados se proyectan hacia el mediano y largo plazo. En efecto, la magnitud inicial de la preferencia arancelaria regional no permite prever efectos inmediatos significativos y el establecimiento del Sistema Regional de Regulación del Comercio supone un proceso de aproximaciones sucesivas que se completará en el largo plazo, aun cuando determinados compromisos mínimos puedan ser asumidos en lo inmediato.

Por esta razón se introduce un tercer elemento orientado a atender los problemas más urgentes de dinamización y reestructuración del comercio, que es el marco regional de negociaciones comerciales, a través del cual se procura ofrecer a los países miembros la posibilidad de canalizar a través de la ALADI la concertación de diversas modalidades de intercambio administrado y el examen de los distintos problemas bi o plurilaterales del comercio intraregional.

8. La relevancia de los problemas de pagos y de los desequilibrios comerciales conduce a la introducción del Acuerdo Monetario, como fórmula más avanzada de cooperación financiera, que tendrá un efecto dinamizador sobre el comercio, y facilitará las decisiones que deben adoptarse en torno a los restantes componentes del Sistema.

La vinculación directa que se procura establecer entre los mecanismos de cooperación financiera y las negociaciones comerciales determina una estrecha interrelación del Acuerdo Monetario con el marco regional de negociaciones comerciales.

9. El último elemento del Sistema está constituido por los "Tratamientos específicos para los países de menor desarrollo económico relativos y los países de desarrollo intermedio". Su inclusión en el Sistema Regional de Comercio y Pagos surge del imperativo de alcanzar un equilibrio dinámico en el interior del Sistema y adquiere particular significación en la medida en la cual, al obtener avances en la línea de un ordenamiento progresivo de las condiciones

//

//

en que se realiza el intercambio regional, no pueden estar ausentes los tra
tamientos compensatorios a favor de dichas categorías de países. Esta sería
una condición esencial para que dicho ordenamiento sea diagramado e implemen
tado de forma de reforzar las condiciones de equilibrio en el intercambio y
la complementación regional.

10. Adicionalmente, se considera la adecuación de las modalidades de funcionamien
to de la estructura institucional de la Asociación, a los requerimientos de
implementación y administración del Sistema Regional de Comercio y Pagos. La
actuación institucional deberá también adaptarse a los requerimientos de coor
dinación y acción conjunta con otras organizaciones regionales y subregiona
les que resultan de los acuerdos de la Conferencia Económica Latinoamericana.
Por esta razón, se ha entendido conveniente examinar en conjunto las medidas
que deberían ser adpotadas en el plano institucional, entendiendo por tal, el
que se refiere al funcionamiento de los órganos políticos y el órgano técn
ico de la Asociación, a las modalidades de vinculación entre éstos y los Go
biernos de los países miembros, al funcionamiento y creación de órganos auxi
liares y de otras instancias de consulta y concertación entre los países miem
bros y a las relaciones que deberá mantener la Asociación, con otras entida
des subregionales, regionales o internacionales y con países no miembros.

PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL

11. La puesta en vigencia de la preferencia arancelaria regional, incorporará a
la ALADI un vínculo institucional y operativo, de significativas repercusio-
nes.

En primer lugar, abre la perspectiva de un canal estable de negociación
y aplicación multilateral, cuya profundización y perfeccionamiento gravitará
en el comercio intrarregional y puede, asimismo, coadyuvar a la puesta en prác
tica del principio de la convergencia y a la evolución del esquema de integra
ción hacia etapas de multilateralización crecientes.

En segundo lugar, tal como se ha señalado, supone trasladar la cobertu
ra institucional a la totalidad del intercambio intrarregional.

12. La obtención de efectos comerciales relevantes, tal como lo prevé el Plan de
Acción aprobado por la Conferencia Económica Latinoamericana, requerirá tran
sitar por un proceso de negociación y toma de decisiones, a través del cual
se irían asentando progresivamente las condiciones para la aplicación de una
preferencia cuya intensidad y características, contribuyan a una expansión
equilibrada del comercio recíproco.

En el punto de partida, la puesta en vigencia de la preferencia arance
laria regional se facilitaría en base al establecimiento de una magnitud mí
nima y de normas de aplicación que den un tratamiento acorde con dicha magni
tud a los diferentes aspectos incluidos en la Resolución 5 del Consejo.

En esos términos podrían distinguirse dos etapas en la implementación
del mecanismo:

- a) Inicialmente, los países miembros pondrían en vigencia la preferencia aran
celaria regional, en el más breve plazo posible y en todo caso dentro de
1984, buscando fundamentalmente los efectos derivados del establecimiento
de una cobertura multilateral del esquema de integración y dando cump
limiento a los mandatos existentes; y

//

- b) En una etapa ulterior, los países miembros negociarían una profundización del margen de preferencia que se considere capaz de generar efectos comerciales significativos, complementando o perfeccionando las normas necesarias para su aplicación, en función de la expectativa de dichos efectos. El ingreso a esta segunda etapa dependerá de la evolución del sistema de integración, lo cual no obsta a que, a partir de 1985, se pongan en marcha estudios y consultas orientadas a dicho fin.
13. La puesta en vigencia de la preferencia arancelaria regional requerirá, aún dentro de las previsiones anteriores, establecer desde el inicio ciertas normas mínimas, referentes fundamentalmente a la aplicación de tratamientos diferenciales, el establecimiento de listas de excepciones y de procedimientos de evaluación y ajuste.

La aplicación de este criterio a las bases de la Resolución 5 determinaría:

- a) La incorporación en la primera etapa de las bases referentes al ámbito de aplicación (literal a)), al alcance del compromiso (literal b)) y a la magnitud inicial (literal c));
- b) El traslado a la segunda etapa de las decisiones sobre las bases referentes al establecimiento de fórmulas para contemplar las diferencias en los niveles arancelarios (literal c)), a la diferenciación sectorial (literal e)), a los tratamientos especiales para sectores sensibles (literal f));
- c) La aplicación desde el inicio de tratamientos diferenciales en la magnitud. La modalidad e intensidad inicial de la diferenciación no supondrá una pauta definitiva y el tema será retomado en las negociaciones de profundización;
- d) La posibilidad de que los países miembros establezcan listas de excepciones, cuya extensión y contenido serían válidos mientras se mantenga la magnitud mínima y serían revisados en ocasión de la profundización; y
- e) La aplicación de medidas no arancelarias será tratada dentro del Sistema Regional de Regulación del Comercio.

Adicionalmente a las bases de la Resolución 5, sería necesario prever la aplicación del régimen regional de origen, contemplado en el Sistema Regional de Regulación del Comercio y el establecimiento de procedimientos de seguimiento, evaluación y ajuste. En cambio, no parece imprescindible incorporar inicialmente previsiones sobre cláusulas de salvaguardia, las cuales podrían ser examinadas en la etapa de profundización.

Las previsiones destinadas a poner en marcha las actividades orientadas a la profundización de la preferencia arancelaria regional, podrían ser establecidas en la oportunidad en que los países miembros decidan su puesta en vigencia, contemplando los diversos aspectos incluidos en la Resolución 5 del Consejo de Ministros, y los requerimientos y avances que pueden preverse en la adopción de normas regionales para la regulación del comercio recíproco.

14. Desde el punto de vista instrumental, parece prevalecer la idea de que la preferencia arancelaria regional sea recogida en un Acuerdo de alcance regional, abierto a la adhesión de los países latinoamericanos no miembros. De acuerdo a lo previsto en la Conferencia Económica Latinoamericana, los países miembros deberán mantener informados a los países latinoamericanos no miembros sobre los avances que se registren en la implementación de la preferencia arancelaria regional a fin de facilitar el proceso de adhesión.

//

//

15. En la medida en que las condiciones bajo las cuales se desarrolla el comercio intrarregional sean más fluidas, la preferencia arancelaria regional podría constituir una base preferencial multilateral, incluyendo desdoblamientos sectoriales, adecuada para promover la expansión del intercambio recíproco de los países miembros mediante la sustitución de importaciones extrarregionales. En esos términos, los Acuerdos de alcance parcial pasarían a desempeñar una función más específica entre pares o grupos de países, que permita contemplar posibilidades de interrelación comercial más profundas de base competitiva o complementaria.

Preferencias arancelarias unilaterales

16. La Conferencia Económica Latinoamericana previó la posibilidad que los países de la región otorguen, sin previa negociación, preferencias arancelarias unilaterales, para listados de productos que cada uno de ellos determinará, dentro de una modalidad que se asemejaría al SGP.

Desde el punto de vista de la ALADI, este compromiso puede ser recogido en un Acuerdo de alcance regional, que contenga ciertas normas mínimas para la aplicación de las preferencias y al cual se anexasen los listados correspondientes a cada país miembro. Este Acuerdo, podría instrumentarse rápidamente a partir de la decisión que adopten los países miembros y debería contemplar tratamientos diferenciales, estar abierto a la adhesión de los países latinoamericanos no miembros y establecer la vinculación entre las preferencias unilaterales y la preferencia arancelaria regional.

En principio, las preferencias unilaterales deberían mantenerse mientras no se ponga en vigencia la preferencia arancelaria regional y, posteriormente a ello, en la medida en que su magnitud sea mayor que la que cada país miembro se comprometa a otorgar en el marco de la ALADI.

SISTEMA REGIONAL DE REGULACION DEL COMERCIO RECIPROCO

17. Por sistema regional de regulación del comercio recíproco se entiende un conjunto orgánico de normas de alcance regional, destinadas a regular las relaciones comerciales recíprocas de los países miembros. El objetivo del sistema es dotar a todo el comercio intrarregional de un marco normativo estable que asegure la transparencia en las medidas de regulación utilizadas por los países miembros, dé seguridad a las operaciones de comercio, y sea compatible con los requerimientos de flexibilidad derivados de las características del esquema de integración y de las necesidades de los países miembros para la administración del sector externo de sus economías.

Para cumplir con dichos propósitos el sistema deberá tener las siguientes características:

- a) Estar referido a la totalidad del comercio intrarregional;
- b) Comprender un conjunto de materias que le confieran consistencia y seguridad, evitando potenciales vulneraciones a las normas establecidas a través del manejo de instrumentos de política no contemplados;
- c) Incorporar el examen y evaluación del papel de los distintos instrumentos de política comercial utilizados por los países miembros, tanto en la regulación general del intercambio, como en los Acuerdos concertados en la ALADI;
- d) Dar garantía a los países miembros de que podrán resolver oportunamente los problemas particulares que se planteen a nivel global, intrarregional o bilateral; y

//

- e) Las normas que se establezcan tendrán carácter supletorio respecto de las que hayan negociado expresamente los países miembros en Acuerdos de alcance regional o Acuerdos de alcance parcial. No obstante, en el largo plazo, debería existir una estrecha concordancia mutua, salvo en el caso de acuerdos destinados a atender situaciones de características muy particulares.
18. La instrumentación del sistema podría materializarse mediante múltiples modalidades, incluyendo la posibilidad de adoptar un único instrumento jurídico básico que actuaría como marco al cual se irían incorporando las regulaciones sobre las distintas materias.
19. La implementación del sistema deberá ser gradual, en cuanto a la incorporación de las distintas materias y a los compromisos que se asuman dentro de una misma materia, de acuerdo a las prioridades y capacidad de decisión de los países miembros.
20. El sistema debería incorporar dos principios fundamentales:
- a) Que la totalidad del comercio intrarregional debe ser factible, regulándose a través de la aplicación de aranceles no discriminatorios, que reflejen el grado de protección que cada país miembro entiende necesario acordar a un determinado producto o categoría de productos; y
 - b) Que el comercio negociado debe ser administrado por los países miembros en los términos previstos en los acuerdos respectivos, no pudiendo alterarse los mismos en forma unilateral, salvo en los casos expresamente previstos en las cláusulas de salvaguardia.
21. En una primera etapa las normas que se establezcan deberán tener en cuenta las pautas actuales de utilización de los instrumentos de regulación del comercio exterior, caracterizadas por:
- a) La utilización amplia por la gran mayoría de los países miembros de medidas no arancelarias como forma de mantener un estrecho control de los flujos de intercambio;
 - b) La utilización paralela de diversos instrumentos que, apartándose de sus finalidades específicas constituyen obstáculos adicionales a la importación;
 - c) La falta de procedimientos institucionales de concertación y consulta sobre las situaciones que se refieren a los literales anteriores; y
 - d) La importancia creciente de las importaciones que se realizan al amparo de regímenes especiales que implican una exoneración total o parcial de gravámenes, impidiendo la aplicación de las preferencias pactadas.
22. En estos términos, parece necesario examinar en lo inmediato:
- a) La aplicación de medidas no arancelarias a la importación de productos originarios de la región;
 - b) Las medidas para la preservación de las preferencias;
 - c) Los términos de aplicación de medidas de salvaguardia;
 - d) El régimen de origen; y
 - e) La armonización técnico-formal de los aranceles aduaneros.

//

//

En una o más etapas ulteriores, podrían irse incorporando otras materias, tales como la utilización de medidas de estímulo a las exportaciones, la utilización de medidas para prevenir o neutralizar prácticas desleales de comercio, la armonización técnico-formal de los instrumentos de regulación del comercio exterior distintos del arancel, la armonización de legislaciones aduaneras que tengan el carácter de instrumentos de política comercial y la utilización de normas de calidad, requisitos sanitarios y análogos.

El primer grupo de temas aborda los dos grandes problemas de la regulación del comercio recíproco: la aplicación de medidas no arancelarias y la vulneración de las preferencias pactadas. A ellos se agregan las medidas de salvaguardia, que constituyen el elemento de flexibilidad del sistema y median te el cual podría progresivamente sustituirse la tendencia actual a la aplicación de medidas unilaterales por procedimientos de concertación. Los restantes temas tienen un menor peso en la regulación del comercio, pero contribuirían a facilitar el funcionamiento del área de preferencias o la realización de las negociaciones.

23. Para los temas que se considera necesario incluir en la primera etapa deberían establecerse, en el curso de 1984, las bases para su regulación específica y un programa de negociaciones orientado al establecimiento de las normas regionales respectivas.

A ese efecto se proponen las siguientes pautas específicas:

a) Medidas no arancelarias:

- i) Establecer una aproximación basada en el principio de que el comercio intrarregional debe ser factible, salvo en ciertas circunstancias en las cuales los países miembros podrían aplicar medidas de contención total o parcial de sus importaciones regionales, para proteger su balanza comercial o determinada producción nacional, a condición de que sean no discriminatorias entre los países miembros o a favor de un tercer país, sean debida y oportunamente puestas en conocimiento de los restantes países miembros y se ajusten, en el caso de los productos negociados, a los términos previstos en los respectivos acuerdos o a las normas sobre medidas de salvaguardia;
- ii) Establecer un mecanismo de consulta, que contemple reuniones periódicas y extraordinarias, bilaterales o multilaterales, a fin de analízar la aplicación de medidas no arancelarias en los casos contemplados en el punto anterior;
- iii) A fin de permitir la aplicación de las pautas anteriores, cada país miembro pondrá en conocimiento de los restantes países miembros, dentro del plazo que se convenga, la totalidad de las medidas de cualquier naturaleza que emplea para regular las importaciones originarias de la región y asumirá el compromiso de no aplicación de nuevas medidas no arancelarias, salvo en las condiciones que se establezcan de acuerdo al numeral i). Con esta medida se daría cumplimiento a uno de los compromisos establecidos en el Plan de Acción aprobado por la Conferencia Económica Latinoamericana; y
- iv) Las medidas actualmente en aplicación serán eliminadas en forma negociada y progresiva.

//

//

b) Preservación de las preferencias:

- i) Los términos bajo los cuales se concluyen las negociaciones no podrán ser modificados unilateralmente por los países miembros, salvo aplicación de medidas de salvaguardia;
- ii) En los casos en que por requerimientos de su política comercial un país miembro se vea forzado a alterar los términos de una negociación, deberá resolver mediante consultas con los países miembros que corresponda, las consecuencias que puedan haberse producido en las corrientes de comercio, negociando, si fuera del caso, el otorgamiento de compensaciones; y
- iii) Deberán establecerse procedimientos para contemplar la aplicación de las preferencias pactadas o de tratamientos preferenciales alternativos, en el caso de regímenes especiales de importación que se basan en exoneración total o parcial de gravámenes.

c) Medidas de salvaguardia para el comercio negociado:

- i) Los términos bajo los cuales se concluyen las negociaciones no podrán ser modificados unilateralmente por los países miembros, salvo aplicación de medidas de salvaguardia;
 - ii) Debería balancearse inicialmente, la flexibilidad necesaria para manejarse en la coyuntura actual, con la conveniencia de dar estabilidad y seguridad al comercio y la aplicación de las preferencias. Progresivamente, debería irse privilegiando este segundo aspecto;
 - iii) Debería tenerse en cuenta la particular importancia que tienen en esta materia los procedimientos de aplicación;
 - iv) Podrían establecer exclusiones o limitaciones en la aplicación de cláusulas de salvaguardia en favor de las exportaciones regionales de los países de menor desarrollo económico relativo, y el establecimiento de procedimientos especiales para productos agrícolas.
- d) Origen: Se trataría de establecer en el más breve plazo posible un régimen regional de origen, que sirva de base a la aplicación de la preferencia arancelaria regional, y del sistema regional de regulación del comercio recíproco.

e) Armonización técnico-formal de los aranceles aduaneros:

- i) En materia de nomenclatura se procuraría elaborar en el más breve plazo posible, una nomenclatura arancelaria de la ALADI para su utilización en la realización de negociaciones y en la elaboración de estadísticas y llevar a cabo las tareas necesarias para su oportuna adecuación al Sistema Armonizado de Mercaderías y a las modificaciones que deberán ser introducidas en la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera en ocasión de su puesta en vigencia;

//

//

- ii) En materia de valoración aduanera se establecerían normas mínimas para regular transitoriamente la aplicación de los sistemas de valor aduanero vigentes internacionalmente y a más largo plazo, se establecería un régimen regional, adecuado a la práctica internacional que prevalezca. Asimismo, sería necesario analizar los efectos de la aplicación de aforos, precios mínimos y otros procedimientos excepcionales de valoración, que pueden tener efectos distorsionantes en el comercio y en la aplicación de las preferencias.

24. MARCO REGIONAL DE NEGOCIACIONES COMERCIALES

La propuesta de establecimiento de un marco regional de negociaciones comerciales, se orienta a ofrecer una respuesta instrumental a la persistente contracción del comercio intrarregional y a la utilización creciente de concertaciones bilaterales en torno a modalidades de comercio administrado, cuya canalización a través de los mecanismos de la ALADI estaría asegurando un mínimo de transparencia en las negociaciones, una mayor posibilidad de defensa de los intereses comerciales y una opción para concentrar y regionalizar las negociaciones.

25. El marco regional de negociaciones comerciales se implementaría en base a las ruedas periódicas de negociación previstas en el literal a) del artículo 35 del Tratado e incluiría un mecanismo de seguimiento y consulta, tendiente a controlar el efectivo cumplimiento de los términos de negociación y asegurar la introducción de los correctivos necesarios.

Este marco permitiría la concentración de las negociaciones con participación amplia de los países miembros. La regionalización de las negociaciones permitirá encontrar con mayor facilidad términos superiores de equilibrio, trascendiendo de las limitaciones de las relaciones exclusivamente bilaterales. El examen concomitante de los distintos problemas de sus relaciones comerciales bilaterales o plurilaterales y el conocimiento de los resultados que se alcancen entre pares o grupos de países miembros permitirá, asimismo, obtener efectos positivos para la solución de problemas específicos preexistentes y compatibilizar la flexibilidad de la negociación bilateral con la transparencia en el plano regional. (1)

26. En una primera etapa, que se inserta en la actual crisis de la economía regional y dentro de un horizonte temporal aún indefinido, adquieren particular relevancia los aspectos vinculados a la recuperación del intercambio, la preservación de la balanza de pagos, el equilibrio comercial y los efectos de los ciclos recesivos que afectan a la mayoría de los países miembros, debiendo contemplarse:

- a) La aplicación de un nivel de reciprocidad o compensación compatible con las situaciones de balanza de pagos y requerimientos de equilibrio comercial, el cual debe asegurarse en los resultados que efectivamente se obtengan, utilizando procedimientos adecuados de seguimiento y ajuste;

(1) Debe enfatizarse que el carácter regional está dado por el marco de las negociaciones, que supone la participación de todos los países miembros. La instrumentación de los resultados, como se explica más adelante, se materializará en forma bi o plurilateral.

//

//

- b) La alta sensibilidad de las producciones nacionales, que determina la con veni encia de orientar el crecimiento del intercambio por la vía de susti tución de importaciones originarias de terceros países, de evitar altera ciones en las actuales corrientes del intercambio intrarregional y de in coporar a la negociación productos o ramas productivas que tengan efectos antirecesivos más marcados;
- c) El incremento del intercambio de productos básicos en la región, con el propósito en el largo plazo de reducir la vulnerabilidad del comercio re gional y neutralizar relativamente el deterioro de los términos de inter cambio; y
- d) Las posibilidades y requerimientos derivados de la reformulación del ac tual sistema de pagos y créditos recíprocos, aparejando las negociaciones comerciales a los mecanismos de compensación de saldos y de pagos.

27. Inicialmente el esfuerzo de negociación debería concentrarse en la identi ficación y concertación de grandes paquetes comerciales, bi o plurilaterales, que incluirían productos básicos (los energéticos, alimenticios, materias pri mas agropecuarias, ciertas producciones del sector minero-metalúrgico) y pro ductos o sectores industriales que los países miembros consideren más apropia dos, en función del efecto antirrecesivo que tendría la expansión del comer cio. (1)

Las características de los productos señalados determina que se incorpo re en la negociación una parte significativa del comercio controlado u orien tado directamente por el Estado. Con ello no sólo se estaría atendi endo a la preocupación reiterada de orientar el comercio estatal hacia la región, si no que al mismo tiempo se estaría asegurando resultados más rápidos y contro lables en la negociación.

28. Si bien en esta primera etapa se configuraría un esquema regional de adminis tración directa del comercio, ello no excluye la utilización de otras modali dades, de acuerdo a las posibilidades y conveniencia de los países miembros, y que en una etapa ulterior, la evolución de la economía y el comercio regio nal pueda abrir la posibilidad de utilizar modalidades de negociación que sig nifiquen un incremento progresivo del papel de las preferencias, una apertu ra más competitiva de los mercados y una modificación en los criterios de re ciprocidad.
29. La instrumentación de los resultados de las ruedas de negociación podría rea lizarse a través de las modalidades previstas por el Tratado de Montevideo 1980 mediante el establecimiento de una nueva modalidad de acuerdos de inter cambio compensado.
30. Deberán examinarse cuidadosamente los requerimientos de preparación, organi zación y determinación de metas de las ruedas periódicas de negociación.

Deberá asimismo prestarse atención al establecimiento de mecanismos de se guimiento que permitan verificar el cumplimiento por cada país miembros, de los compromisos asumidos en las negociaciones y los resultados que deriven de

(1) Si bien la negociación y su instrumentación transitaría por la vía bi o plu rilateral, los términos de equilibrio deberían buscarse a nivel del conjunto de los acuerdos que alcancen los países miembros, de forma de materializar la reciprocidad en un umbral superior de expectativas de comercio.

//

//

su aplicación, de modo de que cuenten con suficientes garantías de que los desvíos que puedan producirse darán lugar a la introducción de ajustes en forma oportuna.

31. La concreción de acuerdos como los planteados implicará, al menos parcialmente, el desvío de exportaciones que actualmente se orientan a terceros países que pasarían a dirigirse a los países miembros, situación que deberá ser analizada en profundidad, a fin de evitar posibles deterioros en los ingresos netos de divisas a la región. Asimismo, un reordenamiento del comercio en los principales productos que la región está importando y exportando, conducirá a la incorporación en el futuro, del análisis del comercio con terceros países y abrirá la posibilidad de concertaciones o consultas dentro de ámbitos probablemente limitados pero comercialmente significativos.

32. ACUERDO MONETARIO-ALADI

Dentro del Sistema Regional de Comercio y Pagos, la cooperación entre los bancos centrales que integran el sistema financiero de la ALADI, demandará una especial atención de carácter técnico y decisiones políticas, especialmente en una etapa inmediata, atendiendo a que se ha puesto a consideración de los órganos auxiliares correspondientes, una propuesta de instauración de un Acuerdo Monetario para la ALADI, que supondría, de aprobarse, el pasaje a un plano de cooperación financiera regional más completo y orgánico.

33. Los objetivos del Acuerdo Monetario son:

- a) Facilitar el intercambio comercial y los flujos financieros entre los países miembros;
- b) Asegurar el financiamiento de ciertas situaciones de iliquidez internacional de los bancos centrales, mediante el otorgamiento de créditos calificados, la emisión de instrumentos monetarios internacionales y la captación de recursos financieros externos; y
- c) Introducir procedimientos de ajuste para los desequilibrios generados en el intercambio intrarregional, mediante negociaciones comerciales de apoyo y a través de mecanismos financieros específicos.

34. Para cumplir los objetivos anteriores, se han previsto los siguientes elementos componentes del Acuerdo:

- a) La "Cámara compensadora" multilateral, que operará en forma semejante a como funciona actualmente el convenio de pagos y créditos recíprocos;
- b) Un instrumento monetario o de financiamiento (UMLA), por medio del cual se puede atender, en determinadas condiciones, parte de los saldos deudores de los bancos centrales que pudieran tener dificultades de liquidez de divisas convertibles y promover un mayor desarrollo del comercio intrarregional; y
- c) Un Fondo de Cooperación Financiera (FCF), por medio del cual se pudieran obtener, además de aportaciones de los países miembros, fondos extrarregionales, a efectos de canalizarlos hacia la región, con el objeto de atender las necesidades financieras derivadas de la cobertura o anticipo de los instrumentos monetarios o de financiamiento y las demás modalidades de cooperación previstas.

//

- //
35. Las operaciones que cumplirá el Acuerdo, conforme a los mecanismos que lo componen, tienen como base general la compensación multilateral de saldos de los pagos del comercio intrarregional, operación que se desarrollará, como hasta ahora -con algunos ajustes- a través del mecanismo de pagos.

Las Unidades Monetarias Latinoamericanas (UMLA), respaldadas por el FCF, operarán como activo de reserva y como denominador común de las transacciones que se canalicen a través del mecanismo de pagos, constituyéndose en un mecanismo de apoyo al funcionamiento de la compensación multilateral, dentro de determinadas condiciones y límites de operación y de estímulo al equilibrio y ampliación del comercio intrarregional.

Con respecto a las UMLA el Convenio constitutivo deberá contemplar la forma de determinación de su valor, los montos a emitir y su forma de asignación a los bancos centrales, las modalidades de utilización, las condiciones y límites bajo los cuales funcionaría y otros aspectos operativos de las mismas.

Por último, el Fondo de Cooperación Financiera sería el mecanismo operativo a través del cual y mediante préstamos a los bancos centrales se procuraría atenuar o resolver sus dificultades de liquidez.

Otra operación básica del Acuerdo sería la colocación de sus propios títulos o bonos en los mercados financieros internacionales y, eventualmente, en los mercados regionales que así lo admitieren, así como servir de agente negociador de las Aceptaciones Bancarias ABLAS en la Bolsa de Nueva York.

Además de esas operaciones, sería factible, progresivamente, a medida que ganara en aceptación y experiencia en sus modalidades de actuación en las plazas financieras, desarrollar actividades complementarias destinadas a ampliar gradualmente los objetivos de la cooperación financiera y monetaria entre los bancos centrales de los países de la región.

36. Complementariamente a las acciones que se realicen conjuntamente con los bancos centrales relativas al perfeccionamiento y puesta en operación del Acuerdo Monetario, se prevé realizar un estudio relativo a las opciones para establecer un eventual Fondo de Reserva Regional. Se trata en este caso de una de las encomiendas recibidas como resultado de la Conferencia Económica Latinoamericana, la misma significaría el análisis de un mecanismo multilateral de manejo de las reservas regionales, que estaría destinado a financiar desequilibrios de balanza de pagos. El resultado de estas labores se sometería a consideración de los órganos auxiliares competentes en la materia.
37. La aceptación de las bases del Acuerdo Monetario y su implementación suponen el traslado a un plano superior de la cooperación financiera y monetaria en la ALADI.

Es posible, sin embargo, que se requiera un cierto período de análisis y un proceso progresivo de toma de decisiones antes de alcanzar la suscripción y puesta en vigencia plena del Acuerdo. Ello ameritaría analizar la posibilidad de poner en marcha, dentro de los plazos más breves posibles y utilizando los mecanismos vigentes, aquellos elementos del Acuerdo Monetario que tendría mayor efecto sobre la situación actual del comercio y pagos en la región.

//

38. TRATAMIENTOS PREFERENCIALES PARA LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO Y DESARROLLO INTERMEDIO

El establecimiento y la aplicación de tratamientos diferenciales guarda una estrecha relación con el dinamismo general del esquema de integración y con los efectos que del mismo se deriven para el conjunto de los países miembros.

Si a través de la implementación del Sistema Regional de Comercio y Pagos se abriera la perspectiva de una progresiva normalización de los términos de regulación del intercambio y, en general, se creara la expectativa de una dinamización del proceso de integración, las condiciones para abordar el tema de los tratamientos diferenciales y el sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo deberán mejorar sustancialmente en relación a las prevalecientes durante el primer trienio de aplicación del Tratado de Montevideo 1980.

No obstante, el tema debe quedar planteado desde el inicio, ya que el tratamiento de las diferencias en las categorías de desarrollo, es un elemento básico del Sistema Regional de Comercio y Pagos.

39. La aplicación del Sistema Regional de Comercio y Pagos debería reflejarse en beneficios netos para todos los países miembros, en relación a su posición actual. Sin perjuicio de ello, se hace imperativo estudiar, conjuntamente con las acciones y medidas concretas que conformarán el sistema, la inclusión de tratamientos específicamente orientados a contemplar los problemas de la diferencia de las categorías de desarrollo y su complementación con líneas de acción específicas que apoyen a los países de menor desarrollo económico relativo y los países de desarrollo intermedio, mediante tratamientos especiales que resulten efectivos y sean congruentes con la concepción general propuesta.

Dentro de este orden de ideas se debería, por una parte, procurar que los países de menor desarrollo económico relativo y los de desarrollo intermedio obtengan el mayor beneficio posible del funcionamiento del Sistema Regional de Comercio y Pagos y, por otra, cabe pensar en examinar, conjuntamente con los propios países involucrados, nuevas modalidades de promoción, concertación o medidas concretas que apoyen acciones más decididas de compensación en líneas independientes, pero dentro de la orientación general de la propuesta del Sistema Regional de Comercio y Pagos. La programación de tales actividades formaría parte integral del Sistema Regional de Comercio y Pagos, para lo cual deben ser diseñadas, paralelamente a la programación de la totalidad del sistema. En ese sentido, se adelanta una primera aproximación acerca de las acciones complementarias a favor de dichos países, que servirían de base para dicha programación.

40. Deben tenerse en cuenta las diferencias instrumentales y sustantivas existentes entre los tratamientos establecidos y que puedan establecerse para contemplar la situación de los países de menor desarrollo económico relativo y

//

//

los países de desarrollo intermedio. En el primer caso el Tratado de Montevideo 1980 establece no sólo el principio de los tratamientos diferenciales, sino un sistema de apoyo completo, dotado de diversos mecanismos que atienden distintos requerimientos de participación de esta categoría de países en el proceso. Respecto de los países de desarrollo intermedio, las provisiones del Tratado se limitan al establecimiento de tratamientos diferenciales en todos los mecanismos de la Asociación, los cuales deben ser negociados en cada caso.

Esta diferente situación se refleja en las propuestas que pueden formularse respecto de una y otra categoría de países.

41. Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo

Las medidas que se proponen en el marco del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo están referidas a los siguientes aspectos:

- a) Al perfeccionamiento de las nóminas de apertura de mercados previstas por el artículo 18 del Tratado, que involucra tres aspectos: su progresiva regionalización, la aprobación de procedimientos concretos que permitan su ampliación gradual y el establecimiento de mecanismos eficaces de compensación de los efectos de la mediterraneidad en el comercio intrarregional;
- b) A la cooperación colectiva en favor de los países de menor desarrollo económico relativo a través de la negociación de programas especiales de cooperación y de nuevos acuerdos de alcance parcial. Los programas especiales de cooperación deben apoyarse en la posibilidad que proporciona un marco estable para acciones específicas de asistencia que involucren, esencialmente, la formación de sociedades conjuntas destinadas a emprendimientos dirigidos a dinamizar la producción exportable mediante la cooperación tecnológica y la asistencia técnica o la apertura de financiación por parte de los demás países miembros; y
- c) A mecanismos compensatorios específicos, incluyendo los que contemplen la situación especial de los países mediterráneos, que deberán contemplar los aspectos más críticos de su problemática a partir de los estudios que se encuentran en ejecución.

42. Tratamientos diferenciales para los países de desarrollo intermedio

Las acciones de apoyo a los países de desarrollo intermedio podrían orientarse a las siguientes áreas:

- a) Adoptar medidas adicionales a los tratamientos diferenciales de base arancelaria u otras modalidades ya previstas, tendientes a facilitar una participación más activa y equilibrada de dichos países en el proceso de integración, tales como vincular la participación de los países medianos en los programas que se establezcan en materia de complementación económica, en cuyo marco sería particularmente relevante, examinar las posibilidades concretas de articulaciones productivas entre los países miembros del Grupo Andino y los restantes países miembros de la ALADI;
- b) Privilegiar, dentro de las actividades de promoción de la concertación de acuerdos, a los sectores y modalidades más aptas para la participación de los países de mediano desarrollo.

//

Este criterio sería extensivo a la programación de las reuniones empresariales, en las cuales se deberían buscar procedimientos de selección de sectores y convocatoria, que asegurasen una concurrencia representativa de empresarios de todos los países miembros; y

- c) Encarar la realización de un estudio integral de la problemática de la participación de los países medianos en el proceso de integración, que permita identificar las principales limitaciones, sus posibles soluciones, así como las potencialidades existentes.

43. REQUERIMIENTOS INSTITUCIONALES

La estructura institucional establecida por el Tratado de Montevideo 1980, puede atender los requerimientos de implementación y aplicación de la propuesta para el establecimiento del Sistema Regional de Comercio y Pagos.

No obstante, cabría examinar la introducción de ciertos ajustes en las modalidades operativas de sus órganos políticos y técnico, así como el establecimiento y funcionamiento de ciertos órganos auxiliares y determinados foros especializados, que podrían apoyarse en las siguientes consideraciones:

- a) Dada la especialidad y complejidad de las materias involucradas en la implementación del Sistema Regional de Comercio y Pagos, sería importante poder contar con un órgano auxiliar que tendría la tarea de establecer los vínculos de seguimiento del mismo, identificando y coordinando, a través del Comité de Representantes, la introducción de los elementos correctivos que se hagan necesarios. A ese efecto el Comité de Representantes institucionalizaría, en los términos del artículo 42 del Tratado, el órgano auxiliar de consulta, asesoramiento y apoyo técnico integrado por funcionarios responsables de la política de integración de los países miembros;
- b) Los aspectos específicos de implementación del Sistema serían diseñados con la contribución de reuniones especializadas. Con tal propósito, el Comité de Representantes debería convocar una reunión de funcionarios responsables de la política comercial y de los bancos centrales de los países miembros, que actuara coordinadamente con el órgano auxiliar a que se refiere el literal anterior;
- c) Se requerirá el establecimiento de un mecanismo de consulta, en el cual puedan examinarse las diversas situaciones previstas, tanto en relación al marco de negociaciones comerciales regionales como al sistema regional de regulación del comercio. Este mecanismo debería contemplar procedimientos ágiles de convocatoria, información y toma de decisiones. Su funcionamiento puede incluir reuniones periódicas y reuniones extraordinarias para considerar problemas específicos que ameriten un tratamiento urgente, en las cuales la participación podría estar limitada a los países miembros directamente interesados;
- d) El marco de negociaciones comerciales regionales supone la celebración de ruedas periódicas, las cuales requerirán una preparación y organización que involucra el esfuerzo coordinado de las administraciones nacionales, el Comité de Representantes y la Secretaría General, y que desde el punto de vista institucional se asimilaría a las reuniones a que se refiere el literal a) del artículo 35 del Tratado de Montevideo 1980;

//

e) Debe analizarse, asimismo, la vinculación con el sector empresarial que es tará llamado, seguramente, a jugar un papel relevante dentro de la adecuación del proceso. Correspondería establecer, de acuerdo con el artículo 42 del Tratado, un órgano auxiliar de carácter consultivo que congregue los representantes de la actividad productiva de los países miembros. Asimismo, en el ámbito de las orientaciones programáticas de las actividades de la Asociación será necesario aplicar líneas de trabajo diferenciales que contemplen las características específicas de las empresas públicas, de las empresas privadas nacionales y de las empresas transnacionales y coordinar estrechamente la captación de los criterios de asignación de recursos gubernamentales y empresariales, de forma de contar con mejores condiciones para calificar y adoptar decisiones sobre la implementación de las iniciativas originarias del sector empresarial;

f) Es posible que surja la necesidad de introducir ajustes en la estructura de la Secretaría General o en sus modalidades de actuación. En efecto, la prioridad que cobra el desarrollo de actividades relacionadas con el comercio y la cooperación financiera traerá como consecuencia, en lo inmediato, una mayor concentración de recursos en torno a las áreas respectivas, así como una adecuación de los recursos humanos y financieros para los pro ximos ejercicios en función de los requerimientos de implementación y apli cación del Sistema Regional de Comercio y Pagos. En definitiva, se trata ría de insertar las actividades de la Secretaría General -en el campo de sus funciones- en un marco más consistente con las exigencias que se plan tean para la cooperación regional en América Latina.

En términos más específicos, la Secretaría deberá desarrollar una su perior capacidad para:

- Captar las informaciones relativas a la evolución de las políticas co merciales, en especial sus normas de regulación, así como de las metas comerciales de los países miembros;
 - Apoyar a los países miembros en la utilización de modalidades de nego ciación distintas de las tradicionales; y
 - Realizar las labores de seguimiento y evaluación de la evolución del in tercambio y las relaciones económicas entre los países miembros, así co mo la formulación de propuestas para atender situaciones emergentes.
- g) Cobra gran importancia el establecimiento de procedimientos eficaces de coordinación con las organizaciones internacionales, regionales y subre gionales que participan en las actividades de cooperación económica regio nal. La coordinación de actividades deberá realizarse fundamentalmente a partir del análisis y la interpretación de los resultados de la Conferen cia Económica Latinoamericana, puesto que de ella surgen encomiendas espé cíficas para la ALADI y encomiendas generales sobre temas que están sien do tratados en la Asociación. A partir de la Conferencia, los organismos de la región cuentan con una asignación de responsabilidades y áreas de acción mucho más claras que hasta el presente.

44. Es posible que una dinamización del proceso determine que el Consejo de Mi nistros se reúna con mayor frecuencia.

//

//

Sin perjuicio de ello, el nivel de actuación de los Gobiernos de los países miembros en la Asociación debería incorporar con mayor frecuencia y regularidad la intervención directa de los responsables de la política comercial o de integración, sea como foro autónomo, en instancias formales o informales, o en el marco de los órganos políticos, de forma de asegurar el mantenimiento del nivel decisorio resultante de la Conferencia Económica Latinoamericana y de la realización de la segunda reunión del Consejo de Ministros.

45. Las consideraciones sobre los aspectos institucionales hacen fundamentalmente a la práctica del funcionamiento de la Asociación y al papel que cabe en el mismo a los Gobiernos de los países miembros, los órganos políticos, los operadores económicos y el órgano técnico.

En último término se trata de adecuar las estructuras existentes, a un perfil de actividad más intenso y concentrado, que debería vincularse en forma estrecha a las posibilidades y restricciones concretas de actuación de los países miembros en el marco operativo que se establezca.

46. Implementación de la propuesta del Sistema Regional de Comercio y Pagos

Como se ha señalado, los órganos de la Asociación apoyados por instancias auxiliares deberán implementar el establecimiento del Sistema Regional de Comercio y Pagos, de acuerdo a las pautas generales y específicas que disponga el Consejo de Ministros.

A ese efecto se considera necesario establecer, dentro del año 1984, un programa de acción que contemple los procesos de elaboración técnica, negociación y toma de decisiones necesarios para la puesta en aplicación del Sistema, sin descartar que determinadas medidas puedan ser puestas en vigencia en forma más o menos inmediata.

47. La Secretaría General deberá preparar las propuestas técnicas relativas a los diversos componentes que integran el Sistema Regional de Comercio y Pagos, realizando los estudios necesarios con el apoyo de los mecanismos de consulta especializados.
48. Las propuestas de la Secretaría General, que se refieran al establecimiento del programa de acción, deberían estar concluidas en fecha oportuna para su examen sucesivo por un foro de consulta integrado por funcionarios responsables de la política comercial y de los bancos centrales de los países miembros, la reunión de responsables de integración y eventualmente, otras instancias especializadas, de forma de que sean adoptadas por el Comité de Representantes en el curso del presente año.
-

//

CAPITULO IIIESQUEMA PARA UNA DECISION DEL CONSEJO DE MINISTROS

1. Si los países miembros coinciden en la conveniencia de implementar la propuesta desarrollada en el Capítulo II, la segunda reunión del Consejo de Ministros pondría en marcha las actividades necesarias a ese efecto, de acuerdo a las siguientes metas:
 - a) Aprobar el establecimiento de un Sistema Regional de Comercio y Pagos;
 - b) Definir la constitución de dicho Sistema Regional a nivel de sus componentes básicos y disponer la concentración de las actividades de la ALADI en las funciones básicas de promoción y regulación del comercio y de la cooperación financiera regional; y
 - c) Establecer que el Sistema será implementado por los órganos de la Asociación en estrecha vinculación y coordinación con los otros organismos que operan en el ámbito regional y subregional.
2. La decisión del Consejo comprendería los objetivos del Sistema Regional de Comercio y Pagos, la definición de sus elementos constitutivos y las pautas específicas para cada uno de ellos y un programa de acción, pudiendo desarrollarse de acuerdo al siguiente esquema:

"PRIMERO.- Aprobar el establecimiento, en el marco del Acuerdo de Promoción Económica, de un Sistema Regional de Comercio y Pagos, el cual será diseñado e implementado progresivamente por los órganos de la Asociación, en los términos de la presente Resolución.

SEGUNDO.- El Sistema Regional de Comercio y Pagos tendrá los siguientes objetivos:

- a) Ampliar la base preferencial del intercambio, superando las limitaciones actuales en cuanto a la cobertura y efectividad de las preferencias;
- b) Estabilizar las condiciones del desarrollo del intercambio recíproco, dando transparencia y asegurando su factibilidad;
- c) Asegurar el abastecimiento y acceso al mercado regional, reorientando el comercio intrarregional a fin de maximizar su contribución para acortar el actual ciclo recesivo y posibilitar una mayor expansión de la oferta y demanda regionales;
- d) Fortalecer la cooperación financiera y monetaria, como medio para apoyar el reordenamiento del comercio y aliviar las presiones ocasionadas por los desequilibrios que se generen; y
- e) Contemplar el distinto potencial de negociación de los países miembros, derivado de la diferencia en su nivel de desarrollo.

TERCERO.- El Sistema Regional de Comercio y Pagos se integra con los siguientes elementos:

//

//

- a) La preferencia arancelaria regional;
- b) Un Sistema Regional de regulación del comercio recíproco;
- c) Un marco regional de negociaciones comerciales;
- d) Un Acuerdo Monetario; y
- e) Mecanismos específicos de apoyo en favor de los países de menor desarrollo económico relativo y países de desarrollo intermedio.

CUARTO.- En la implementación de los componentes del Sistema los órganos de la Asociación se ajustarán a las siguientes pautas:

I. Preferencia arancelaria regional

- a) Durante el presente año se completarán los estudios e instancias que permitan la puesta en aplicación progresiva de la preferencia arancelaria regional prevista en el Tratado de Montevideo 1980;
- b) Los países miembros suscribirán un acuerdo de alcance regional, que entrará en vigencia a más tardar el 1.º de enero de 1985, para el establecimiento de la preferencia arancelaria regional sobre las siguientes bases:
 - i) La magnitud inicial de la preferencia se ajustará a las previsiones de la Resolución 5 del Consejo;
 - ii) La preferencia arancelaria regional contemplará, desde el inicio, tratamientos diferenciales por las tres categorías de países y la posibilidad de establecer listas de excepciones;
 - iii) Deberá preverse la adhesión de otros países latinoamericanos no miembros de la Asociación; y
 - iv) Se establecerán previsiones sobre la profundización de la preferencia inicial, mediante negociaciones multilaterales en las cuales se tendrán en cuenta los distintos aspectos contemplados en la Resolución 5 del Consejo de Ministros y los requerimientos de ajuste de las normas iniciales sobre tratamientos diferenciales y listas de excepciones.
- c) A los efectos anteriores el Comité de Representantes deberá convocar a un período de sesiones extraordinarias de la Conferencia de Evaluación y Convergencia y adoptar las restantes medidas que sean necesarias.

II. Sistema Regional de Regulación del Comercio

- a) Se establecerá progresivamente un conjunto normativo de alcance regional, destinado a regular las relaciones comerciales recíprocas de los países miembros, en materias relacionadas con la canalización de los intercambios y el tratamiento de sus operaciones resultantes, a fin de dotar al comercio intrarregional de un marco multilateral que incorpore los principios fundamentales de transparencia en las medidas de regulación utilizadas por los países miembros; previsibilidad de las relaciones recíprocas para los operadores externos e inalterabilidad unilateral de los compromisos que se asuman;

//

//

- b) Dentro del conjunto normativo anterior se preverán los mecanismos y modalidades de salvaguardia que cada país miembro pueda aplicar en función de la preservación de sus intereses productivos específicos y de la necesidad de enfrentar efectos de una desorganización de sus mercados originados en importaciones procedentes de la región. A tales efectos, se establecerá la reglamentación que permita la determinación de una situación de desorganización de mercados basada en la amenaza real para los productos nacionales, de grave perjuicio originada en importaciones regionales;
- c) Se complementará el mecanismo indicado en el numeral anterior con el progresivo establecimiento de disposiciones multilaterales relativas a las siguientes materias:
- i) Medidas no arancelarias, a fin de establecer un mecanismo negociador de progresivo desmantelamiento para el comercio intraregional;
 - ii) Preservación de las preferencias, en los términos en los cuales concluyan las negociaciones;
 - iii) Régimen regional de origen;
 - iv) Sistema de valor aduanero armonizado que permita la administración por parte de los Gobiernos y sea fácilmente interpretado y aplicado por los operadores económicos; y
 - v) Todas otras medidas, disposiciones o modalidades utilizadas en los intercambios recíprocos, para prevenir o neutralizar prácticas desleales de comercio entre los países miembros.
- d) Se institucionalizará una instancia multilateral de administración y ejecución del Sistema Regional, destinada a la supervisión general del mismo, al establecimiento y perfeccionamiento de sus capítulos normativos componentes; así como a su evaluación y perfeccionamiento permanente.

III. Marco de las negociaciones comerciales regionales

- a) Se realizarán en los términos del literal a) del artículo 35 del Tratado, ruedas regionales de negociación, a los efectos de constituir un marco regional de concertaciones comerciales, que permitan una dinamización, incremento y reorientación de los flujos del intercambio, movilizando las potencialidades de complementación económica de que dispone la región;
- b) Se incorporarán en el marco de negociación establecido en el numeral anterior, los siguientes aspectos:
- i) El establecimiento de procedimientos de seguimiento y ajuste periódico en función de los resultados obtenidos;
 - ii) La alta sensibilidad coyuntural de los sectores productivos nacionales, orientando la promoción del intercambio básicamente en la línea de sustitución de importaciones procedentes de terceros países;
 - iii) Procurar ensayar las modalidades de complementariedad productiva existente entre los países miembros, incluyendo el examen del intercambio de productos básicos, tales como los energéticos, alimenticios o agropecuarios, y ciertas producciones del sector minero-metalúrgico; y

//

- iv) La necesidad de equilibrar los desniveles más acentuados en los intercambios intrarregionales, maximizando las opciones de compensación comercial. En este sentido, se comprende el perfeccionamiento del sistema de cooperación financiera que atenúe los desequilibrios, financie las operaciones resultantes y proporcione el mayor ahorro posible en divisas convertibles.

IV. El acuerdo monetario

- a) Se completarán, en el más breve plazo posible, los trabajos técnicos y negociaciones por parte de los órganos competentes, tendientes a la suscripción y puesta en vigencia de un acuerdo monetario para la ALADI, que coadyuve al funcionamiento general del Sistema Regional de Comercio y Pagos, facilitando los intercambios comerciales y pagos financieros entre los países miembros;
- b) El acuerdo monetario deberá cumplir las siguientes funciones:
 - i) Realizar y facilitar la compensación multilateral de saldos de las transacciones cursadas por intermedio del sistema;
 - ii) Asegurar el financiamiento de ciertas situaciones de iliquidez internacional de los bancos centrales mediante el otorgamiento de créditos calificados, la emisión de instrumentos monetarios internacionales y la captación de recursos financieros; y
 - iii) Instaurar procedimientos de reajuste para los desequilibrios generados en los intercambios intrarregionales, por intermedio de compromisos comerciales ampliados, así como a través de mecanismos financieros específicos.

V. Tratamientos preferenciales para los países de menor desarrollo y los países de desarrollo intermedio

Conjuntamente con las acciones y medidas concretas que conformarán el sistema, se incluirán tratamientos orientados a contemplar los problemas de la diferencia de las categorías de desarrollo y su complementación con líneas de acción específicas que apoyen a los países de menor desarrollo y los países de desarrollo intermedio, mediante tratamientos especiales que resulten efectivos y sean congruentes con la concepción general propuesta.

Dichas medidas estarán referidas, en el caso de los países de menor desarrollo, al perfeccionamiento de las nóminas de apertura de mercados, a la negociación de programas especiales de cooperación y de nuevos acuerdos de alcance parcial y a los mecanismos compensatorios específicos, incluyendo los que contemplan la situación especial de los países mediterráneos.

En el caso de los países de desarrollo intermedio, las acciones de apoyo se orientarán a la adopción de medidas adicionales, a los tratamientos diferenciales de base arancelaria, a las actividades de promoción de la concertación de acuerdos y a la realización de un estudio integral de la problemática de la participación de dichos países en el proceso de integración.

//

QUINTO.- Para la implantación de los mecanismos previstos para el Sistema Regional de Comercio y Pagos se establecerá un programa de acción que contemple las diversas instancias para su progresiva puesta en vigencia, así como las directrices relativas a los aspectos institucionales que faciliten la aplicación del mismo.

Para la elaboración del programa de acción se tendrán en cuenta las siguientes pautas básicas:

- a) Considerar la importancia de la adopción de medidas y gestiones que apunten hacia el fortalecimiento de la integración regional y el acortamiento del período necesario para la aplicación global del Sistema Regional de Comercio y Pagos;
- b) Incorporar bases programáticas específicas destinadas a contemplar los problemas de coyuntura que se traduzcan en actividades y medidas eminentemente operativas y que prevean los mayores retornos posibles a corto plazo, en las áreas de comercio y pagos;
- c) Establecer modalidades de supervisión permanente de la marcha del Sistema, atendiendo los requerimientos de equilibrio interno del mismo;
- d) Introducir, de manera paulatina, directrices y mecanismos que concentren los resultados en materia de promoción de la utilización de los mecanismos del Tratado, con vinculación a los requerimientos de desarrollo económico de largo plazo de los países miembros; y
- e) Contemplar en los diversos mecanismos, la aplicación de tratamientos diferenciales, concordantes con las categorías de desarrollo establecidas en el Tratado, procurando guardar una estrecha relación entre el dinamismo general del Sistema y los progresivos efectos que de la aplicación del mismo se generen.

La Secretaría General preparará las propuestas técnicas de los mecanismos que integran el programa de acción, llevará a cabo los estudios respectivos y solicitará al Comité de Representantes la convocatoria de reuniones e instancias que se estimen pertinentes, y las elevará al Comité de Representantes, a más tardar el de 1984. Las propuestas serán examinadas por una reunión de responsables de integración de los países miembros, que el Comité de Representantes deberá convocar para llevarse a cabo a más tardar en el mes de setiembre de 1984. El Comité de Representantes podrá convocar asimismo, a instancias previas, incluyendo una reunión de funcionarios responsables de política comercial y de los bancos centrales de los países miembros.

SEXTO.- En la ejecución del programa anual de trabajos para 1984, la Secretaría General y el Comité de Representantes darán la máxima prioridad a las actividades contempladas en la presente Resolución, así como a los proyectos y actividades que tengan una incidencia más directa sobre la promoción y regulación del comercio y la complementación económica. Igual criterio se aplicará en la elaboración y aprobación de los programas anuales de trabajo para ejercicios subsiguientes.