
ESTUDIOS INTERNACIONALES

Estudios sobre integración económica y cooperación regional en el Cono Sur

Obra editada bajo la dirección de
RAYMUNDO BARROS CHARLIN

Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

ESTUDIOS INTERNACIONALES
Colección dirigida por el
INSTITUTO
DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

El INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA
UNIVERSIDAD DE CHILE

es un centro de enseñanza superior
e investigaciones en el ámbito
de las relaciones internacionales,
en sus aspectos políticos, jurídicos,
Imparte docencia de pre y postgrado
en la Universidad de Chile y
coopera con otras instituciones
académicas

Dirección: Calle Condell Nº 249, Santiago, 9. Chile.
Dirección Postal: Casilla 14187. Sucursal 21. Santiago, Chile.
Dirección cablegráfica: INTERACADEMIC. Santiago, Chile.
Teléfonos: 42940 - 2258249.

ESTUDIOS SOBRE
INTEGRACION ECONOMICA
Y COOPERACION REGIONAL
EN EL CONO SUR

La publicación de esta obra forma parte de las actividades contempladas en el Convenio de Cooperación entre el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y el Instituto para la Integración de América Latina.

Las opiniones vertidas en esta obra representan únicamente el pensamiento de cada autor y no comprometen al Instituto para la Integración de América Latina ni al Instituto de Estudios Internacionales.

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

© Universidad de Chile, 1985

Inscripción Nº 61.176

Derechos exclusivos reservados para todos los países

Instituto de Estudios Internacionales

Universidad de Chile

Instituto para la Integración de América Latina

Texto compuesto con *Linotype Baskerville*

c impreso en los talleres de Soc. Linográfica Ltda.

Av. Pdte. José Joaquín Prieto 3535

Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

ESTUDIOS SOBRE
INTEGRACION ECONOMICA
Y COOPERACION REGIONAL
EN EL CONO SUR

Obra editada bajo la dirección de
RAYMUNDO BARROS CHARLIN



INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE
SANTIAGO DE CHILE



I N D I C E

P A R T E P R I M E R A

C A P Í T U L O I

MARCO INSTITUCIONAL E INSTRUMENTAL DE LA INTEGRACION REGIONAL

Convergencia y multilateralismo en la ALADI. <i>Alberto Zelada Castedo</i>	17
La integración y el margen de preferencia. <i>Eduardo Conesa</i>	65
Las concesiones en la ALALC y la preferencia arancelaria regional. <i>Patricio Leiva Lavalle</i>	77
Aspectos institucionales en la Asociación Latinoamericana de Integración. <i>Raymundo Barros Charlín</i>	87

C A P Í T U L O II

PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD ACADEMICA Y EMPRESARIAL

La cooperación universitaria en América Latina. <i>Pilar Armanet Armanet</i>	106
Un nuevo enfoque de la cooperación internacional: la cooperación académica en América Latina. <i>Iván Lavados Montes</i>	112
GEICOS, un mecanismo de promoción de la integración. <i>E. O. Valenciano</i>	131
La experiencia de GEICOS. <i>Radoslav Razmilic V.</i>	144

P A R T E S E G U N D A

C A P Í T U L O III

DIMENSION AGRICOLA DE LA COOPERACION REGIONAL

Enfoques alternativos para la cooperación regional agrícola. <i>José Garrido Rojas y Norma Sepúlveda Bidegain</i>	162
Problemas especiales del comercio de productos agropecuarios: evaluación y diagnóstico. <i>Manuel Valdés</i>	178

CAPÍTULO IV

COOPERACION EN LA ENERGIA NUCLEAR

La cooperación en el campo de la energía nuclear. <i>Juan Mir Dupouy</i>	186
------------------------------------------------------------------------------------	-----

CAPÍTULO V

LOS TRANSPORTES Y LA COOPERACION REGIONAL

Panorama de los convenios regionales sobre transportes vigentes en el Cono Sur de América Latina. <i>Carlos Villegas Lorca</i>	202
Problemas y perspectivas generales del transporte terrestre en el Cono Sur. Principales aspectos. CEPAL.	219
Possibilidades de cooperação regional no setor de transportes, entre os países do Cone Sul da América Latina. <i>Dr. Vande Lage Magalhães</i>	236
El transporte marítimo. <i>Tomás Sepúlveda Whittle</i>	250
Política de transportes: el transporte aéreo. <i>Guillermo Novoa A.</i>	264
El transporte internacional de carga por carretera en el Cono Sur de América Latina. Sus problemas, soluciones y proyección futura, según la perspectiva de los operadores privados chilenos. <i>Adolfo Quinteros Soto</i>	276

COLABORARON EN ESTA PUBLICACION:

P A R T E P R I M E R A

ALBERTO ZELADA CASTEDO: Jurista boliviano. Jefe del Sector Jurídico-Institucional del INTAL.

EDUARDO CONESA: Director del INTAL. Jurista y economista argentino.

PATRICIO LEIVA LAVALLE: Ex Jefe Dirección Económica de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Consultor CEPAL-UNCTAD. Economista chileno.

RAYMUNDO BARROS CHARLÍN: Ex Jefe Jurídico del INTAL. Profesor Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

PILAR ARMANET ARMANET: Directora del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

IVÁN LAVADOS MONTES: Profesor Escuela de Derecho, Universidad de Chile. Director Ejecutivo de CINDA.

EUGENIO OSCAR VALENCIANO: Economista argentino. Funcionario del INTAL.

RADOSLAV RAZMILIC: Presidente de la Asociación de Industriales de Antofagasta y Presidente de GEICOS-CHILE.

P A R T E S E G U N D A

JOSÉ GARRIDO y NORMA SEPÚLVEDA: Decanos Facultad de Ciencias Agrarias, Veterinaria y Forestales, Universidad de Chile.

MANUEL VALDÉS: Presidente Sociedad Nacional de Agricultura.

JUAN MIR DUPOUY: Director Ejecutivo Comisión Chilena de Energía Nuclear.

CARLOS VILLEGAS LORCA: Jefe Oficina de Asuntos Internacionales, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

DR. VANDE LAGE MAGALHÃES: Ministerio de Transporte del Brasil.

TOMÁS SEPÚLVEDA WHITTLE: Consultor CEPAL.

GUILLERMO NOVOA A.: Junta de Aeronáutica Civil de Chile.

ADOLFO QUINTEROS SOTO: Presidente de la Asociación Gremial Dueños de Camiones Fleteros del Transporte Interurbano e Internacional de Chile. A.T.I. Chile (A.G.).

INTRODUCCIÓN

En noviembre de 1983, se llevó a cabo en Viña del Mar, un Seminario relativo a "Nuevas Perspectivas de Cooperación Regional en el Cono Sur", auspiciado por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo y por la Corporación de Estudios Internacionales.

El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, entidad organizadora del Seminario, ha estimado que la publicación de los principales trabajos presentados al mismo, representa un aporte útil y oportuno para que la opinión pública interesada pueda valorar las proyecciones instrumentales y sectoriales de un proceso de integración en el Cono Sur.

La publicación consta de dos Partes claramente diferenciadas. La *Primera Parte*, se refiere al marco instrumental y de participación que ofrece la Asociación Latinoamericana de Integración, incluyendo ejemplos concretos de entendimientos a nivel académico y empresarial. La *Segunda Parte*, se refiere a la descripción de las realidades y perspectivas que se presentan en algunos ámbitos de la cooperación sectorial; específicamente en los sectores: agrícola, de transportes y de energía nuclear. Es obvio que no hay un análisis extensivo a "todos los sectores" que puedan interesar en una dimensión de integración y de cooperación en el Cono Sur.

Que la publicación en comentario constituya un aporte importante para el análisis de la integración económica regional y la cooperación sectorial, es fácil de apreciar con la sola enunciación del contenido de los estudios incluidos.

Es así como en el Capítulo relativo al "Marco institucional e instrumental", el jurista boliviano Alberto Zelada Castedo aborda en profundidad uno de los aspectos más relevantes de los acuerdos de integración o cooperación económica en que, por definición, no participan todos los países de la Asociación Latinoamericana de la Integración (ALADI), cual es el problema de la "convergencia" de éstos al marco multilateral básico del proceso. Una excesiva flexibilidad en este aspecto, podría "desarticular" la estructura común

del esquema e impedir la gradual consecución de los objetivos de la Asociación.

Los economistas Eduardo R. Conesa y Patricio Leiva, ahondan en el estudio de la institución del "margen de preferencia regional" y de la necesidad de proteger el valor de las concesiones, tanto desde el punto de vista de las posibilidades que ofrece ALADI, como desde la experiencia de ALALC. El interés del tema queda demostrado con los acuerdos alcanzados sobre el margen de preferencia regional en el último Consejo de Ministros de ALALC, celebrado en abril del año en curso. Sin lugar a dudas, como se desprende del análisis del Dr. Conesa (Director del INTAL), este instrumento multilateral de ALADI constituirá un primer elemento para privilegiar el mercado regional, precisamente en estos momentos de crisis e incertidumbre en los mercados internacionales.

A su vez el suscrito desarrolla la idea de que cualquiera sea la modalidad de integración o cooperación que elijan los países en el marco de ALADI, se deberían ir estableciendo unos procedimientos efectivos de control de los compromisos contraídos. No debe olvidarse sobre el particular que el incumplimiento generalizado de las obligaciones contraídas en ALALC fue el factor determinado de su precaria estabilidad e incertidumbre jurídica. En favor de esta idea de control, están las facultades "de vigilancia" otorgadas en el Tratado de Montevideo 1980, que dio origen a ALADI, a la Secretaría General.

Los trabajos señalados precisan, entonces, el ámbito institucional, jurídico e instrumental de la integración y cooperación regional dentro del esquema promovido por ALADI, que constituye el marco rector de las iniciativas que se pretendan perfeccionar.

En el aspecto de la participación de la comunidad universitaria y empresarial en los afanes de la integración, se presentan los trabajos de Pilar Armanet e Iván Lavados, que dicen relación a un enfoque teórico, el primero, y a vinculaciones específicas detalladas en el segundo de los estudios mencionados.

Se ofrece, en relación a este tema, un panorama completo y actualizado de los entendimientos universitarios en el área.

Por su parte, en lo pertinente a la inserción de la comunidad empresarial en esfuerzos concretos de integración regional, se presenta el caso del Grupo Empresarial Interregional del Centro Oeste Sudamericano. Son los analistas de este tema: el economista argentino Oscar Eugenio Valenciano y el empresario chileno Radoslav Razmilic.

Tal como se señalara anteriormente, la Parte II de la publicación en comentario se refiere a enfoques sectoriales susceptibles de cooperación regional. Dentro de las dimensiones sectoriales de la cooperación regional, cabe destacar las presentaciones de José Ga-

ruido y Manuel Valdés en relación a las perspectivas de la cooperación agrícola; la de Juan Mir, sobre cooperación regional en el campo de la energía nuclear.

El sector de los transportes dentro de la cooperación regional, recibe, prácticamente, un tratamiento exhaustivo en sus diversas manifestaciones y posibilidades. Sobre el particular, cabe mencionar los trabajos de Carlos Villegas (Panorama de los Convenios Regionales de Transportes); del técnico brasileño Dr. Vande Lage Magalhães (Posibilidades de Cooperación Regional en el Sector de Transportes entre los Países del Cono Sur); de Tomás Sepúlveda (Transporte Marítimo); de Guillermo Novoa (Transporte Aéreo) y de Adolfo Quinteros (Transporte por Carretera).

Basta con los nombres mencionados para percatarse de que los aspectos sectoriales de cooperación que se han analizado han sido expuestos por analistas que exhiben una profunda y continua dedicación a esos temas.

Esta nueva publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile viene a enriquecer su ya larga y reconocida trayectoria en el análisis del tema de la integración y cooperación en América Latina, el cual ocupa como siempre un lugar preferente en sus estudios y actividades.

PARTE PRIMERA

CAPÍTULO I

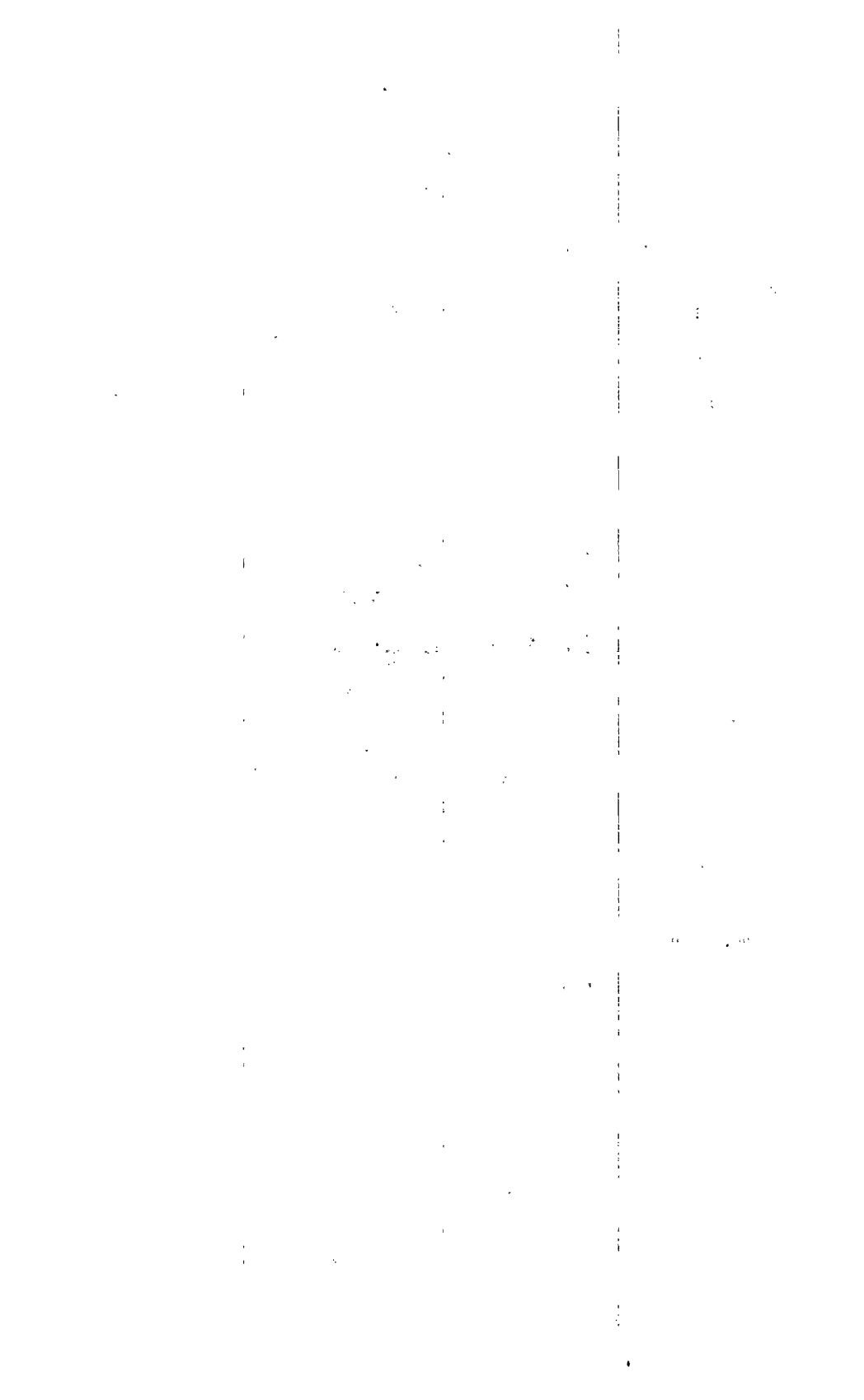
MARCO INSTITUCIONAL E INSTRUMENTAL DE LA INTEGRACION REGIONAL

CAPÍTULO II

PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD ACADEMICA Y EMPRESARIAL

CAPÍTULO I

MARCO INSTITUCIONAL
E INSTRUMENTAL DE LA
INTEGRACION REGIONAL



CONVERGENCIA Y MULTILATERALISMO EN LA ALADI

Alberto Zelada Castedo

I. ELEMENTOS CENTRALES DEL MODELO DE INTEGRACIÓN DE LA ALADI

El examen de la "convergencia" de las acciones de integración parciales propuestas como uno de los mecanismos más importantes del esquema de la ALADI, impone una previa incursión en los principales elementos que caracterizan a este nuevo modelo de integración económica instaurado por el Tratado de Montevideo 1980. La comprensión sistemática de tales rasgos permite acceder con mayor facilidad al sentido, alcances y significado de la convergencia. En buena medida, este último elemento sirve de sustento a la concepción del proyecto de la ALADI como un proyecto integrador de dimensión regional, en el cual reside, por lo demás, la justificación política más sólida, sino la única, para que el mismo hubiese reemplazado al proyecto de la ALALC, cuya índole multilateral y, por ende regional, era más nítida e inequívoca.

En síntesis, el Tratado de Montevideo 1980 formaliza jurídicamente el establecimiento de una nueva organización y la adopción de un nuevo proyecto de integración económica. Al hacerlo, asigna a ambos determinadas funciones, consagra para ellos ciertos objetivos y los obliga a sujetar su acción y desenvolvimiento a determinados principios. Estos tres grupos de elementos definen la naturaleza y los alcances de la organización y del proyecto integrador.

Si bien el nuevo ordenamiento jurídico de la ALADI es equiparable, desde el punto de vista estrictamente formal, al de la ALALC, pues ambos se sustentan en sendos tratados internacionales¹, las pronunciadas diferencias en el contenido hacen que ambos sistemas sean sustancialmente dispares. No es aún el momento de apreciar la idoneidad de uno u otro proyecto, en función de la finalidad global y última por ellos buscada consistente en alcanzar entre sus países miembros una determinada forma de integración económica,

¹R. Barros. "Análisis comparativo de los Tratados de Montevideo 1960 y 1980". En "Integración Latinoamericana". Nº 50 INTAL, Buenos Aires. 1980.

debido a que el nuevo esquema está dando recién sus primeros pasos, vacilantes y poco seguros, enredado en su propio pasado. Lo que sí está, en cambio permitido, es apreciar la lógica inmanente del nuevo proyecto o, si se quiere, la interrelación lógica entre sus medios y objetivos. Al fin y al cabo, un tratado de integración económica no es sino la explicitación o formalización jurídica de una política concertada entre los países participantes. Y en toda política lo que interesa desvelar, apriorísticamente, es si, por lo menos, existe una adecuación entre lo que se pretende y la forma de alcanzarlo.

1. *Objetivos, funciones y principios*

Los objetivos que se han asignado a la ALADI y a su proyecto integrador tienen un doble alcance: primero, aquellos *objetivos extrínsecos* que trascienden al esquema de integración económica en sentido estricto y, segundo, aquellos de *carácter instrumental o inherentes* al mismo. Los primeros, según el Art. 1 del Tratado de Montevideo 1980, consisten en “proseguir el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región”. Cabe entender que, de esa manera, se pone de manifiesto la intención de los países de la ALADI de intentar un nuevo esfuerzo de integración que, por lo menos enunciativamente, aparezca como una continuación del esfuerzo anterior intentado a través de la ALALC. En apoyo de esta interpretación, es del caso recordar que en el preámbulo del Tratado, los signatarios expresan su decisión de “renovar el proceso de integración latinoamericana y establecer objetivos y mecanismos compatibles con la realidad de la región”, aprovechando “la experiencia positiva obtenida en la aplicación del Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960”.

Los *objetivos instrumentales*, a su vez, consisten en “el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un *mercado común latinoamericano*” y en la instauración de un “*área de preferencias económicas*”. El primero de ellos, según reza, el segundo párrafo del citado Art. 1º del Tratado, es un objetivo “a largo plazo”. El segundo, por su parte, estará compuesto “*por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial*”, según lo establece el Art. 4 del Tratado. Para ninguno de estos objetivos se ha fijado un programa concreto, con lo que se da a entender que su consecución dependerá de las decisiones que al respecto adopten los órganos intergubernamentales de la Asociación y de los acuerdos que alcancen los países miembros a través de los procedimientos de concertación instaurados por el Tratado.

/ Hay que convenir en que el objetivo de establecer un mercado

común latinoamericano tiene las características y alcances de un postulado o enunciado político general que, en sentido estricto, no tiene consecuencias jurídicas concretas y relevantes. Así, por ejemplo, dicho enunciado no debe inducir al equívoco de que el Tratado de Montevideo 1980 adopta un modelo de integración económica más complejo, amplio y profundo que la "zona de libre comercio" del Tratado de Montevideo 1960. Al contrario, el segundo objetivo instrumental, o sea el área de preferencias económicas, es el que califica la naturaleza menos ambiciosa, por lo menos en cuanto a su profundidad, del modelo de integración de la ALADI en comparación con el de la ALALC.

El carácter fundamentalmente declarativo del objetivo a largo plazo, se refuerza por el hecho de que, en rigor jurídico, mal podía un grupo reducido de países legislar sobre una forma de integración económica que por su calificativo de "latinoamericana" abarca, necesariamente, a otros países que no participan de la ALADI. Por este motivo también, a pesar de que antes hemos procedido de una manera diferente, es tentadora la posibilidad de situar el objetivo del establecimiento del mercado común latinoamericano como entre aquellos que no son inherentes o intrínsecos a la Asociación sino, más bien, trascendentes o extrínsecos. Si no se acepta esta posibilidad y se persiste en ubicarlo como una finalidad inherente al igual que el área de preferencias económicas, debe quedar claro que la lectura del texto completo del Tratado induce, forzosamente, a no afirmarse definitivamente en ninguna de las dos opciones.

Las escasas consecuencias jurídicas del enunciado del objetivo a largo plazo saltan a la vista cuando se repara en la inexistencia de elementos precisos que permitan establecer sus interrelaciones lógicas y funcionales con el objetivo más inmediato del área de preferencias económicas. La mayoría, sino todos los tratados de integración económica, han recurrido a la saludable técnica de conectar, tanto teleológica como operativamente, el objetivo final postulado con las metas u objetivos intermedios propuestos dentro del modelo de integración seleccionado. Este no es el caso del Tratado de Montevideo 1980, salvo que se acepte que, cuando menos, desde el punto de vista estrictamente teleológico, subyacen en su texto dichas conexiones que se irán explicitando en el transcurso de la acción colectiva generada por la Asociación.

En cuanto a las *funciones de la ALADI*, según el Art. 2 del Tratado, son las siguientes: 1) *La promoción y regulación del comercio recíproco*; 2) *La complementación económica*, y 3) *El desarrollo de las acciones de cooperación que coadyuvan a la ampliación de los mercados*. Las normas y mecanismos del Tratado, así como aquellas que dentro del marco de éste establezcan los países miembros, estarán orientadas al desarrollo de las referidas funciones. Bien po-

dría interpretarse que las mismas son las que dan cuenta o explicitan la naturaleza y los propósitos funcionales de la entidad internacional establecida por el Tratado. Al calificarse a estas funciones como "básicas", que podría traducirse como principales, cabe entender que la Asociación tiene, asimismo, otras funciones accesorias o subsidiarias, cuyo contenido se extraería de la interpretación sistemática de las competencias asignadas a sus órganos.

Lo que llama la atención es que no se hubiese enumerado como una función básica de la Asociación la realización de las acciones para alcanzar, por lo menos, el objetivo instrumental del área de preferencias económicas. Parece lógico que la organización de un proyecto de integración con un objetivo tan específico e inequívoco debería acometer, antes que nada, la función de lograr dicha finalidad. En todo caso, el Tratado de Montevideo 1980, en su Art. 4, resulta adoptando un razonamiento diferente, pues al decir que "para el cumplimiento de las funciones básicas de la Asociación" los países miembros establecerán un área de preferencias económicas está poniendo ésta al servicio de aquéllas. O sea, que el área de preferencias económicas, más que un estadio de integración económica, vendría a ser un medio para promover y regular el comercio, estimular la complementación económica y desarrollar la cooperación que coadyuve a la ampliación de los mercados.

Por último, los *principios* que, según el Art. 3 del Tratado, "los países miembros tomarán en cuenta" en la aplicación de este instrumento y "en la evolución hacia su objetivo final" son los del *pluralismo*, la *convergencia*, la *flexibilidad*, los *tratamientos diferenciales* y la *multiplicidad*. Ateniéndose a la definición de cada uno de ellos contenido en el citado Art. 3, debemos confesar la duda sobre si algunos tienen, en rigor, la índole de principios jurídicos. Así ocurre, por ejemplo, con el de la multiplicidad y el de la flexibilidad, que más parecen rasgos que caracterizan el modelo de integración económica adoptado por el Tratado. Dicho de otra manera, podría sostenerse que el nuevo esquema de integración es lo suficientemente flexible como para admitir que los países miembros adopten entre ellos múltiples modalidades de concertación para alcanzar y profundizar su integración económica.

Los otros tres, en cambio, tienen una vocación más definida para constituirse es verdaderos principios de derecho y para generar, por consiguiente, consecuencias jurídicas más nítidas, tanto en la formulación sucesiva del derecho derivado como en la interpretación de las normas del ordenamiento jurídico de la Asociación².

²Los incisos a), b) y d) del Art. 3 del Tratado de Montevideo 1980 definen estos tres principios en los siguientes términos:

1) "Pluralismo sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región";

✓ En ese sentido, el *pluralismo* tiene relación tanto con los sistemas políticos como con los sistemas económicos de los países miembros y de aquellos que, eventualmente, adhieran al Tratado y denota la intención de aplicar en el marco de la Asociación algunas de las reglas básicas de la conveniencia entre los estados, como el recíproco respeto a la identidad y a la independencia nacionales, así como de algunas normas fundamentales de la asociación entre estados, como la universalidad, aunque con las obvias restricciones provenientes de la índole regional del proyecto integrador. La *convergencia*, a su vez, sirve de fundamento a una de las condiciones o requisitos de las acciones de alcance parcial autorizadas por el Tratado, definiendo, por consiguiente, los límites hasta donde puede llegar la discrecionalidad de los arreglos entre dos o más países de la Asociación, al mismo tiempo que brindando los elementos primordiales para precisar la interrelación funcional y finalista entre dichas acciones parciales y el proyecto integrador global o multilateral. Por último, del principio de los *tratamientos diferenciales* se extrae el deber jurídico colectivo de graduar las medidas que se adopten o convengan en desarrollo de las acciones de integración, tanto parciales como multilaterales, en función del nivel de desarrollo económico de los países participantes./

2. Reciprocidad, no reciprocidad y no discriminación

✧ El tan conocido principio de la *reciprocidad*, que está incorporado en la gran mayoría de los tratados internacionales sobre comercio y que fuera uno de los más importantes del esquema de la ALALC, no ha sido recogido en el Tratado de Montevideo 1980. Al contrario, la mención expresa que en su Art. 15 se hace a esta materia se refiere, más bien, a la "*no reciprocidad*", al fijarse los principios ✧ en los que deberá basarse el sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo. La no reciprocidad y la "*cooperación comunitaria*", en efecto, deben sustentar dicho sistema³/

El silencio sobre la regla general de la reciprocidad, sin embar-

2) "Convergencia que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del Mercado Común Latinoamericano".

3) "Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económico-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo".

✧ ³El Art. 15 dispone: "Los países miembros establecerán condiciones favorables para la participación de los países de menor desarrollo económico relativo en el proceso de integración económica, basándose en los principios de la no reciprocidad y de la cooperación comunitaria"✧

go, no podría interpretarse como un obstáculo para que los países miembros utilicen este criterio a fin de orientar sus negociaciones a través de acuerdos de alcance parcial. En la práctica, resulta difícil escapar al empleo, así sea implícitamente, de esta regla para apreciar, anticipadamente o a posteriori, la magnitud de los eventuales beneficios o sacrificios que supone cualquier intercambio de preferencias comerciales. En la conducta negociadora de todo país subyace la aspiración a lograr un equilibrio en las prestaciones que es en lo que, en definitiva, consiste la reciprocidad. El que ésta, tal como se ha postulado en otra oportunidad⁴, sea un criterio para apreciar, por igual, el equilibrio presunto de las expectativas, así como el equilibrio real de los resultados, conformaría el que, con seguridad, no estará ausente en las negociaciones de los acuerdos de alcance parcial dentro de la ALADI.

κ Una segunda nota al margen merece el principio de *no discriminación que sí ha sido recogido en el Tratado mediante la incorporación de sendas cláusulas de la nación más favorecida y del tratamiento nacional*, en los Arts. 44, 45, 46 y 48. En cuanto a la primera y en lo relativo a las posibilidades de discriminación entre los propios países miembros, hay que puntualizar que las mismas se han ampliado considerablemente, en razón de la multiplicidad de mecanismos de concertación de alcance parcial propia de nuevo modelo de integración. Por lo que se refiere a la no discriminación en favor de terceros países, el Tratado a través del inciso a) del Art. 25 y del inciso a) del Art. 27, introduce dos importantes excepciones a la cláusula de la nación más favorecida para posibilitar la suscripción de acuerdos de alcance parcial entre países de la Asociación y otros países latinoamericanos, así como entre aquellos y otros países en desarrollo. Ambas excepciones, que no se aplican con relación a los países de menor desarrollo económico relativo miembros de la Asociación, han sido denominadas, por algunos comentaristas, "excepción latinoamericana" y "excepción del mundo en desarrollo"⁵.

En síntesis, la presentación y comprensión sistemáticas de los objetivos, las funciones y los principios que su ordenamiento jurídico básico, constitucional u. originario confieren a la ALADI, brindan una noción bastante precisa de la índole de la organización y de las características o rasgos esenciales del proyecto de integración económica que la misma intenta desarrollar. Este nuevo esfuerzo de integración entre los países participantes difícilmente encuentra semejanza con otros esquemas de integración intentados en otras regiones. Hasta la suscripción del Tratado de Montevideo 1980

⁴G. Magariños y otros. "El principio de reciprocidad en el sistema de la ALALC". En Derecho de la Integración Nº 15 INTAL. Buenos Aires, 1974.

⁵R. Barros, Ob. Cit.

estábamos habituados, y quien sabe si hasta constreñidos, a las concepciones clásicas sobre las formas de integración económica, a las cuales nos habían conducido una extensa y prestigiosa teoría desarrollada dentro de los supuestos o premisas de las concepciones económicas clásicas y neoclásica, así como una tipología consagrada jurídicamente por alguno de los más importantes segmentos del Derecho Internacional Económico. La pretensión, deliberada o no, de originalidad o heterodoxia del modelo de la ALADI, no autoriza, sin embargo, a concluir a la ligera en que el mismo es el medio más idóneo para alcanzar la finalidad última de una integración real entre las economías nacionales de los países de la Asociación. En todo caso, el Tratado de Montevideo 1980 no disimula el esfuerzo realizado para alcanzar un equilibrio o transacción entre tendencias disgregadoras y propósitos integradores. Solamente el futuro dirá si ese equilibrio se tornará estático y no creador, como consecuencia de un empate entre esas dos fuerzas, o si, por el contrario, la voluntad de buscar una unión más estrecha rompe el mismo en favor de las tendencias hacia la integración global⁶.

II. EL ÁREA DE PREFERENCIAS ECONÓMICAS

1. *Definición descriptiva del Tratado de Montevideo 1980*

Aparte de la consideración de los elementos centrales del proyecto de integración de la ALADI, el análisis del mecanismo de la "convergencia" reclama un segundo examen de otra cuestión previa referida a la definición del "área de preferencias económicas" que, como se expuso, constituye uno de los objetivos instrumentales fundamentales de dicho proyecto. Este examen se deriva de la premisa de que la convergencia es un dispositivo que, si se lee con detenimiento el Tratado de Montevideo 1980, tiene consecuencias jurídicas, institucionales, finalistas y funcionales más directas con el logro del mencionado objetivo instrumental que con el objetivo del establecimiento de un mercado común latinoamericano. Ello no significa desconocer que en el texto del Tratado se deslizan algunas insinuaciones, especialmente a manera de criterios generales como la contenida en el inciso b) del Art. 3), sobre la conexión entre la aplicación de la convergencia y el referido objetivo de largo plazo.

⁶Merece consultarse la interesante apreciación del Tratado de Montevideo 1980 hecha por M. S. Wionczek en "La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI". En "Integración Latinoamericana" N° 50. INTAL. Buenos Aires, 1980. Asimismo, la síntesis sobre un "balance preliminar de la ALADI", contenida en J. M. Vacchino, "Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI". Ed. Depalma. Buenos Aires, 1983.

El Tratado de Montevideo 1980 no contiene ni una definición explícita ni una definición intrínseca de lo que deberá entenderse por área de preferencias económicas. En su Art. 4, como ya se vio, está contenida una definición que, a lo sumo, puede calificarse como descriptiva⁷. En efecto, dicho artículo se limita a enumerar los tres elementos o componentes del área de preferencias económicas: 1) La preferencia arancelaria regional; 2) Los acuerdos de alcance regional, y 3) Los acuerdos de alcance parcial.

Aparte de ser meramente descriptiva, dicha definición peca de formalista, pues no da noción del contenido de los mecanismos que componen el área de preferencias económicas. Para percibir dicho contenido, es forzoso aceptar la remisión que, implícitamente, hace el Art. 4 a las definiciones de dichos mecanismos enunciadas en los Arts. 5, 6 y 7⁸. Sin embargo, a excepción del primero de estos artículos que imperfectamente alude al contenido de la denominada preferencia arancelaria regional, las otras dos, igualmente, se agotan en la descripción de algunos elementos meramente formales de los acuerdos de alcance regional y de los acuerdos de alcance parcial. De todas maneras, la lectura atenta del Art. 6, relativo a los primeros, así como del Art. 9⁹, referente a los segundos, conducen, por una vía indirecta, a sostener que su contenido deberán ser los *tratamientos preferenciales que sobre las transacciones económicas recíprocas* convengán los países de la Asociación, sea entre dos o más en forma limitada.

⁷Sobre las teorías referentes a la definición, se puede consultar J. Fenater Mora. "Diccionario de Filosofía". Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 1971. Puntualiza este autor que la definición descriptiva "no es admitida como tal por muchos autores, los cuales consideran la descripción como insuficiente para señalar la naturaleza esencial del objeto (o concepto) que se trata de definir".

⁸Art. 5. "Los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional, que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros y se sujetará a la reglamentación correspondiente".

Art. 6. "Se celebrarán en el marco de los objetivos y disposiciones del presente Tratado, y podrán referirse a las materias y comprender los instrumentos previstos para los acuerdos de alcance parcial establecidos en la sección tercera del presente capítulo".

Art. 7. "Los acuerdos de alcance parcial son aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros, y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización".

⁹Art. 9. "Los acuerdos de alcance parcial se regirán por las siguientes normas generales:

- a) Deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros;
- b) Deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros;
- c) Podrán contener cláusulas que propicien la convergencia con otros países latinoamericanos, de conformidad con los mecanismos establecidos en el presente Tratado;

Si se supone que una expresión tiene un significado aceptado de manera más o menos generalizada, es evidente que una definición explícita a través de un texto jurídico no parece imprescindible. Sobre todo si se considera, adicionalmente, que la ausencia de dicha definición no generará efectos jurídicos negativos para los países miembros ni en sus relaciones recíprocas ni en sus relaciones con terceros países. Sin embargo, en honor a la precisión conceptual que es una muy sana regla cuando de redactar textos legales se trata, hubiera sido deseable encontrar en el Tratado una definición sobre el área de preferencias económicas más elaborada y, sobre todo, alusiones más nítidas e inequívocas al contenido material de este concepto. Mucho más si, por de pronto, resulta infructuoso echar mano a la doctrina y a la legislación internacional para definir con claridad lo que debe entenderse, desde el punto de vista de las formas de integración económica, por un área de preferencias económicas¹⁰.

2. Ensayos de definición

La falta de una definición clara preocupa a algunos comentaristas e incita el esfuerzo, aún de la propia Secretaría de la ALADI, para suplir ese vacío. En un reciente documento¹¹ de este organismo se

d) Contendrán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países reconocidas por el presente Tratado, cuyas formas de aplicación se determinarán en cada acuerdo, así como procedimientos de negociación para su revisión periódica a solicitud de cualquier país miembro que se considere perjudicado;

e) La desgravación podrá efectuarse para los mismos productos o subpartidas arancelarias y sobre la base de una rebaja porcentual respecto de los gravámenes aplicados a la importación originaria de los países no participantes;

f) Deberán tener un plazo mínimo de un año de duración; y

g) Podrán contener, entre otras, normas específicas en materia de origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, denuncia, coordinación y armonización de políticas. En el caso de que tales normas específicas no se hubieran adoptado, se tendrán en cuenta las disposiciones que establezcan los países miembros en las respectivas materias, con alcance general”.

¹⁰Como doctrina basta recordar la tan difundida tipología de las formas de integración económica adoptada por B. Balassa en *“Teoría de la Integración Económica”*. Ed. Uteha. México, 1964. Asimismo, la propuesta por R. Tamames, en *“Estructura Económica Internacional”*. Alianza Editorial. Madrid, 1970. La legislación internacional pertinente es la del GATT que, en su Art. xxiv, define “la unión aduanera” y la “zona de libre comercio”. En el derecho derivado del Acuerdo merece citarse, adicionalmente, la Decisión adoptada por las Partes Contratantes el 28 de noviembre de 1979, que se refiere solamente a “preferencias arancelarias” al establecer la denominada “cláusula de habilitación” en favor de los países en desarrollo.

¹¹Secretaría de la ALADI. *“Área de preferencias económicas”*. En *“Síntesis ALADI”*. Nº 2/83. Montevideo, 1983.

x cita la siguiente definición: "Un espacio económico creado por un acuerdo internacional, donde los países participantes del mismo pueden otorgarse preferencias económicas de toda naturaleza, incluidas las arancelarias, que permitan un desarrollo privilegiado del territorio económico elegido, con relación al existente frente a países ajenos al acuerdo". Aceptando, en principio, que esta definición tiene validez, la Secretaría de la ALADI considera necesario complementarla con la "descripción del área de preferencias económicas concreta establecida por el Tratado y sus elementos constitutivos que, en definitiva, son las que le dan sentido e individualidad al sistema". Con ese criterio, concluye enunciando la siguiente definición: "Un espacio económico dentro del cual los países miembros van a aplicar un conjunto de mecanismos de base preferencial, de naturaleza multilateral y parcial, referidos a la promoción y regulación del comercio, a la complementación económica y a la cooperación económica para la ampliación de los mercados, a través de cuyo funcionamiento se procurará crear condiciones más favorables para el establecimiento de un mercado común".

También en un trabajo reciente, Juan Mario Vacchino intenta hacer frente a este vacío del Tratado de Montevideo 1980¹². A su juicio, en este instrumento no ha quedado definida el área de preferencias económicas como "modalidad precisa de un proceso de integración". Sin embargo, este autor se aventura en la siguiente conceptualización: "Se trataría de una fase o modalidad que pretende sumar un gran número de interacciones recíprocas, aunque con un estado de *compromiso bajo*, especialmente cualitativo; por tanto es una fase que se encuentra al principio de un proceso de integración entre economías de mercado, con medios de acción que combinan elementos propios de la integración con otros que se mantienen en el terreno de la mera cooperación multinacional".

En las anteriores definiciones, que dicho sea de paso no nos satisfacen, están enunciados algunos elementos materiales o del contenido del modelo de área de preferencias económicas, tales como "espacio económico", "desarrollo privilegiado del territorio", "mecanismos de base preferencial" e "interacciones recíprocas". De igual manera, y como no podía ser de otro modo, están considerados los principales elementos formales extraídos, primordialmente, de las definiciones descriptivas de los Arts. 4, 5, 6 y 7 del Tratado, así como de la enumeración de funciones de su Art. 2. Sin embargo, dichas conceptualizaciones adolecen de falta de rigor en la enunciación de los elementos materiales considerados y, lo que es peor aún, se tornan insuficientes al pasar por alto otros elementos ma-

¹²Juan M. Vacchino. Ob. Cit.

teriales que, posiblemente, darían mejores noticias sobre esta nueva modalidad de integración económica.

Sin pretender agotar la discusión sobre este asunto y aún a riesgo de confundir más que aclarar, es irresistible el impulso a intentar, por nuestra parte, una conceptualización, guiados por el propósito de extraer, posteriormente, algunos efectos jurídicos que contribuyan a ordenar, sobre la base de la configuración de un único sentido finalista, la multiplicidad de mecanismos de integración económica que incluye el nuevo modelo de la ALADI. Para ello hay que recurrir al elemento clave que define la índole del ordenamiento jurídico de cualquier sistema de integración económica regional: *la discriminación, que se expresa o desarrolla a través del tratamiento normativo que privilegia a unos sujetos en detrimento de otros*. La integración económica intentada sobre una base regional, en efecto, implica, *desde el punto de vista jurídico, el establecimiento de una situación de discriminación que favorece a los estados participantes y excluye de los privilegios convenidos entre éstos a los no participantes*. Por el momento, no hace al caso volver sobre los fundamentos jurídicos y políticos que no sólo permiten sino hasta aconsejan aplicar la discriminación y que han sido ampliamente desarrollados tanto por la teoría de la Cooperación Económica Internacional como por el Derecho Internacional Económico.

El segundo elemento clave a tomar en cuenta para aproximar a una conceptualización del área de preferencias económicas, es el *ámbito, tanto físico o geográfico como de materias, que puede abarcar la regla de la discriminación por la vía del tratamiento privilegiado*. El primer ámbito está dado por el *territorio de los países participantes* en un proyecto de integración económica que podrá denominarse, indistintamente y según la formulación jurídica del modelo adoptado, "área", "zona" o "región". El segundo ámbito, a su vez, se define en función de las *materias para las cuales se conviene el tratamiento privilegiado*, siendo las clásicas aquellas que hacen a la actividad económica, o sea los bienes, la mano de obra y el capital y que constituyen el contenido de las *transacciones económicas entre los estados*. Esto no significa que, necesariamente, la situación de discriminación involucre todas esas materias. En realidad, la denominada amplitud de un proyecto integrador está dada por la mayor o menor cantidad de materias que caen dentro de la regla de discriminación o, dicho de otra manera, que disfrutan del trato preferencial.

Es preciso acotar que, con frecuencia, los ordenamientos jurídicos de los modelos de integración regional admiten situaciones especiales de *discriminación dentro de la discriminación general*. Un mayor privilegio, dentro del ámbito físico y de materias que se

pretende ingresar, puede estar referido o a los sujetos o estados participantes o a determinadas materias. Así, por ejemplo, es har- to frecuente el recurso a dispositivos de excepción para favorecer a determinados países en su conjunto o a porciones territoriales de- terminadas, así como para aplicar regulaciones diferentes para el comercio de manufacturas y el comercio de productos agropecuarios.

Todo esquema de integración regional tiene la característica fundamental, desde una perspectiva dinámica, de que supone la *flexibilidad de los ámbitos dentro de los que se aplica la discrimi- nación*. En efecto, aparte de estar previstas las posibilidades de re- ducción de dichos ámbitos, sea por el retiro de alguno de los su- jetos participantes o sea por una crisis de efecto regresivo que trae aparejada la exclusión de alguna materia del sistema preferencial, los proyectos de integración están impulsados, primordialmente, por una lógica expansiva que debería *traducirse en una creciente ampliación de los ámbitos de aplicación del tratamiento privile- giado*. De igual modo, conllevan el principio de la *progresiva equi- paración de las preferencias en el sentido de eliminar paulatina- mente las discriminaciones especiales* convenidas dentro de la dis- criminación global. Si el desenvolvimiento del esquema tiene un signo positivo, este último impulso caracteriza lo que se denomina la profundidad del proyecto integrador, pues hay que entender que, para que éste logre sus finalidades últimas, la equiparación de las discriminaciones especiales deberá realizarse *al nivel del tratamien- to más favorable*.

Con los anteriores elementos podría conceptualizarse el área de preferencias económicas postulada por el Tratado de Montevideo 1980 como una *forma de integración económica regional consisten- te en un conjunto de regulaciones jurídicas convenidas por los paí- ses miembros de la ALADI, a través de concertaciones entre ellos o mediante el ejercicio del poder normativo de los órganos compe- tentes de la Asociación, en virtud de las cuales se aplicará en el ámbito de los territorios de todos ellos, un tratamiento privilegia- do y, por consiguiente, discriminatorio con relación a terceros paí- ses, a sus transacciones económicas recíprocas*. Los medios para la formalización de dichas regulaciones serán, por supuesto, el siste- ma de la preferencia arancelaria regional y los acuerdos de alcance regional, que caen dentro de la órbita de las competencias norma- tivas de los órganos de la Asociación y, en particular, de la Con- ferencia de Evaluación y Convergencia¹³, y, por otra parte, los acuerdos de alcance parcial, que corresponden a las potestades nor- mativas convergentes de los países miembros que, en todo caso, es- tán limitadas por el principio y el requisito jurídico de la conver-

¹³Ver Art. 33, incisos e) y f) del Tratado de Montevideo 1980.

gencia¹⁴. El tratamiento privilegiado así acordado, a su vez, está preservado a través del *impedimento para los países participantes de discriminar favoreciendo a terceros países*, el cual se regula mediante la regla del tratamiento de la nación más favorecida, así como mediante el *impedimento de discriminar al nivel interno y con regulaciones de carácter no arancelario*, el cual se norma por la cláusula del tratamiento nacional. Finalmente, dentro del orden normativo de tratamientos preferenciales, se acepta, en función de la flexibilidad y de la multiplicidad inherentes al proyecto integrador, así como por derivación del principio de los tratamientos diferenciales y en consideración a las disparidades en el grado de desarrollo de los países participantes, la existencia de *situaciones especiales de mayor privilegio*¹⁵.

Hay que reconocer que, a pesar de las limitaciones que hemos señalado, la definición descriptiva del Art. 4 del Tratado de Montevideo 1980 tiene el indiscutible mérito de *diferenciar los conceptos de área de preferencias económicas y preferencia arancelaria regional*. Esta diferenciación posibilita la interpretación de que el ámbito material de los tratamientos preferenciales podrá abarcar no sólo al comercio de bienes, para el cual dichos privilegios se acuerdan por la vía clásica de las rebajas de gravámenes arancelarios, sino también a las transacciones de otro tipo de factores, como la mano de obra, los recursos financieros y la tecnología para los cuales bien pueden convenirse diversas formas de tratamiento más favorable que el aplicado a las transacciones con terceros países. Desde este punto de vista, el área de preferencias económicas llega a ser *algo más que un simple sistema de preferencias arancelarias*, así no alcance a configurarse como equiparable a una zona de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común o una unión económica, de acuerdo con la tipología ortodoxa que, a pesar de sus deficiencias, goza aún de una razonable aceptación, debido a dos limitaciones esenciales: primero, la descentralización o multiplicidad de los medios para convenir tratamiento preferenciales y, segundo, la no definición precisa de la profundidad que deberían tener los mismos.

Con todo, la dilatación del ámbito material del régimen preferencial, insinúa algunos elementos, conceptuales, operativos y finalistas, de la conexión entre el objetivo del área de preferencias económicas y el objetivo del mercado común latinoamericano. Así el perfeccionamiento de aquélla no esté definido en el Tratado de Montevideo 1980 ni se haya adoptado un programa para ese obje-

¹⁴Ver Arts. 7 del Tratado de Montevideo 1980 y 4 de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALALC. Asimismo, Art. 9, inciso b) del Tratado.

¹⁵Ver Arts. 3, 7, 9, inciso d), 15 y 18 del Tratado de Montevideo, 1980. Asimismo Art. 1º, inciso g) de la Resolución 5 del Consejo de Ministros de la ALALC.

to, hay que entender que su funcionamiento contribuirá a crear las condiciones, materiales y formales, que hagan posible, en el futuro, progresar hacia un mercado común. Los requisitos materiales estarían constituidos por las interrelaciones económicas reales que el sistema de privilegios del área de preferencias económicas sea capaz de estimular. Las condiciones formales, a su vez, estarían dadas por la estructura jurídica misma a través de la cual se formalicen los tratamientos preferenciales.

Como se verá después, en la realización de la definición misma del modelo de integración económica del área de preferencias económicas, así como en el entrelazamiento entre ésta y el modelo del mercado común, o cuando menos en la explicación de las condiciones materiales y formales que hagan posible abordar este último, el mecanismo de la convergencia deberá jugar un rol especialmente significativo.

III. CONVERGENCIA Y MULTILATERALISMO

1. *Fundamentos y dimensiones*

El mecanismo de la *convergencia de los acuerdos de alcance parcial* tiene su fundamento, por una parte, en la concepción misma del modelo de integración de la ALADI el cual, a pesar de la incorporación de formas de concertación descentralizadas, hay que entenderlo como dotado de una necesaria vocación para la regionalización y multilateralización progresivas y, por otra, en las normas positivas del ordenamiento jurídico básico y derivado de la Asociación. La concepción enunciada está avalada por el hecho de que dentro del concepto de área de preferencias económicas, tal como se ha visto, se combinan armónicamente y, por consiguiente, con un valor equivalente *instrumentos de integración de concertación y ámbito multilaterales* —como la preferencia arancelaria regional y los acuerdos de alcance regional— con *mecanismos de concertación descentralizada y ámbito restringido*, sea bilateral o plurilateral, como los acuerdos de alcance parcial. De la noción misma de área de preferencias económicas, entonces, así como de la asociación implícita pero necesaria entre ésta y la noción del proyecto integrador de la ALADI como un proyecto de integración económica regional, deriva el concepto de la convergencia de las acciones originariamente descentralizadas.

Dicho en otras palabras, la noción de convergencia se inserta dentro de la lógica expansiva inherente al área de preferencias económicas. Ésta, en efecto, tal como se desprende de la concepción que subyace al Tratado de Montevideo 1980, apunta o debe apuntar en su desarrollo hacia dos metas: una inherente al espacio de los países miembros, consistente en *reducir y eliminar las discrimi-*

naciones transitorias y en equiparar los tratamientos privilegiados y otra situada más allá de ese espacio, consistente en incorporar al orden jurídico preferencial a otros países latinoamericanos. Lo anterior supone que el área de preferencias económicas no es una forma estática de múltiples mecanismos de tratamientos privilegiados, sino un proceso dinámico que apunta, necesariamente, tanto hacia su propio perfeccionamiento como hacia su encuentro con, por lo menos, el establecimiento de condiciones propicias para intentar el tránsito hacia el objetivo de largo plazo del mercado común latinoamericano.

La concepción enunciada se refuerza, o se realiza, a través de las normas jurídicas del ordenamiento de la ALADI que definen y regulan el mecanismo de la convergencia. Las disposiciones del Tratado y las de otros instrumentos jurídicos derivados, confieren a la convergencia una triple dimensión: primero, se trata de un *principio* que debe tomarse en cuenta, tal como dice el Art. 3 del Tratado, en la aplicación de éste y en la evolución hacia su objetivo final; segundo, se trata de una *condición o requisito de los acuerdos de alcance parcial*, según lo dispone el inciso b) del Art 9 del Tratado; tercero, implica un *procedimiento institucional* a aplicarse por los órganos de la Asociación con arreglo a sus respectivas competencias, tal como lo establecen el inciso c) del Art. 30, el inciso a) del Art. 33, el inciso n) del Art. 35, los incisos a), i) y k) del Art. 38 y el inciso d) del Art. 43 del Tratado.

Como principio, la convergencia "se traduce en la *multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial*", "en función del establecimiento del mercado común latinoamericano", según la definición del citado inciso b) del Art. 3 del Tratado. Cabría preguntarse, ¿cuál es el efecto jurídico concreto de este principio? Para responder, basta recordar que los principios generales consagrados por un ordenamiento jurídico tienen, según se acepta de manera generalizada, una doble función: primero, sirven como orientación o postulado para la aplicación del conjunto de las normas de dicho ordenamiento, ya sea a través de la dictación de normas derivadas o mediante el desarrollo de la conducta jurídicamente pautada por los sujetos obligados por tal ordenamiento; segundo, sirven como criterio para la interpretación de las normas básicas y derivadas del respectivo sistema jurídico. En el primer caso, los principios conllevan la exigencia de que las conductas, en sentido positivo, se orienten hacia la realización de los mismos y, en sentido negativo, se abstengan de impedir dicha realización. En el segundo caso, los principios sirven, frente al silencio o ambigüedad de las normas, para dar cuenta del sentido y alcance de éstas. El ámbito de validez de los principios generales de un ordenamiento jurídico es, por consiguiente, todo el conjunto de normas de éste,

mucho más cuando tales principios han sido enunciados y consagrados positivamente a través de textos escritos.

Así, pues, el efecto jurídico concreto del principio de la convergencia en la ALADI es que *los acuerdos de alcance parcial, así no contengan cláusulas al respecto, deben multilateralizarse necesariamente*, quedando vedada cualquier conducta que se oponga a ello.

Podría surgir la duda de si el principio de la convergencia resulta opuesta a los principios de la flexibilidad y la multiplicidad enunciados también en el Art. 3 del Tratado de Montevideo 1980. O sin que se piense necesariamente en una oposición se podría preguntar si el primero no resulta debilitado o restringido en su aplicación por los otros dos. Estas dudas, sin embargo, quedarían despejadas si, como se señaló antes, se admite que la flexibilidad y la multiplicidad tienen una dudosa vocación para constituirse en verdaderos principios jurídicos, así se los haya enunciado como tales en el texto del Tratado y que más bien, parecen ser rasgos o elementos característicos de las modalidades de integración adoptadas dentro del nuevo esquema de la ALADI. Si esto no fuera aceptable, sí se debe reconocer que, ante la presencia de varios principios, la interpretación de las normas debe hacerse mediante lo que se ha denominado "la aplicación coordinada de estos principios"¹⁶, lo que supone que de las mismas habría que extraer los elementos o sentidos que los refuerzan recíprocamente. Tal interpretación coordinada, por supuesto, no excluye la posibilidad de aplicar criterios para jerarquizar los principios, en función de las finalidades últimas, tanto intrínsecas como trascendentes, del ordenamiento jurídico de la ALADI. En ese sentido, parece obvio que el objetivo de poner en funcionamiento un área de preferencias económicas como condición para acceder a la instauración futura de un mercado común latinoamericano, conlleva necesariamente la progresiva multilateralización de los acuerdos de alcance parcial, lo que significa que, por lo menos en determinada fase del proceso, *la convergencia de los mismos prevalece sobre su multiplicidad y sobre la flexibilidad* en cuanto a las modalidades de concertación.

Al referirse a la convergencia como una condición o requisito de los acuerdos de alcance parcial, el citado inciso b) del Art. 9 del Tratado dispone, expresamente, que éstos "deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros". Interpretada esta disposición a la luz del principio enunciado en el inciso b) del Art. 3 del Tratado, se puede decir que los acuerdos de alcance parcial, para ajustarse a las normas básicas del ordenamiento jurídico de la ALADI, *deben establecer reglas para su "multilateralización progresiva"*.

¹⁶F. Salazar Santos. "El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana". En Integración Latinoamericana N° 52. INTAL. Buenos Aires, 1980.

De no cumplir con este requisito, cualquier acuerdo de alcance parcial podría dar lugar a los recursos y procedimientos institucionales previstos en el inciso f) del Art. 5 de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALALC y en los incisos i), k) y a) del Art. 38 del Tratado. La primera de las normas citadas, al fijar los trámites para la suscripción de los acuerdos de alcance parcial ante el Comité de Representantes Permanentes de la Asociación, dispone: "Si algún país miembro estimara que en el acuerdo firmado *no se han observado las normas generales y procesales*, podrá reclamar ante el Comité, el que se pronunciará en un plazo máximo de 60 días". Como consecuencia de este recurso, el Comité, a su vez, debería ejercer la competencia que le confiere el inciso m) del Art. 35 del Tratado en el sentido de "proponer fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros, cuando fuera alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios "de dicho instrumento". Por esta vía, por consiguiente, será posible lograr la rectificación de la conducta de los países que no hubiesen dado cumplimiento al requisito de la inclusión de cláusulas sobre convergencia en algún acuerdo de alcance parcial suscrito por ellos, mediante la incorporación en éste de las normas pertinentes.

La omisión de este requisito, por otra parte, también puede poner en funcionamiento las atribuciones de la Secretaría General de la Asociación. El Tratado confiere a este órgano, a través del inciso i) de su Art. 38, la facultad de "analizar, por iniciativa propia", "el cumplimiento de los compromisos convenidos" por los países miembros y, a través del inciso k) del mismo artículo, la competencia de "realizar evaluaciones periódicas" y "mantener un seguimiento permanente" de "los compromisos de los acuerdos logrados en el marco" de la Asociación. Sobre esa base y para el caso que nos ocupa, al advertir el no cumplimiento del requisito de la adopción de cláusulas de convergencia en un acuerdo de alcance parcial, la Secretaría debe actuar dentro de la potestad que le otorga el inciso a) del mismo Art. 38 del Tratado de "formular propuestas a los órganos de la Asociación que corresponda", "orientados a la mejor consecución de los objetivos y al cumplimiento de las funciones" de ésta, poniendo así en funcionamiento las facultades del Comité a las que nos hemos referido antes. Ello equivale a reconocer que, así, ningún país utilice en el Comité el recurso que le reconoce el citado inciso f) del Art. 5 de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALALC, la Secretaría tiene amplios poderes para suplir esa omisión y poner en marcha los procedimientos institucionales pertinentes para asegurar el cumplimiento de la condición o requisito de incorporar cláusulas de convergencia en todo acuerdo de alcance parcial.

La convergencia, finalmente, implica una serie más amplia de procedimientos institucionales diseñados en concordancia con las

competencias básicas de los órganos de la Asociación y en función de la realización de los principios generales y del cumplimiento de los requisitos para los acuerdos de alcance parcial enunciados y exigidos por el Tratado de Montevideo 1980. La aplicación de tales dispositivos institucionales completan el conjunto de los medios a través de los cuales el ordenamiento jurídico de la ALADI pretende lograr, desde el punto de vista de la convergencia de las acciones, su plena realización. Dichos procedimientos están encomendados a todos los órganos de la Asociación y tienen tanto el sentido de impulsar acciones positivas como de ejercitar potestades de control, como en el caso antes reseñado de los dispositivos referentes al cumplimiento del requisito de la incorporación de cláusulas de convergencia.

En la cúpula del sistema institucional de la Asociación, corresponde al *Consejo de Ministros*, según el inciso c) del Art. 30 del Tratado, "*adoptar medidas correctivas de alcance multilateral*, de acuerdo con las recomendaciones adoptadas por la Conferencia en los términos del Art. 33 literal a) del presente Tratado". Esta última norma, como se verá después, regula las facultades de la Conferencia en materia de convergencia de los acuerdos de alcance parcial. Dentro de esa amplia competencia, así como dentro de las que le asignan los incisos a) y d) del mismo Art. 30, el Consejo tiene en sus manos una bien definida responsabilidad tanto para preservar la aplicación efectiva de las reglas sobre convergencia como para emprender acciones positivas de promoción de ésta.

Por su parte, la *Conferencia de Evaluación y Convergencia*, tiene poderes claramente definidos a través del citado inciso a) del Art. 33 del Tratado, según el cual dicho órgano deberá "*examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, a través de su multilateralización progresiva*, así como recomendar al Consejo la adopción de medidas correctivas de alcance multilateral". Cabe entender, en primer lugar, que dentro de esta facultad corresponde a la Conferencia promover, organizar y conducir las negociaciones para dicha multilateralización progresiva a que hace referencia el inciso b) del Art. 3 del Tratado y, en segundo lugar, que al ejercitar esta atribución dicho órgano tiene poder suficiente para *adoptar decisiones obligatorias*, según lo prescribe el inciso f) del Art. 43 del Tratado¹⁷. Parece obvio que tales decisiones podrán referirse tanto a la multilateralización específica de determinados acuerdos parciales como al establecimiento de normas derivadas que de-

¹⁷El Art. 43 fija las reglas para la adopción de decisiones por el Consejo, la Conferencia y el Comité. Al enumerar las materias para las cuales se requiere dos tercios de votos afirmativos y que no haya voto negativo, el inciso d) expresa: "Adopción de las decisiones encaminadas a multilateralizar a nivel regional los acuerdos de alcance parcial".

sarrollen los principios y reglas sustantivas del Tratado sobre la convergencia.

La lectura atenta del Art. 33 del Tratado lleva a la conclusión de que la Conferencia ha sido concebida como el órgano específico y principalmente responsable de poner en funcionamiento el mecanismo de la convergencia. Tan es así que dicho artículo, por ejemplo, no incluye la tan clásica facultad de todo órgano de delegar sus propias competencias a otro órgano. Consiguientemente, la índole inalienable de sus poderes, hace que la Conferencia se defina, más que todo, por su función de promover y *decidir en todo lo que sea convergencia y multilateralización de acuerdos de alcance parcial y adopción de los instrumentos esencialmente multinacionales como la preferencia arancelaria regional y los acuerdos de alcance regional*¹⁸.

Las competencias de la Conferencia en materia de convergencia han tenido ya un primer desarrollo normativo específico a propósito de la renegociación del denominado "patrimonio histórico" de la ALALC. Al fijarse las normas para la misma, mediante la Resolución 1 del Consejo de Ministros de la Asociación, se estableció el procedimiento conocido como "*apreciación multilateral*" que debía estar a cargo de la Conferencia, con el fin, como dice el inciso a) del Art. 6 de dicha Resolución, de "negociar, en la medida de lo posible, *la extensión a las demás Partes Contratantes de los acuerdos de alcance parcial*" en los que debían volcarse los resultados de la renegociación de las concesiones otorgadas en las listas nacionales, las listas de ventajas no extensivas y los acuerdos de complementación de la ALALC.

Por lo que toca al *Comité de Representantes Permanentes*, sus responsabilidades en materia de convergencia de las acciones parciales están referidas tanto a la instancia de negociación y suscripción de los acuerdos respectivos como a las etapas posteriores de su funcionamiento. En el primer aspecto, tal como se explicó antes, el Comité, en aplicación de las normas procesales fijadas por la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la Asociación, tiene a su cargo las siguientes tareas que abarcan, por supuesto, aspectos relativos al cumplimiento de las reglas sobre convergencia: 1) Recibir las comunicaciones de los países interesados sobre su intención de negociar un acuerdo de alcance parcial y hacerlas conocer a los demás a los efectos de que tengan la posibilidad de participar en la misma; 2) Recibir de los países signatarios del acuerdo el texto de éste y comunicarlo, también, a los restantes países; 3) Pronunciarse sobre el reclamo de algún país miembro sobre la inobservancia de

¹⁸El inciso e) del Art. 33 le otorga a la Conferencia la atribución de "propiciar las negociaciones multilaterales para la fijación y profundización de la preferencia arancelaria regional", y el inciso f) la de "propiciar la negociación y concertación de acuerdos de alcance regional".



las normas generales y procesales pertinentes en algún acuerdo de alcance parcial, y 4) Recibir de los países signatarios las informaciones periódicas sobre los avances que realicen dentro del acuerdo del que sean partes y las comunicaciones sobre cambios sustanciales en el texto de éste. La tercera de las funciones implica, según se expuso antes, el ejercicio por el Comité de la facultad que le otorga el inciso m) del Art. 35 del Tratado consistente en "*proponer fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros, cuando fuera alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios*" de dicho instrumento. Como se ve, las competencias del Comité se extienden desde las fases iniciales de la negociación de los acuerdos parciales hasta las fases posteriores de su aplicación efectiva. Ello significa, que tiene suficientes potestades para *vigilar el cumplimiento de las reglas sobre convergencia* desde inmediatamente después de la suscripción de los acuerdos hasta la evolución posterior de los respectivos compromisos.

Las anteriores funciones específicas del Comité, no agotan por supuesto las posibilidades que este órgano tiene de actuar en materia de convergencia. Otras competencias de que goza, especialmente las establecidas por los incisos b), e), d), k) y q) del Art. 35 del Tratado bien pueden servir de marco para ejercer acciones que van desde la adopción de medidas específicas hasta la dictación de disposiciones reglamentarias, la formulación de recomendaciones a la Conferencia y el Consejo y el cumplimiento de las tareas que éstos le encomienden. Con tan amplios poderes, por consiguiente, el Comité está llamado a desempeñar un rol institucional relevante con relación al mecanismo de la convergencia.

Por último, el conjunto de normas sobre convergencia también confieren competencias generales y específicas a la *Secretaría General* de la Asociación. Tales poderes consisten, en esencia, en la *formulación de iniciativas* o propuestas a los otros órganos y en la *colaboración para la vigilancia del cumplimiento de las normas* y los compromisos adoptados y pactados. La amplitud de dichas atribuciones, según se enuncian en los incisos a), e), i) y k) del Art. 38 del Tratado, permite concluir en que las funciones respectivas de la Secretaría pueden referirse, por igual, a situaciones específicas de aplicación del mecanismo de la convergencia y a cuestiones de orden general referentes al posible desarrollo normativo de los principios de la misma.

En síntesis, la convergencia en su dimensión institucional supone la existencia de normas precisas en el Tratado de Montevideo 1980 y en otros instrumentos que, por una parte, delimitan las competencias de los órganos de la Asociación, fijando las interrelaciones entre las que corresponden a cada uno de éstos y que, por otra, establecen determinados procedimientos institucionales.

La sola consideración de esta triple perspectiva del mecanismo

de la convergencia que resulta de su concepción en el ordenamiento jurídico de la ALADI y se extiende al nivel de los principios, al de los requisitos y al de las competencias y procedimientos institucionales, hace ver la importancia que tiene el mismo para preservar la índole regional o multilateral que, en definitiva, caracteriza al nuevo proyecto integrador del Tratado de Montevideo 1980. En el desarrollo sistemático de la convergencia está, sin duda, una de las claves para lograr que éste alcance sus finalidades últimas de establecer un área de preferencias económicas que, al perfeccionarse, deberá alcanzar necesariamente un ámbito global o multilateral desde el punto de vista de los tratamientos preferenciales, así como de lograr las condiciones apropiadas para un futuro mercado común latinoamericano, mediante la optimización de los factores integradores y la consiguiente atenuación de los factores disruptivos o disgregadores que subyacen, forzosamente, en este esquema de integración económica regional.

Aunque parezca que como consecuencia de todo lo dicho queda claro que, al fin de cuentas, *la convergencia y la multilateralización son una misma cosa*, no está de más insistir en el alcance que tiene esta asimilación. Bien puede sostenerse que, al no haberse fijado un programa para su consecución ni haberse precisado lo que debe entenderse por perfeccionamiento del área de preferencias económicas, la realización plena de la convergencia o multilateralización es la medida de dicho perfeccionamiento. En otras palabras, el área de preferencias económicas habrá adquirido su forma acabada como modelo de integración económica entre los países miembros de la ALADI, en el momento en que *la multilateralización de los acuerdos de alcance parcial abarque a todos los países y, cuando menos, se aplique a una porción sustancial de las transacciones económicas entre ellos*. De esa manera, el perfeccionamiento del área de preferencias económicas se medirá por la amplitud de la multilateralización de los tratamientos preferenciales más que por la profundidad de los mismos. Así, para que el área de preferencias económicas esté perfeccionada, bastará que, por ejemplo, todas o una parte sustancial de las preferencias comerciales o arancelarias converjan a una situación de equiparación para todos los países y sin suponer, necesariamente, que su nivel llegue a la eliminación de obstáculos al comercio recíproco.

Otra consecuencia de la asimilación entre convergencia y multilateralidad sirve para anticipar los medios que tendría que utilizar la Conferencia de Evaluación y Convergencia para formalizar la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial. El Tratado de Montevideo 1980 no tiene normas expresas al respecto. Sin embargo, una interpretación armónica de varias de sus disposiciones, en especial de las que definen el área de preferencias económicas y sus elementos, así como las que regulan el propio me-

canismo de la convergencia, permite inferir que ésta deberá formalizarse a través de dos medios: 1) Si se trata de concesiones arancelarias, incorporándose en el mecanismo de la preferencia arancelaria regional, dando como resultado la profundización de ésta para ciertos productos o, alternativamente, en acuerdos de alcance regional que podrían ser comerciales, sectoriales o de complementación económica; 2) Si se trata de disposiciones jurídicas aplicables al comercio o a otro tipo de transacciones, ya sea que sólo las regulen o que establezcan tratamientos preferenciales, mediante su incorporación en acuerdos de alcance parcial. El criterio para procesar la convergencia a través de esos medios, debería ser, por supuesto, la *equiparación de los tratamientos preferencial al nivel de los más favorables*. En definitiva y, por lo menos teóricamente, el perfeccionamiento del área de preferencias económicas tendría que operarse a través de la *paulatina desaparición de los acuerdos de alcance parcial* y de la progresiva absorción de éstos por la preferencia arancelaria regional y por los acuerdos de alcance regional.

Al enfatizar la asimilación entre convergencia y multilateralización hemos pretendido salir al encuentro de algunos interrogantes que, con cierto fundamento, se han planteado algunos comentaristas. Así, por ejemplo, Juan Mario Vacchino se pregunta: "¿La noción de convergencia se agota realmente en la de la multilateralización progresiva? ¿Esta última no es más bien un medio para realizar la convergencia (en cuyo caso ésta queda sin definir, pese a su importancia)?"¹⁹ Nuestra respuesta es que la noción de convergencia implica la de la multilateralización, por lo cual no es dable hablar de ambas en términos de relación entre fines y medios sino, por el contrario, aceptar que la *convergencia es la multilateralización*.

Finalmente, algunos de los precedentes comentarios pueden inducir a suponer que, en su trasfondo, existen alusiones a la cláusula de la nación más favorecida del Tratado de Montevideo 1980 como la base jurídica para apoyar la progresiva equiparación de los tratamientos preferenciales pactados en acuerdos de alcance parcial. Al contrario, nuestro punto de vista es que el mecanismo de la *convergencia tiene un valor jurídico propio* y, por consiguiente, no necesita recurrir a dicha cláusula para definir su consistencia, alcances, criterios y procedimientos. Por lo demás, participamos de la opinión de Felipe Salazar Santos sobre este particular en el sentido de que "es muy relativo el valor a la cláusula de la nación más favorecida como mecanismo de convergencia" y que la mera inclusión de cualquier fórmula de ese tipo "implicaría más bien un estorbo que un estímulo a la convergencia, debido a las tradicionales dificultades que la aplicación de tal cláusula ha producido"²⁰.

¹⁹J. M. Vacchino. Ob. Cit.

²⁰Felipe Salazar Santos. Ob. Cit.

Para concluir este examen de la noción y dimensiones del mecanismo de la convergencia, resulta oportuno comentar si el mismo tiene o no relación *con el mecanismo de la adhesión*, especialmente a los acuerdos de alcance parcial, que también está contemplado en el ordenamiento jurídico de la ALADI²¹. En primer lugar, el Art. 8 del Tratado de Montevideo 1980 dice que “los derechos y obligaciones que se establezcan en los acuerdos de alcance parcial regirán exclusivamente para los países miembros que los suscriban o que a ellos adhieran”. En segundo lugar, el inciso a) del Art. 9 dispone que tales acuerdos “deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros”. Por otro lado, el inciso b) del Art. 5 de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALALC dispone que los países que deseen iniciar la negociación de un acuerdo de este tipo deberán comunicarlo al Comité de Representantes Permanentes “a los efectos de que los demás países miembros tengan la posibilidad de participar en ella”.

La disposiciones citadas, que se inspiran en principios generales como el de la igualdad de oportunidades que, aunque no explicitados en el texto del Tratado de Montevideo 1980, gobiernan las relaciones entre los países miembros e impulsan y refuerzan la solidaridad entre ellos, tienen entidad propia y autónoma, por lo cual no parece pertinente conectarlas o interrelacionarlas, necesariamente, con las reglas sobre convergencia. Los mecanismos de la adhesión y de la posibilidad de participar en las negociaciones de un acuerdo parcial son, en efecto, de *naturaleza diferente al mecanismo de la multilateralización*. Por una parte, la adhesión es un procedimiento sujeto a dos instancias previas y típicas: primero, las negociaciones entre el posible adherente y los signatarios y, segundo, la satisfacción por aquél de las exigencias de reciprocidad que, sin duda, plantearán los últimos. Por otra parte, el derecho a participar en las negociaciones de un acuerdo no supone que el país que use de él concluirá, necesariamente, participando en el acuerdo. Ambos mecanismos, por lo demás, están dirigidos a igualar las oportunidades de todos los países de la Asociación en cuanto a la participación en los diversos medios a utilizarse para promover la integración económica y, por ello, tienen el efecto jurídico de limitar la exclusividad que caracteriza a los acuerdos de alcance parcial, según la norma del citado Art. 8 del Tratado de Montevideo 1980.

El que múltiples y sucesivas adhesiones vayan ampliando el ámbito de participantes en un acuerdo de alcance parcial hasta alcanzar, por lo menos teóricamente, a todos los países de la Asociación, no debe inducir a suponer que la adhesión es un medio para lo-

²¹En alguna medida R. Barros, Ob. Cit. y J. M. Vacchino, Ob. Cit, insinúan una conexión entre adhesión y convergencia.

grar la convergencia equiparable al procedimiento de las "negociaciones" multilaterales, consagrado por el inciso b) del Art. 3 del Tratado. La adhesión y la multilateralización son, jurídicamente hablando, dos actos que emanan de competencias diferentes y pertenecientes a sujetos también diferentes. La adhesión resulta del acuerdo formalizado entre el adherente y los signatarios, por lo cual cae dentro de la potestad exclusiva de los mismos. La convergencia o multilateralización, en cambio, emana de un acto decisivo de índole colectiva que compete a la Conferencia de Evaluación y Convergencia de la ALADI, en función de la interpretación coordinada de los incisos a) del Art. 33 y d) del Art. 43 del Tratado.

2. Alcances de la convergencia con relación a los acuerdos entre países de la ALADI.

El mecanismo de la convergencia de los acuerdos de alcance parcial tiene dos alcances importantes desde el punto de vista de los países involucrados: por una parte, deberá abarcar a los acuerdos suscritos entre los países miembros de la Asociación y, por otra, podría abarcar a los acuerdos suscritos entre éstos y otros países latinoamericanos no miembros de la Asociación.

Con referencia a la multilateralización de los primeros, tal como se ha visto, la Conferencia de Evaluación y Convergencia tiene una responsabilidad específica y exclusiva. Según el Art. 34 del Tratado de Montevideo 1980, este órgano deberá reunirse, en sesiones ordinarias, cada tres años y, en sesiones extraordinarias, cuando sea convocada por el Comité de Representantes Permanentes. Esto significa que el cumplimiento de sus funciones en materia de convergencia podrán realizarse en cualquier momento y no sólo cada tres años, pues nada obstaculiza el que, para ese objeto, celebre sesiones extraordinarias.

Si bien las disposiciones en materia de multilateralización de los acuerdos parciales entre países miembros de la Asociación son numerosas, es probable que no sean suficientes en el momento en que la Conferencia inicie efectivamente sus tareas al respecto. De ser así, el Comité tendría que adoptar algunas normas reglamentarias para el desarrollo de las funciones de la Conferencia. Dicho sea de paso, llama la atención el que la competencia para reglamentar el Tratado de Montevideo 1980 esté asignada, de acuerdo con el inciso c) de su Art. 35, al Comité y no a la Conferencia. Esto querría decir que un órgano que aparece en situación jerárquica inferior tiene potestad para obligar a los otros dos situados en una posición superior. En todo caso, esta observación no interesa para el asunto que nos ocupa, aunque podría ser un buen tema en el estudio del sistema institucional de la ALADI.

Una materia que tendría que precisarse por la vía de normas re-

glamentarias es la de la consistencia misma de la función que corresponde a la Conferencia para procesar la convergencia de los acuerdos de alcance parcial. La primera cuestión que salta a la superficie es la referente a que dicha convergencia, tal como se adelantó y se profundizará después, deberá operarse a dos niveles: el de las *concesiones arancelarias* y de otra índole similar pactadas en los acuerdos de alcance parcial y el de las *regulaciones* establecidas por los mismos y aplicables al comercio amparado en aquellas. Esto que es plenamente válido para los acuerdos de alcance parcial de tipo "comercial", se complica considerablemente cuando se repara en la mayor complejidad que, sin duda, tendrán los acuerdos de los tipos de "*complementación económica*", "*agropecuarios*" y de "*promoción del comercio*", a que hace referencia el Art. 8 del Tratado de Montevideo 1980. Resulta claro que todos estos tipos de acuerdos, de manera general, están destinados a convenir tanto *ventajas preferenciales al comercio* por la vía de reducción o eliminación de gravámenes arancelarios y de otra índole como *normas sobre materias específicas* como "origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, denuncia, coordinación y armonización de políticas", según lo dispone el inciso g) del Art. 9 del Tratado.

Adicionalmente, cabe recordar que en los Arts. 6, 7, 8 y 9 de la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALALC autorizan la posibilidad de pactar a través de los tipos de acuerdos antes enunciados una amplia serie de *dispositivos, estímulos o regímenes preferenciales aplicables no sólo al comercio sino a todo tipo de transacciones económicas* entre los países participantes. Sin riesgo de exagerar, se puede sostener que, dentro de ese marco jurídico, es posible que los países de la ALADI, entre dos o más de ellos, convengan las más variadas, complejas y profundas modalidades de integración económica, abarcando todas o una parte de sus actividades productivas y de intercambio, alcanzando a la reducción o eliminación de obstáculos no sólo al comercio sino también a otras transacciones y, finalmente, adoptando mecanismos de armonización de tratamientos aplicables a terceros países. Esta enorme gama de opciones que muchos consideran como uno de los mayores méritos del nuevo proyecto de integración de la ALADI constituye, al mismo tiempo, un desafío crucial para los órganos de la Asociación, en especial para la Conferencia, en el momento en que deba iniciarse la convergencia o multilateralización de los acuerdos de alcance parcial.

Para enfrentar ese desafío, sería deseable que el Comité de Representantes Permanentes o la Conferencia, según corresponda, desarrollen reglas jurídicas adicionales destinadas a precisar *las condiciones previas y las etapas pertinentes de los procedimientos de convergencia*, repartiendo apropiadamente las responsabilidades

que deberían corresponder a los países signatarios de los acuerdos y a los órganos de la Asociación. En este esfuerzo habría que prestar especial atención a las conexiones entre las cláusulas sobre convergencia de los propios acuerdos y las reglas sobre la misma materia a aplicarse por la Conferencia. En ese sentido, es probable que dichas cláusulas deban tener enunciados, modalidades y alcances diversos en función del tipo de acuerdo de que se trate, procurando compatibilizar la variedad y complejidad de los mecanismos que se pacten con el imperativo de operar, en su momento, la convergencia hacia el perfeccionamiento del área de preferencias económicas.

También por la vía de disposiciones reglamentarias sería conveniente despejar las dudas sobre los *medios de formalización de los actos jurídicos* de la Conferencia destinados a materializar la convergencia. Esto significa definir los procedimientos de absorción de los mecanismos parciales dentro de la preferencia arancelaria regional y los acuerdos de alcance regional.

Dentro de estos comentarios sobre los alcances de la convergencia hacia los acuerdos de alcance parcial entre países miembros de la Asociación, es oportuno recordar las reglas que se han fijado para la adopción de las decisiones pertinentes. En esta materia el Tratado de Montevideo 1980 en comparación con el Tratado de Montevideo 1960 tiene la novedad o el avance de que adopta, como *regla general, la exigencia del voto afirmativo de dos tercios de los países miembros, simplemente*, para la adopción de decisiones en el Consejo de Ministros, la Conferencia y el Comité. Sin embargo, el Art. 43 del Tratado establece algunas excepciones a esta norma general, señalando que, *para ciertas materias, será exigible que, además, no exista voto negativo*. Entre tales asuntos se encuentra expresamente enumerada en el inciso d) de dicho artículo la "adopción de las *decisiones encaminadas a multilateralizar* a nivel regional los acuerdos de alcance parcial". Esto demuestra, sin lugar a dudas, que la convergencia es una cuestión de fundamental importancia dentro de la ALADI, entendiéndose que para que opere efectivamente deberá contar con la voluntad favorable de todos los países miembros.

No sería extraño que algunos comentaristas se inclinen a pensar que la anterior disposición limita el poder de la Conferencia para promover la convergencia²². Por nuestra parte, nos inclinamos a sostener que no sería realista el pretender que la convergencia pueda operarse con la oposición de algún o algunos países miembros. Además, una decisión adoptada en esas condiciones no

²²Así, por ejemplo, M. S. Wionczek en Ob. Cit., al decir que "el Tratado ofrece a todas las Partes Contratantes un poder de voto *discreto* respecto a todas las decisiones encaminadas a multilateralizar a nivel regional las acciones de alcance parcial".

sería eficaz desde el punto de vista del objetivo de lograr una integración económica lo más amplia y armónica posible. Si bien la posibilidad del veto hace más difícil la adopción de las decisiones pertinentes, hay que reconocer que, si se logra superar esa barrera, lo que se resuelva tendrá el poder incuestionable de la voluntad concurrente de todos los países de la Asociación.

Finalmente, no podemos pasar por alto una puntualización sobre algunos puntos de vista que pretenden que la convergencia, sobre todo si se la considera desde la perspectiva final de lograr el objetivo de establecer un mercado común latinoamericano tiene poder jurídico preciso con relación a los denominados "*Acuerdos subregionales*" suscritos antes de la aprobación del Tratado de Montevideo 1980 por países miembros de la ALADI e, inclusive, por otros países latinoamericanos. Felipe Salazar Santos²³, que sostiene esta tesis, estima, en primer lugar, que acuerdos de este tipo son el *Grupo Andino* y el *Mercado Común Centroamericano* —sin explicar por qué excluye a la *Comunidad del Caribe*— y, en segundo lugar, sostiene que sería necesario que dichos acuerdos, que "*por definición, son acuerdos de alcance parcial* en la terminología del Tratado de la ALADI, cumplan el requisito establecido en la letra b) del Art. 9 de dicho instrumento, en cuanto dispone que los acuerdos parciales deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros". Concluye este autor, afirmando que el Art. 110 del Acuerdo de Cartagena es "un ejemplo de cláusula de convergencia"²⁴.

Este punto de vista es, por supuesto, discutible. Primeramente, la ampliación del ámbito de validez del ordenamiento jurídico de la ALADI hasta alcanzar a los acuerdos de integración en los que participan países que no son miembros de ésta, no es pertinente, así esa pretensión se apoye en el enunciado del mercado común latinoamericano como objetivo a largo plazo de la Asociación. Así, sin duda, lo han entendido los propios redactores del Tratado de Montevideo 1980, cuando incluyeron en éste dos reglas fundamentales: primero, la del Art. 24, según el cual la convergencia con otros países y áreas de integración de América Latina deberá pactarse a través de "regímenes de asociación o de vinculación multilateral" y, segundo, la de los incisos e) y f) del Art. 30 que establecen las atribuciones del Consejo de Ministros para "fijar las normas básicas que regulen las relaciones de la Asociación con otras asociaciones regionales, organismos o entidades internacionales" y para "revisar y actualizar las normas básicas que regulen los acuerdos de convergencia y cooperación con otros países en desarrollo y las res-

²³F. Salazar Santos. Ob. Cit.

²⁴Dicho Art. 110, en su último párrafo, establece: "El presente Acuerdo permanecerá en vigencia mientras los compromisos que se adquieran en el marco general del Tratado de Montevideo no superen los que aquí se establecen".

pectivas áreas de integración económica". En forma inequívoca, por consiguiente, el Tratado parte del supuesto de que los *sistemas de integración económica entre países no miembros de la Asociación, constituyen ordenamientos jurídicos autónomos* que para llegar a converger hacia el proyecto de integración de la ALADI deberán ajustarse a *normas y procedimientos a adoptarse de común acuerdo* y no por la sola voluntad de los órganos de la Asociación.

Por otro lado, en lo que respecta al alcance del principio y las normas de convergencia a los acuerdos subregionales suscritos entre países miembros de la Asociación, cabe recordar que, hasta agosto de 1980, existía uno solo de este tipo, que es el *Acuerdo de Cartagena*. A pesar de que todos sus países miembros lo son también de la ALADI, tanto ellos mismos por su propia voluntad como el Tratado de Montevideo 1980, le han conferido *autonomía jurídica* con referencia al ordenamiento de la Asociación. El Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, que ya se encuentra en pleno vigor, excluye a los sistemas jurídicos de la ALALC y de la ALADI, de entre las fuentes de ordenamiento jurídico subregional, mediante su Art. 1º y consagra, expresamente, la regla de que, "tanto este Tratado como el Acuerdo de Cartagena, *tendrán vigencia de manera independiente de la vigencia del Tratado de Montevideo*" en su Art. 38. A su vez, el Tratado de Montevideo 1980, en sus Arts. 44 y 59, se refiere a dicha autonomía. En el primero, al mencionar las excepciones a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida menciona al Acuerdo de Cartagena en forma separada de las "decisiones o acuerdos que no estén previstos en el presente Tratado". En el segundo prescribe que "las disposiciones del presente Tratado *no afectarán los derechos y obligaciones resultantes de convenios suscritos* por cualquiera de los países signatarios con anterioridad a su entrada en vigor", entre los que se encuentra, precisamente el Acuerdo de Cartagena.

De lo anterior se desprende que el Acuerdo de Cartagena no puede ser asimilado a la modalidad de acuerdo de alcance parcial, según la tipificación del Art. 7 del Tratado de Montevideo 1980. Es cierto que el mismo era considerado como un acuerdo subregional dentro de la tipología definida en el ordenamiento jurídico de la ALALC y que, por tal motivo, fue declarado compatible con el Tratado de Montevideo 1960, de conformidad con las reglas pertinentes. Sin embargo, aparte de que este último ordenamiento ha sido sustituido por el de la ALADI, sin que éste haya recogido la figura jurídica de los acuerdos subregionales tal como se definía en el primero, las disposiciones antes citadas precisan con claridad la independencia del Acuerdo de Cartagena.

Lo anterior no significa la posibilidad operativa de que el esquema de integración económica subregional, a la larga, converja hacia un sistema multilateral de integración regional, especialmente hacia

un mercado común latinoamericano. Tal posibilidad, sin embargo, *no puede equipararse a la necesidad jurídica* de la que sí se deriva lo forzoso de la convergencia de los acuerdos de alcance parcial pactados en el nuevo marco jurídico de la ALADI.

Para concluir, es preciso puntualizar que la convergencia referente a los acuerdos suscritos entre países miembros de la Asociación, parece estar en relación directa con el objetivo inmediato de perfeccionar el área de preferencias económicas, más que con el objetivo a largo plazo de establecer el mercado común latinoamericano. En sentido estricto y en consideración a que en este último podrán participar otros países que no son miembros de la Asociación, la convergencia para tal objetivo parece tener otras bases jurídicas, como se verá después.

3. Alcances de la convergencia con relación a otros países y sistemas de integración

El mecanismo de la convergencia, según ya se adelantó, también podrá aplicarse con relación a otros países no miembros de la ALADI y a otros esquemas de integración económica, especialmente en los que participen países latinoamericanos. Esta posibilidad está abierta por la norma del Art. 24 del Tratado de Montevideo 1980 que establece que “los países miembros podrán establecer *regímenes de asociación o de vinculación multilateral*, que propicien la convergencia con otros países y áreas de integración económica de América Latina, incluyendo la posibilidad de convenir con dichos países o áreas el establecimiento de una *preferencia arancelaria latinoamericana*”.

En rigor, por consiguiente, se puede sostener que el medio para convenir y procesar la convergencia con otros países o sistemas de integración de América Latina son los denominados “regímenes de asociación o de vinculación multilateral”. El posible mecanismo de una “preferencia arancelaria latinoamericana” podrá considerarse, más bien, el resultado de una progresiva generalización de los anteriores.

Dichos regímenes, según lo dispone el citado Art. 24 del Tratado, se ajustarán a las disposiciones reglamentarias que oportunamente adoptarán los países de la Asociación. Para este objeto el Tratado ha conferido atribuciones específicas al Consejo de Ministros mediante los ya citados incisos e) y f) del Art. 30. Lo que llama la atención en estas disposiciones, especialmente en el último inciso, es que se habla de regular “los acuerdos de convergencia y cooperación con otros países en desarrollo y las respectivas áreas de integración económica”, sin precisar que se tratará de países latinoamericanos. Esta redacción induce a pensar que también sería posible la convergencia con otros países en desarrollo no latinoameri-

canos, así como con sus respectivos sistemas de integración. Sin embargo, caben dudas si ésta ha sido realmente la intención de los redactores del Tratado pues es fácil darse cuenta de la gran complejidad, lindante con la imposibilidad, de operar una convergencia hasta ese nivel o con ese ámbito. Aún a riesgo de equivocarnos en la interpretación de los verdaderos propósitos de los legisladores, nos atrevemos a sostener que la convergencia, en su pleno sentido, tiene validez jurídica sólo hasta el ámbito de los países latinoamericanos y de sus respectivos sistemas de integración económica.

Hecha esta salvedad, sólo resta aguardar las normas reglamentarias que, en su momento, emitirá el Consejo de Ministros de la Asociación, para conocer las reglas, alcances y procedimientos de los regímenes de asociación o vinculación multilateral que permitan encarrilar dicha convergencia. En todo caso, debe quedar claro que, admitiendo el Tratado de Montevideo implícita pero inequívocamente que los sistemas de integración de países no miembros de la Asociación tienen entidad jurídica propia, es probable que algunas disposiciones tengan que ser convenidas con los órganos competentes de dichos sistemas más que adoptados discrecionalmente por el Consejo.

El Tratado de Montevideo 1980, finalmente, abre otra posibilidad de concertación entre países de la Asociación y otros países latinoamericanos. En su Art. 25 autoriza a aquéllos a "concertar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de integración económica de América Latina", los cuales se sujetarán a "los términos de las respectivas disposiciones reglamentarias". Estas últimas, de igual manera, deberán ser emitidas por el Consejo de Ministros. Al no mencionarse en el artículo citado o en otras normas del Tratado, la posibilidad de que tales acuerdos de alcance parcial estén sujetos, igualmente a algún procedimiento de convergencia, habrá que aguardar las normas reglamentarias para despejar la duda de si la multilateralización será o no una condición de dichos acuerdos. En todo caso, no existen razones, por lo menos aparentemente, para pensar que los mismos no admiten no sólo la posibilidad sino, incluso, la necesidad de su progresiva convergencia. Al contrario, el principio general enunciado en el inciso b) del Art. 3 del Tratado bien puede abarcar a este tipo de acuerdos, sobre todo si define la convergencia como un proceso "en función del establecimiento del mercado común latinoamericano".

Esta última puntualización nos lleva a la conclusión de que, al contrario de lo que ocurre con la convergencia de los acuerdos de alcance parcial entre países miembros de la ALADI, la convergencia con otros países latinoamericanos y con sus respectivos esquemas de integración económica ya sea a través de regímenes de asociación o de vinculación multilateral, está directamente conectada con el objetivo del establecimiento del mercado común latinoamericano.

4. La convergencia no prevista

Como se expuso anteriormente, el ordenamiento jurídico de la ALADI admite situaciones de discriminación especiales entre los países miembros. Los mismos se fundan, de manera general, en el *principio de los tratamientos diferenciados* consagrado en el inciso d) del Art. 3 del Tratado de Montevideo 1980 y se explicitan, específicamente, en otras varias disposiciones del mismo instrumento.

Tratándose de los países de menor desarrollo económico relativo, al tenor de lo dispuesto por los Arts. 15, 18 y 19, los tratamientos preferenciales más favorables en su beneficio podrán convenirse por la vía de acuerdos de alcance regional en los cuales se “acordará, sin reciprocidad, la eliminación total de gravámenes aduaneros y demás restricciones por parte de todos los demás países de la Asociación” y para productos originarios del territorio de los primeros, así como a través de acuerdos de alcance parcial. En el primer caso, la no exigencia de reciprocidad y, en especial, el carácter de eliminación total de gravámenes y demás restricciones, insinúan claramente que, por ese medio, se autoriza el aplicar en favor de estos países un tratamiento arancelario más ventajoso y, por consiguiente, discriminatorio. En el segundo caso, el último párrafo del Art. 5 de la Resolución 1 del Consejo de Ministros, dispone que “las Partes Contratantes, tomando como base las listas de ventajas no extensivas, incorporarán en los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones, las concesiones registradas en ellas”, da a entender que, también por esta vía, es posible acordar un tratamiento discriminatorio en favor de los países de menor desarrollo económico relativo debido que ésa era la esencia de las concesiones de las mencionadas listas de ventajas no extensivas de la ALALC.

En cuanto a los países de desarrollo intermedio²⁵, existe también la posibilidad de acordar en su favor un tratamiento más favorable. En efecto, el inciso d) del Art. 9 del Tratado establece que los acuerdos de alcance parcial “contendrán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países”, las cuales serán aplicadas en “una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo”. Deberá entenderse que, si tales tratamientos se pactan con la condición de no afectarse por negociaciones posteriores, tendrán también un carácter discriminatorio.

Ahora bien, es preciso puntualizar que el ordenamiento jurídico de la ALADI guarda silencio sobre si el mecanismo de la convergencia alcanzará también a estos tratamientos discriminatorios especiales.

²⁵Según el Art. 2 de la Resolución 6 del Consejo de Ministros de la ALALC, se consideran países de desarrollo intermedio a Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, y de menor desarrollo económico relativo a Bolivia, Ecuador y Paraguay.

Al contrario, podría entenderse que los mismos se mantendrán aún después de la multilateralización de los acuerdos de alcance parcial, sea por su absorción en la preferencia arancelaria regional o por su transformación en acuerdos de alcance regional, si nos atenemos a las diversas normas sobre tratamientos diferenciales. Primero, el citado inciso d) del Art. 3 del Tratado dice que tales tratamientos se aplicarán “tanto en los mecanismos de alcance regional como en los de alcance parcial”. Segundo y de manera más específica, los incisos g) y h) del Art. 1º de la Resolución 5 del Consejo de Ministros de la ALALC, que fija las normas básicas para la preferencia arancelaria regional, disponen que en la magnitud de ésta y en las nóminas de excepciones se aplicarán tratamientos diferenciales en función de las tres categorías de países. En consecuencia, cabe concluir que, aún en la etapa de perfeccionamiento del área de preferencias económicas, podrían subsistir las discriminaciones especiales en aplicación del principio de los tratamientos preferenciales. Parecería que, en este caso y como corolario, el mecanismo de la convergencia está limitado por dicho principio.

Sin embargo, y volviendo a algunas de las disposiciones citadas, es legítimo plantearse algunas interrogantes sobre el alcance de determinadas expresiones que parecen insinuar ciertas excepciones o, por lo menos, cierta atenuación de la limitación mencionada. Así, por ejemplo, tratándose de los acuerdos de alcance parcial, el referido inciso d) del Art. 9 del Tratado dice que las formas de aplicación de los tratamientos diferenciales “se determinarán en cada acuerdo, así como *procedimientos de negociación para su revisión periódica* a solicitud de cualquier país miembro que se considere perjudicado”. A su vez, el mencionado inciso g) del Art. 1º de la Resolución 5 del Consejo de Ministros de la ALALC, dice que en la preferencia arancelaria regional “adicionalmente se podrá aplicar, en forma selectiva, el *criterio de gradualidad en el tiempo*”, de acuerdos con las tres categorías de países. Hay que confesar que los dos textos citados, por su ambigüedad y hasta equivocidad, pueden dar lugar a interpretaciones diferentes. Una sería que las negociaciones para la revisión periódica de los tratamientos preferenciales pactados en acuerdos de alcance parcial deberán orientarse a equiparar las situaciones en el sentido de atenuar o eliminar las discriminaciones y que el criterio de la gradualidad en el tiempo deberá servir para fijar reglas que busquen el mismo objetivo dentro de la preferencia arancelaria regional. Dentro de esta interpretación, en consecuencia, dichas reglas abren la posibilidad de aplicar procedimientos de convergencia. Otra interpretación, a la inversa, podría argumentar exactamente lo contrario. Todo lo dicho reclama, en definitiva, un esclarecimiento formal del sentido y alcance de dichas normas, con objeto de precisar cuáles son los límites de los efectos de la convergencia sobre los tratamientos diferenciales.

Las anteriores consideraciones sobre los tratamientos diferenciales en general, tienen aplicación para las ventajas especiales y discriminatorias otorgadas a los países de menor desarrollo relativo tanto en los acuerdos de alcance parcial con concesiones no extensivas como en los acuerdos de alcance regional a que se refiere el Art. 18 del Tratado de Montevideo 1980.

Resulta claro que el ordenamiento jurídico de la ALADI acepta, dentro del ámbito del conjunto de los países miembros, dos posibilidades de discriminación: una general a través de los acuerdos de alcance parcial y otra especial a través de los tratamientos especiales. También está claro que la primera es, por esencia, transitoria, pues tales acuerdos deberán converger necesariamente hacia el perfeccionamiento del área de preferencias económicas. Lo que, en cambio, no está totalmente esclarecido es si la segunda forma de discriminación tiene límite en el tiempo y, si lo tiene, hasta dónde llega ese límite.

Es posible que la cuestión esbozada se ponga de manifiesto en el largo plazo o recién en una etapa avanzada del desarrollo del proyecto de integración de la ALADI. Pero es probable, también, que en la aplicación inmediata de algunas normas jurídicas surjan ciertas dificultades prácticas. Reconociendo lo primero, pero por no ignorar lo segundo es que hemos sentido la tentación de exponer las precedentes reflexiones.

5. *Etapas de la convergencia*

Otro de los aspectos importantes del mecanismo de la convergencia de los acuerdos de alcance parcial, tiene relación con las etapas o momentos en que el mismo debería aplicarse. Al respecto, determinadas disposiciones del ordenamiento jurídico derivado de la ALADI se refieren a que, en principio, los procedimientos de convergencia funcionarán en dos etapas: la primera con referencia a los resultados de la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC y la segunda con relación a los acuerdos de alcance parcial que se suscriban con posterioridad a la conclusión de dicha renegociación. Para esta segunda no se han fijado, por supuesto, plazos o instancias concretos. Para la primera, en cambio, existía un término relativamente específico convenido de antemano.

Como se recordará, las normas para la renegociación de "patrimonio histórico" de la ALAC fueron fijadas por la Resolución 1 del Consejo de Ministros de la Asociación. Dichas disposiciones estuvieron inspiradas en la necesidad de adaptar el sistema de preferencias comerciales resultante de la ALALC a las orientaciones y mecanismos del nuevo proyecto de integración instaurado por el Tratado de Montevideo 1980 y, por tal motivo, debían guardar conformidad con los criterios y procedimientos adoptados para el tránsito

de un ordenamiento jurídico al otro²⁸. Para nuestro tema, dos de dichas normas revisten especial interés: la del Art. 4 y la del Art. 6 de la mencionada Resolución. La primera de ellas establece que "los resultados de la renegociación *se formalizarán mediante acuerdos de alcance parcial* de los previstos en el artículo décimo de la Resolución 2 del Consejo de Ministros" y que también "*podrán formalizarse en acuerdos de alcance regional* en los que participen todas las Partes Contratantes". La segunda, a su vez, establece que, antes de formalizarse los acuerdos pertinentes, se celebrará una Conferencia extraordinaria con el cometido de "analizar y apreciar multilateralmente el resultado de las negociaciones y negociar, en la medida de lo posible, *la extensión a las demás Partes Contratantes de los acuerdos de alcance parcial proyectados*".

En concordancia con las normas citadas, el Art. 5 de la misma dispone que "cuando de la renegociación *resulten concesiones para productos no incluidos en las listas nacionales*, podrán ser registrados en acuerdos de alcance parcial distintos de aquellos que se originen en la renegociación de productos incluidos en las Listas Nacionales". En la Conferencia extraordinaria antes referida, "las Partes Contratantes *podrán multilateralizar* las concesiones que recaigan sobre dichos productos". En su parte final, por último, el mismo Art. 5 prescribe que "en las *reuniones anuales de evaluación y convergencia* contempladas en el Art. 33 del Tratado de Montevideo 1980, se podrá negociar la extensión a todas las Partes Contratantes de las concesiones contenidas en los acuerdos de alcance parcial de la renegociación de las listas nacionales, que *hasta esa fecha no se hubieran multilateralizado*".

Según las disposiciones citadas, por consiguiente, la primera etapa de funcionamiento del mecanismo de la convergencia resultaba, a su vez, dividida en dos fases: la primera antes de la normalización de los acuerdos de renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC y la segunda posteriormente con relación a las concesiones que no hubiesen logrado multilateralizarse en aquélla. En la primera fase, asimismo, era potestativo multilateralizar las concesiones contenidas en acuerdos de alcance parcial sobre productos no incluidos en las Listas Nacionales de la ALALC.

Hay que reconocer, antes que nada, que las disposiciones de la Resolución 5 trasuntan optimismo y son el resultado de una transacción. Se debe recordar que una de las motivaciones políticas fundamentales de algunos países de la antigua ALALC para emprender una transformación radical de su modelo de integración, consistía

²⁸Ver F. Peña. "El régimen jurídico de la transformación de la ALALC en ALADI". En "Integración Latinamericana Nº INTAL. Buenos Aires, 1980. Asimismo, L. Dilermando de Castello Cruz. "El Tratado de Montevideo 1980". FSAF. Brasilia. 1983. (Mimeografiado).

en abrir la posibilidad jurídica para dismantelar o transformar en compromisos bilaterales las ventajas comerciales que habían incorporado en sus Listas Nacionales que, por su esencia, tenían un alcance multilateral. Por consiguiente, sabiendo de antemano que el proceso de adaptación al nuevo esquema de integración iba a ser de por sí complejo, mucho más si estaba inspirado en tales propósitos, era optimista suponer que tan pronto pudiese ingresarse en un proceso de convergencia. De ahí que las reglas comentadas deban ser interpretadas como reflejo de una transacción con aquellos países que, al contrario de los primeros, tenían especial interés en conservar, sino todo por lo menos una parte, del sistema multilateral de comercio de la ALADI.

Una prueba del poco afortunado destino que han tenido las reglas sobre convergencia que debían aplicarse a la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC, es la *Resolución 11 (v)* adoptada en el Sexto Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia de Evaluación y Convergencia de la ALADI, celebrado en abril de 1983. En su Art. 1º dicha Resolución empieza dando noticia de que los acuerdos de renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC han quedado "formalizados mediante su registro en el Acta Final del Quinto Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia", para luego establecer que los mismos "serán objeto de la apreciación multilateral prevista en los artículos tercero y sexto de la Resolución 1 del Consejo de Ministros, en un período de sesiones extraordinarias de la Conferencia de Evaluación y Convergencia". En resumen, por esa vía, la Conferencia pone de manifiesto que no ha podido aplicar el mecanismo de la convergencia antes de formalizar los acuerdos de alcance parcial, tal como lo disponía el inciso a) del Art. 6 de la Resolución 1 del Consejo de Ministros, así como que no ha logrado un acuerdo sobre la fijación de una fecha para intentar un primer esfuerzo de multilateralización.

A pesar de lo anterior, conviene rescatar de la Resolución 1 del Consejo de Ministros, por lo menos, la insinuación de la denominación y consistencia aproximada de lo que podría ser el procedimiento institucional de la convergencia. El citado inciso a) del Art. 6 adelanta algunos conceptos al denominar al proceso que, hipotéticamente, debía haber desarrollado la Conferencia "análisis y apreciación multilateral del resultado de las negociaciones", del cual podía surgir "la extensión a las demás Partes Contratantes de los acuerdos de alcance parcial proyectados". Se tiene entendido que, a propósito de los esfuerzos llevados a cabo en los órganos de la Asociación para dar cumplimiento a o dispuesto por la mencionada Resolución 1 del Consejo, se ha pretendido desarrollar algunas ideas y posibles criterios y normas jurídicas para precisar el alcance de dicho concepto. Esa experiencia o esa primera aproximación al tema, serán sin duda de gran utilidad para el futuro.

Con referencia a una segunda etapa para la aplicación de la convergencia, que debería estar dirigida a multilateralizar otros acuerdos de alcance parcial que se suscriban en el futuro, parece prematuro adelantar ideas. Ya se ha visto que una posible multilateralización de acuerdos con concesiones y productos nuevos que pudieron haber resultado del proceso de renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC, aunque estaba prevista, tampoco ha podido ensayarse.

Si bien la voluntad política de imprimir vigor a la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, es un factor de importancia fundamental para rescatar y realizar la vocación regional que, con seguridad, tiene el nuevo proyecto de integración de la ALADI, es preciso reflexionar, asimismo, sobre si también no será necesario perfeccionar el ordenamiento jurídico sobre el particular. Como se ha visto, las normas jurídicas básicas y algunas derivadas son lo suficientemente amplias como para comprender el sentido y alcances de la multilateralización. Sin embargo, es probable que no sean suficientes, por lo cual dejan un buen campo de acción para el esfuerzo de los órganos de la Asociación, la Secretaría General en su función de formular iniciativas, el Consejo de Representantes Permanentes en sus funciones de reglamentar el Tratado y de proponer medidas a los otros órganos intergubernamentales, la Conferencia de Evaluación y Convergencia en su función promotora de la convergencia y, finalmente, el Consejo de Ministros en su elevada misión de orientar el proceso de integración económica.

Algunos comentaristas, como Miguel S. Wionczek, han advertido sobre la importancia de un esfuerzo especial para enfrentar algunos obstáculos, no sólo formales sino también materiales, que puede enfrentar el proceso de convergencia. A su juicio, tales barreras pueden ser, entre otras, las siguientes: "a) los objetivos político-económicos de los países participantes difieren entre sí aún en las condiciones de igualdad de poder económico"; "b) hay diferencias considerables tanto entre los objetivos de las políticas sectoriales (económicas, financieras, industriales, etc.) dentro de cada país, como entre los objetivos y modalidades de cada política sectorial de la región"; "c) en función de estas diversidades e incongruencias, no es posible prever el impacto de los acuerdos bilaterales o subregionales —negociados por separado— y de sus combinaciones, sobre la economía regional ni sobre las economías individuales", por lo cual "la armonización y la coordinación de las políticas nacionales son un mecanismo imprescindible de corrección de las distorsiones del mercado", que debe ser tenido en cuenta; "d) no todas las políticas bilaterales se pueden hacer compatibles aún bajo el supuesto de que el objetivo común haya sido definido por consenso en la fase inicial de las negociaciones", y "e) aún la compatibilización de

las acciones parciales en el marco más amplio de la ALADI no llevará automáticamente a su convergencia si se entiende la convergencia como la extensión de la vigencia de un conjunto de acciones compatibles para el conjunto de los países comprometidos a avanzar hacia un régimen multilateral²⁷.

Podemos concluir que tan difíciles obstáculos materiales a una convergencia armónica y recíprocamente provechosa, que refuerce la solidaridad y vigorice el sentido regional del proceso de la ALADI, sólo podrán enfrentarse con un mínimo de nuevos consensos políticos sobre determinados supuestos básicos o de partida, así como sobre ciertos postulados, los cuales tendrán, forzosamente, que formalizarse en reglas jurídicas precisas. La sola inquietud concurrente de los países de la Asociación sobre la posible insuficiencia de la formulación jurídica de los compromisos asumidos, sería un síntoma de que exista la voluntad política de reafirmar el alto valor que tienen la convergencia y la multilateralización de los acuerdos de alcance parcial.

IV. LA RENEGOCIACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO DE LA ALALC Y LA CONVERGENCIA

1. *Desintegración del sistema multilateral de comercio.*

Ya se expuso anteriormente la imposibilidad de aplicar los dispositivos sobre multilateralización antes de la formalización de los acuerdos de alcance parcial resultantes de la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC. Lo que interesa ahora es tratar de anticipar las dificultades que las características de dichos resultados presentarán para una futura convergencia.

La mencionada renegociación ha dado como resultado la suscripción de numerosos acuerdos de alcance parcial, que en su mayoría tienen carácter bilateral, que recogen los tres siguientes tipos de concesiones comerciales y otras regulaciones negociadas en mecanismos de la antigua ALALC: 1) Las que estaban incluidas en las Listas Nacionales y en las Listas de Ventajas no Extensivas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo; 2) Las que estaban incorporadas en Acuerdos de Complementación Industrial, y 3) Las que estaban incluidas en los Acuerdos Bilaterales cuya suscripción fue autorizada por la Resolución 354 (xv) de la Conferencia de la ALALC. Al mismo tiempo, como consecuencia, más que de dicha renegociación de las normas de la Resolución 3 del Consejo de Ministros, han sido suscritos tres Acuerdos de Alcance Regional sobre apertura de mercados sin reciprocidad en favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay, en los términos fijados por el Art. 18 del Tratado de Montevideo 1980.

²⁷M. S. Wionzcek. Ob. Cit.

En un reciente y amplio estudio sobre el desarrollo de la ALADI, José María Aragao formula, sobre todo desde el punto de vista comercial, la siguiente apreciación sobre dichos resultados: "Los acuerdos parciales firmados hasta abril de 1983 para renegociar las concesiones otorgadas en las Listas Nacionales y Listas Especiales de la ALALC, entre los países integrantes del Grupo Andino y los demás países de la ALADI, no autorizan, desafortunadamente, una apreciación optimista en cuanto a la disposición de los gobiernos de ensanchar el ámbito y la intensidad de las preferencias arancelarias acordadas con base en el Tratado de 1960"²⁸. Añade este autor que, "si se mantiene la situación descrita, es del todo improbable que los acuerdos de alcance parcial constituyan, en un futuro próximo, un instrumento apto para ampliar el intercambio recíproco entre los países de la ALADI, pues, "además de consagrar el mismo método de negociación producto a producto, cuyas limitaciones fueron ampliamente demostradas en la ALALC, ellos reducen el ámbito geográfico de los márgenes de preferencia negociados entre los países".

La anterior apreciación está referida a un total de 30 *acuerdos de alcance parcial bilaterales* y 1 *multilateral* —el N° 26 en el que participan Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay— que recogen parte de las concesiones otorgadas en Listas Nacionales y Listas de Ventajas no Extensivas, 25 *acuerdos de adaptación de Acuerdos de Complementación Industrial* y 2 *acuerdos de adaptación de los antiguos acuerdos bilaterales* autorizados por la Resolución 354 (xv) de la ALALC —entre Argentina y Uruguay, por una parte, y Brasil y Uruguay, por otra.

Con referencia a los Acuerdos de Alcance Regional de apertura de mercados en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, el mismo José María Aragao repasa en aspectos referidos a la amplitud de dicha apertura, las condiciones de la misma y el tipo de productos que abarcan. Con relación al primer aspecto, puntualiza que "sólo para algunos productos, se tiene un mercado de dimensión realmente regional; para otros, Bolivia y Ecuador cuenta con un mercado surregional (el andino) y para algunos, el país beneficiario cuenta con la apertura de diversos mercados (países andinos y no andinos)". En cuanto a las condiciones, señala, en primer lugar, que "los productos que se incluyen en las Nóminas de Apertura de Mercado de la ALADI pueden ser objeto de preferencias concedidas a otros países de la Asociación, en el ámbito de Acuerdos de Alcance Parcial" y, en segundo lugar, que "se prevé la posibilidad de aplicación, por el país concedente, de cláusulas de salvaguardia para productos incluidos" en dichas nóminas,

²⁸J. M. Aragao. "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). (Versión Preliminar) (Mimeografiado). INTAL. Buenos Aires, 1983.

“cuando las importaciones procedentes del país de menor desarrollo económico relativo causen graves perjuicios a la producción nacional del primer país”. Finalmente, por lo que toca al ámbito de las concesiones, concluye en que “la gran mayoría de los productos incluidos en las nóminas se concentra en las llamadas industrias tradicionales”, o dicho de otra manera, “las nóminas se concentran en productos semielaborados y en manufacturas tradicionales, con una presencia reducida de productos primarios”²⁹.

Para avizorar los futuros esfuerzos de convergencia, por nuestra parte, debemos enfatizar que, en definitiva, la renegociación del “patrimonio histórico” de la ALALC ha traído como consecuencia la *ruptura o desintegración del sistema multilateral de comercio concertado* en las Listas Nacionales. Esto ha significado, asimismo, la *desintegración de un conjunto de normas de regulación del comercio* amparado en tales concesiones que, en su momento, supusieron un importante esfuerzo normativo en el ámbito de la ALALC. Esto último ha ocurrido debido a que, desafortunadamente, la flexibilidad adoptada para los mecanismos de concertación a utilizarse en dicha renegociación alcanzaba también a dichas normas y a que, por lo visto, no pudo darse cumplimiento a lo establecido en el Art. 14 de la Resolución 1 del Consejo de Ministros. Éste había dispuesto que, “antes de la renegociación”, el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC “determinará las normas sobre cláusulas de salvaguardia, retiro de concesiones, restricciones no arancelarias, requisitos de origen y preservación de los márgenes de preferencia, aplicables a las concesiones resultantes de la renegociación”. Sin embargo, el mismo artículo, en su último párrafo, debilitaba considerablemente este imperativo al establecer que “sin perjuicio de lo anterior las Partes Contratantes podrán establecer normas sobre estas materias en los acuerdos parciales que celebren, las cuales prevalecerán sobre las de carácter general”.

Adicionalmente, esta posibilidad de descentralizar el poder normativo en estas importantes materias está fundada en el propio Tratado de Montevideo 1980. En el inciso g) de su Art. 9, en efecto, este instrumento dispone que los acuerdos de alcance parcial “podrán contener, entre otras *normas específicas* en materia de origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, renegociación de concesiones, denuncia, coordinación y armonización de políticas”. Por otro lado, en su Art. 49 establece, con visible debilidad y con carácter meramente programático, que “los países miembros *podrán establecer normas complementarias* de política comercial que regulen, entre otras materias, la aplicación de restricciones no arancelarias, el régimen de origen, la adopción de cláusulas de salvaguardia, los regímenes de fomento a las exportaciones y el tráfico fronterizo”.

²⁹J. M. Aragao. Ob. Cit.

Las fórmulas de redacción utilizadas, tanto en el Tratado de Montevideo 1980 como en la Resolución 1 del Consejo de Ministros, nos inducen a sostener que, en esta materia, también fue preciso lograr una transacción entre dos puntos de vista opuestos. Aquellos países que buscaban el objetivo de transformar sustancialmente el sistema comercial multilateral de la ALALC, pretendían, sin duda, y al mismo tiempo, la reforma de las reglas de juego que también tenían una *validéz de ámbito multilateral*. A la inversa, aquellos que buscaban rescatar el mayor porcentaje de ese "patrimonio histórico", pretendían, obviamente, resguardar la aplicación general de tales reglas. El resultado de esta oposición fue la adopción de normas ampliamente permisivas para aplicar disposiciones especiales en contraste con otras poco imperativas para conservar, así sea adecuándolo, ese orden jurídico, lo que ha provocado, en la práctica, la desintegración del mismo.

Se ha escrito abundantemente sobre la importancia del sistema multilateral de concesiones arancelarias que se logró, a pesar de todas las dificultades, dentro de los mecanismos establecidos por el Tratado de Montevideo 1960. Sin embargo, son muchos menos los comentarios y más reducido el énfasis sobre la importancia del *régimen de normas jurídicas aplicables al comercio intrazonal* amparado en dichas concesiones. Frecuentemente se pierde de vista que el "patrimonio histórico" de la ALALC estaba compuesto, necesariamente, por esos dos elementos. Cabe recordar que, por primera vez, a partir de 1960 los países integrantes de la ALALC que, en su conjunto abarcan una parte sustancial del comercio intralatioamericano, se habían embarcado en el significativo esfuerzo de regular en forma colectiva materias tan importantes como el origen de las mercancías, la aplicación de cláusulas de salvaguardia, los procedimientos para preservar los márgenes de preferencia y la eficacia de las concesiones, el retiro de concesiones y el "dumping" y otras prácticas desleales de comercio. Dichas reglas de ámbito multilateral, aparte de las especiales aplicables en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, llegaron a constituir verdaderos códigos de conducta que, por sus características y la importancia de las materias reguladas, demandaron, con toda seguridad, laboriosas negociaciones y concertaciones en los órganos de la ALALC³⁰.

Si la bilateralización de las concesiones comerciales, que es en definitiva a lo que ha conducido la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC, puede ser apreciada en general como menos eficaz para promover una creciente interrelación comercial y económica entre los países de la ALADI, debido a la fragmentación de

³⁰En el folleto titulado "*La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*", editado por la Secretaría de la ALALC, Montevideo, 1973, se puede consultar una enumeración, por materias, de las respectivas resoluciones adoptadas por la Conferencia de las Partes Contratantes de la Asociación.

los mercados que ha producido, a las disparidades en los márgenes de preferencia y a la variedad y posiblemente escasa coincidencia de los productos que abarca, de igual manera la fragmentación del sistema normativo multilateral puede ser apreciada como inconveniente por diversas razones. En contraste con este sistema, en primer lugar, el régimen resultante de la mencionada renegociación, que está contenido en los numerosos acuerdos de alcance parcial pactados, entraña dos riesgos fundamentales: el primero derivado de la ausencia de unidad normativa y el segundo proveniente de la falta de unidad en su aplicación institucional⁸¹. El sistema de regulación multilateral, en efecto, tenía el mérito de reconocer una única fuente institucional para su desarrollo y para su aplicación, pues los poderes correspondientes estaban centralizados en los órganos de la ALALC. De igual manera, su unidad estaba asegurada por tratarse de normas únicas aplicables por todos los países miembros. El nuevo sistema, en cambio, se caracteriza primero, por la *descentralización normativa*, ya que las respectivas facultades han sido trasladadas a la potestad de los países que concierten los acuerdos de alcance parcial y, segundo, por la *descentralización institucional* para su aplicación, ya que, igualmente, en varios de ellos han sido creados mecanismos institucionales encargados de la administración de los acuerdos.

Lo anterior se agrava por el hecho de que los órganos centrales del sistema institucional de la ALADI tienen una *competencia limitada* en cuanto a la vigilancia de las reglas incorporadas en los acuerdos de alcance parcial. Así, por ejemplo, para estos acuerdos no se ha adoptado el procedimiento de la "declaratoria de compatibilidad" por parte de alguno de los órganos de la Asociación, tal como se aplicó en la antigua ALALC al tratarse de mecanismos de alcance parcial como los Acuerdos de Complementación Industrial y los Acuerdos Subregionales. Aparte de que el Tratado de Montevideo 1980 guarda silencio sobre esta importante materia, la Resolución 2 del Consejo de Ministros le confiere al Comité de Representantes Permanentes facultades solamente para *recibir y transmitir informaciones* sobre el proceso de negociación de un acuerdo y, a lo sumo, como señala el inciso f) de su Art. 5 para *atender y pronunciarse* sobre el reclamo que pueda plantear algún país miembro que estime que "en el acuerdo firmado no se han observado las normas generales y procesales" pertinentes. Hay que reconocer, con todo, que la Resolución 1 del mismo Consejo, aplicable específica-

⁸¹Estas apreciaciones se basan en los resultados preliminares de una investigación empírica sobre las denominadas normas de política comercial adoptadas en los acuerdos de alcance parcial y los acuerdos de alcance regional concluidos dentro del proceso de renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC, que se realiza en el Sector Jurídico-Institucional del INTAL y que está a cargo del consultor señor Marcelo Halperin.

mente a la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC, fue un poco más allá al conferir a la Conferencia la potestad de "examinar y apreciar multilateralmente" los "acuerdos proyectados", con lo cual, pretendía, seguramente, ampliar el posible ámbito y las eventuales consecuencias de los respectivos actos jurídicos de este órgano. Sin embargo, tal como se ha visto, la Conferencia no ha conseguido, hasta el momento, ejercitar esa competencia.

Los riesgos del nuevo sistema normativo que se han señalado, podrían materializarse a través de la inhibición de los agentes económicos de los países miembros para intentar utilizar las ventajas comerciales pactadas en los acuerdos de alcance regional, ante la *ambigüedad y hasta posible contradicción* de las reglas de juego, o debido a la *imprecisión sobre la ubicación de los poderes de decisión e interpretación* relativos a dichas normas. De igual manera, podrían manifestarse en discrepancias y hasta *controversias* entre los propios países, lo cual se volvería más delicado aún ante la ausencia de un mecanismo para solucionar las mismas, ya que, por lo menos hasta el momento, parece que también se ha dejado de lado el sistema de solución de conflictos que fuera instaurado en la ALALC y que constituía otro de los importantes componentes de su "patrimonio histórico".

2. Complejidad del proceso de convergencia

Las precedentes reflexiones están inspiradas en la concepción, ya adelantada en este trabajo, de que la convergencia o multilateralización debe abarcar, forzosamente, tanto las ventajas arancelarias pactadas en los acuerdos de alcance parcial como las regulaciones convenidas por el mismo medio para el comercio amparado en aquellas. La desintegración normativa resultante de la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC, por consiguiente, ha añadido un nuevo factor para hacer más complejo dicho proceso de convergencia. En resumen, se puede concluir que la multilateralización futura deberá enfrentar un gran desafío para equiparar y, por consiguiente, sentar las bases para el perfeccionamiento del área de preferencias económicas, las siguientes disparidades: 1) En los tratamientos o concesiones de tipo arancelario y de otra índole, convenidos, especialmente, a través de acuerdos de alcance parcial de tipo comercial o de aquellos resultantes de la mencionada renegociación; 2) En los tratamientos, estímulos o ventajas de otra naturaleza, incluyendo las medidas de coordinación y armonización de políticas, pactados en futuros acuerdos de alcance parcial de tipo de "complementación económica", "agropecuarios" o de "promoción del comercio" y aplicables, por lo menos hipotéticamente, no sólo a las transacciones comerciales sino también a otro tipo de transacciones, y 3) En las normas convenidas para la regulación de materias como el origen de las mercaderías, la eliminación de

las restricciones no arancelarias, la aplicación de cláusulas de salvaguardia, el retiro o renegociación de las concesiones, el "dumping" y otras prácticas desleales de comercio, la preservación de los márgenes de preferencia y de la eficacia de las concesiones, los eventuales tratamientos comunes aplicables a terceros países y la definición de funciones para mecanismos institucionales especiales. A todo lo anterior, hay que añadir que, en su momento, será imperioso adoptar algunos criterios y hasta aplicar medidas con relación a las medidas especiales convenidas en desarrollo del principio de los tratamientos diferenciales, las cuales bien pueden haber incluido, aparte de ventajas arancelarias, modalidades particulares para la aplicación de reglas sobre las materias mencionadas.

En lo relativo a las denominadas normas específicas sobre "política comercial" adoptadas en los acuerdos de alcance parcial, el análisis empírico que se está realizando³², no permite aún enunciar apropiadas generalizaciones sobre la magnitud y las características de sus disparidades recíprocas y con el antiguo sistema normativo multilateral de la ALALC. Entre lo poco que en este momento se puede anticipar, hay que puntualizar que el mayor o menor apartamiento de las reglas de este último régimen está relacionado con la calidad de los países signatarios de cada acuerdo. Así, por ejemplo, en varios acuerdos suscritos entre países de mayor desarrollo relativo, o sea entre Argentina, Brasil y México, se observa una tendencia más o menos pronunciada a mantener las regulaciones del sistema de la ALALC. Las adaptaciones de éste o la fijación de reglas más específicas y hasta relativamente nuevas, sea desde el punto de vista conceptual o sea desde el punto de vista procedimental, es una tendencia que se advierte en los acuerdos suscritos entre aquellos y los de desarrollo intermedio y de menor desarrollo económico relativo. Esto no significa calificar aún si dicha mayor especificidad implica una mayor o una menor rigidez con relación a los dispositivos del régimen multilateral de la ALALC, o una mayor o menor flexibilidad en función del principio de los tratamientos diferenciales. En todo caso, esta es una incógnita que habría de desvelar, especialmente en el caso de acuerdos de alcance parcial en los que participan los países de menor desarrollo económico relativo y en el de los acuerdos de alcance regional sobre apertura de mercados sin reciprocidad en su favor, a fin de apreciar el grado y la factibilidad del cumplimiento por esta vía del principio antes mencionado, así como el grado de avance o retroceso con relación al régimen especial de que disfrutaban estos países en la ALALC³³.

³²Ver nota 26, p. 83.

³³Un análisis pormenorizado de dicho régimen especial se puede consultar en A. Zelada. "Los países de menor desarrollo económico relativo en la ALALC. Ensayo de una metodología para evaluar su participación". (Mimeografiado). INTAL. Buenos Aires, 1973.

También se puede anticipar, después de un primer vistazo a los acuerdos suscritos, que las disposiciones especiales adoptadas por ellos tienen, en general, referencias al sistema normativo multilateral de la ALALC, por lo cual podrían interpretarse como que pretenden, más que nada, desarrollar, adaptar o precisar sus alcances frente a condiciones de negociación específicas. Con todo, será preciso profundizar el análisis a fin de determinar si tales referencias significan la aplicación supletoria del régimen general o si, por el contrario, no tienen ningún efecto jurídico.

Por otra parte, es aún prematuro determinar la relación entre la flexibilidad o rigidez de las reglas sobre política comercial y la amplitud del ámbito de productos de cada acuerdo y la magnitud de las concesiones acordadas. Salta a la vista que tal interrelación tiene que existir, pues hace, en buena medida, al propósito de alcanzar la reciprocidad en las prestaciones.

V. HACIA UN NUEVO RÉGIMEN MULTILATERAL DE NORMAS EN MATERIAS DE POLÍTICA COMERCIAL

El aclarar las cuestiones planteadas, así como otras que se escapan a esta primera aproximación al tema, sería de gran utilidad para anticipar el grado de complejidad de la futura convergencia de estos regímenes normativos especiales. De igual manera, contribuiría a identificar elementos extraídos de la realidad y una dilatada experiencia en la aplicación de este tipo de dispositivo entre los países de la ALADI, para el momento en que los órganos de la Asociación deban emprender dicha multilateralización o, por lo menos, intentar dar cumplimiento a lo prescrito por el Art. 49 del Tratado de Montevideo 1980.

Una buena vía para iniciar la convergencia de estos regímenes parciales, en efecto, sería la adopción de las "normas complementarias de política comercial" a que se refiere el mencionado artículo. Para ello hay que tener en cuenta, de entrada, que pese a todo se ha consagrado la aplicación supletoria de cualquier régimen general que se logre adoptar, según lo dispuesto por el inciso g) del Art. 9 del Tratado, que autoriza la adopción de "normas específicas" sobre diversas materias de "política comercial", pero que "en el caso de tales normas específicas no se hubieran adoptado, se tendrán en cuenta las disposiciones que establezcan los países miembros en las respectivas materias, con alcance general"³⁴. Interpretadas armónicamente ambas normas, se podría concluir en que la posibilidad de adoptar "normas complementarias" a que se refiere el Art. 49, de

³⁴Las materias mencionadas son: origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, retiro de concesiones, denuncia, coordinación y armonización de políticas.

considerarse innecesaria o prescindible, abriría la puerta para intentar el esfuerzo de adoptar las disposiciones "de alcance general" a que se refiere el inciso g) del Art. 9, las cuales ya no deberían ser "complementarias" sino básicas y autónomas, así en una primera etapa sean de aplicación supletoria.

Otro elemento a tomarse en cuenta en el intento de reconstruir un sistema normativo multilateral en materias de política comercial es la índole del modelo de integración de la ALADI caracterizado, en esencia, por el objetivo de establecer y perfeccionar un área de preferencias económicas como etapa hacia un futuro mercado común latinoamericano. El régimen multilateral de la ALALC estuvo condicionado por el esquema de zona de libre comercio, que, entre otras cosas, suponía la eliminación total de obstáculos para lo esencial del comercio entre los países miembros al cabo del período de transición. El nuevo régimen en cambio, deberá adecuarse al modelo "sui generis" del área de preferencias económicas, menos ambicioso tal vez en su profundidad que la zona de libre comercio, pero más amplio en cuanto a su ámbito, pues podría abarcar no sólo las transacciones comerciales sino también los flujos de recursos financieros, de mano de obra y de tecnología —para no citar sino los más relevantes— así como más complejo en cuanto a la multiplicidad de mecanismos de concertación. Es difícil precisar, anticipadamente, de qué manera el nuevo modelo de integración económica condicionaría un régimen general de normas sobre materias de política comercial. Sin embargo, es legítimo y posible intuir que dicho condicionamiento tiene que existir.

La apertura hacia otros países latinoamericanos y áreas de integración económica de la región que ha creado el Tratado de Montevideo 1980, sobre la base del objetivo de establecer en el largo plazo un mercado común latinoamericano, es otro factor que hay que considerar en la elaboración de un sistema normativo general. Según se ha visto, los órganos de la ALADI deberán proponer a los otros esquemas de integración de América Latina "regímenes de asociación o de vinculación multilateral, que propicien la convergencia". Es evidente que para facilitar esta tarea es importante que quienes diseñen un sistema de normas generales sobre materias de política comercial deberían consultar los sistemas pertinentes de los esquemas de integración económica, a fin de identificar criterios de regulación que allanen, hasta donde sea posible, los obstáculos que para la concertación y funcionamiento de los mencionados regímenes puedan derivarse de las disparidades.

Finalmente, no puede pasarse por alto el principio de los tratamientos diferenciales que informa todo el sistema de la ALADI. La consideración de este factor es imprescindible debido a que, por la generalidad de dicho principio, es no sólo posible, sino hasta imperativo explorar fórmulas para su aplicación en las reglas sobre

materias de política comercial. Solamente a través de un régimen general será posible en su momento, explicitar criterios comunes y fijar dispositivos compartidos, riesgos y sacrificios en esta materia tan delicada. Sería necesaria una buena dosis de perspicacia e imaginación para conseguir un sistema normativo que satisfaga, por igual la aspiración de ciertos países para que se cumpla con el deber jurídico que emana del principio de los tratamientos diferenciales y la disposición de otros en contribuir a un sistema de integración que promueva efectivamente al desarrollo armónico y equilibrado de todos los socios, siempre que ese aporte se adapte a sus posibilidades reales.

VI. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

El mecanismo de la convergencia de los acuerdos de alcance parcial en la ALADI, que constituye un principio jurídico del Tratado de Montevideo 1980, un requisito o condición de dichos acuerdos y un conjunto de procedimientos institucionales, es uno de los elementos centrales del esfuerzo para preservar y fortalecer el alcance regional o multilateral del proyecto de integración económica de la Asociación. Está indisolublemente ligado al proceso de perfeccionamiento del área de preferencias económicas postulada como uno de los objetivos instrumentales esenciales de la ALADI. Sin embargo, por los alcances que tiene, la convergencia está llamada a desempeñar un rol fundamental en el acercamiento de la Asociación a otros países o sistemas de integración económica de América Latina, para lo cual está estrechamente vinculada con el empeño para crear condiciones propias para el establecimiento del mercado común latinoamericano.

En esencia, la convergencia consiste en la multilateralización de los acuerdos de alcance parcial, lo que significa la equiparación de los mecanismos preferenciales que se pacten a través de éstos por un número limitado de países. Dicha multilateralización, que deberá ajustarse a las regulaciones de los propios acuerdos así como a las disposiciones generales y reglamentarias del ordenamiento jurídico de la ALADI y que deberá ser promovida por los órganos de la Asociación, especialmente por la Conferencia de Evaluación y Convergencia, deberá formalizarse tanto por la suscripción de acuerdos de alcance regional como a través de la preferencia arancelaria regional, estimulando la paulatina profundización de ésta.

Si bien el modelo de integración de la ALADI resulta menos profundo que la zona de libre comercio de la ALALC, es en cambio más amplio y complejo. Lo primero, debido a que propone el establecimiento de regímenes preferenciales no sólo de índole arancelaria y en razón de que abre la posibilidad de que tales regímenes se apliquen no sólo al comercio sino también a otro tipo de transac-

ciones económicas, como los de recursos financieros, de mano de obra y de tecnología. Lo segundo, debido a que acepta, con gran flexibilidad, múltiples formas de concertación entre los países miembros. Adicionalmente, en aplicación del principio y de las normas sobre tratamientos preferenciales en función del desarrollo de los países, es imperativo adoptar, a través de todos los mecanismos de concertación, medidas especiales y más favorables en beneficio de los países de menor desarrollo económico relativo y de desarrollo intermedio. De todo lo anterior habría que aguardar que los acuerdos de alcance parcial bien pueden adquirir una gran complejidad, lo cual tornará, a su vez, más arduo y complejo el proceso de su multilateralización.

Como un buen ejemplo de esa perspectiva, basta echar un vistazo a los resultados de la renegociación del "patrimonio" histórico de la ALALC y reparar en la gran variedad de preferencias y regulaciones en que ha derivado el antiguo sistema multilateral de comercio del Tratado de Montevideo 1960. Dicha renegociación ha conducido, en síntesis, a la descentralización o desintegración del referido sistema, tanto desde el punto de vista de las concesiones arancelarias multilaterales incorporadas en las Listas Nacionales como desde el punto de vista de las normas sobre materias de política comercial aplicables al comercio amparado en tales ventajas. La desintegración de este régimen normativo entraña el riesgo de inhibir la acción de los agentes económicos debido a la descentralización del poder normativo y de las competencias de aplicación e interpretativas que se ha producido, en cosas ambas que pueden haber creado ambigüedad y hasta contradicción en las regulaciones.

Si bien los órganos de la Asociación debían haber adoptado, antes de la formalización de los acuerdos de alcance parcial resultantes de la renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC, normas generales sobre materias de política comercial, aparentemente no han tenido éxito en su empeño. Por otra parte, tampoco ha sido posible realizar, también antes de dicha formalización, la apreciación multilateral de los acuerdos proyectados con miras a lograr su extensión a todos los países miembros. Esto significa que se han perdido dos buenas oportunidades para intentar la convergencia, aunque hay que aceptar que, por lo menos el último ejercicio, resultaba un tanto prematuro.

La adopción de normas generales sobre materias de política comercial, en cambio, está prevista en el Tratado de Montevideo 1980 y el esfuerzo para lograrlo sería un positivo avance en el proceso de restablecimiento de un régimen multilateral en la materia. Para ese propósito, es preciso revisar el régimen normativo descentralizado plasmado en los acuerdos de alcance parcial de renegociación del "patrimonio histórico" de la ALALC, consultar la experiencia en la aplicación del antiguo sistema normativo de la ALALC y tener en

cuenta las condicionantes que emergen del nuevo modelo de integración económica, incluidas las medidas inspiradas en el principio de los tratamientos diferenciales. Además, si se pretende que tales normas generales deberían servir, también, para regular los regímenes de asociación o vinculación multilateral que propicien la convergencia con otros países y esquemas de integración de América Latina, sería útil revisar los respectivos regímenes que en la materia se hubiesen adoptado en el marco de estos últimos.

La voluntad política de los países de la ALADI es un requisito insoslayable para poner en funcionamiento el mecanismo de la convergencia. Sin embargo, y a pesar de que las normas fundamentales sobre el particular son numerosas y amplias, es probable que el inicio de la multilateralización demande un esfuerzo previo para el desarrollo de disposiciones reglamentarias. En todo caso, la decisión de iniciar dicho esfuerzo sería un buen signo de que se desea ratificar que la convergencia es el elemento clave para impulsar el proyecto de integración de la Asociación hacia el cumplimiento efectivo de sus objetivos instrumentales y trascendentes.

LA INTEGRACION Y EL MARGEN DE PREFERENCIA

Eduardo Conesa

INTRODUCCIÓN

Presidentes, ministros, parlamentarios, hombres de negocios, políticos, economistas, abogados, gremialistas, en fin todo el mundo en nuestros países parece haber alcanzado un consenso acerca de la necesidad de la integración económica de América Latina. Sin embargo, la mayoría de los dirigentes considera que esta integración es una meta política de largo aliento, pues es muy difícil comenzar a implementarla en el corto y en el mediano plazo. Existe unanimidad de pareceres en que la integración, al ampliar los mercados, favorece la utilización de las economías de escala y, por lo tanto, aumenta la eficiencia de la industria. Hay acuerdo en que la integración, al permitir una mayor división del trabajo y una mayor especialización dentro de cada país, da lugar a una mayor productividad. También existe consenso en reconocer que un mercado ampliado permite una mayor competencia entre las empresas y, por lo tanto, implica una restricción a los poderes monopólicos y un mejor uso del sistema de precios como instrumento para el desarrollo. De más está decir que existe acuerdo también en la necesidad de que América Latina proteja sus industrias para diversificar su base económica hacia bienes industrializados, alejándose gradualmente de la exportación primaria. /

LA CRISIS MUNDIAL Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Además existe conciencia de que la actual crisis económica mundial y, en particular, el estado de semirrecesión en que se desempeñan los países desarrollados desde 1973, ha apagado un motor importante del crecimiento económico de nuestros países, consistente en la demanda de importaciones de los propios países desarrollados. En efecto, estudios econométricos indican que por cada 1% del crecimiento del P.B.I. industrial de los países desarrollados, su demanda de importaciones crece en un 3%¹. Además, también está compro-

¹Cline, William. "Developing Country Debt under Alternative Global Conditions". Institute for International Economics, April 1983.

bado que la recesión de los países industriales deprime los precios de las materias primas². Como si fuera poco, las economías de los países industriales experimentan altas tasas de interés que son precisamente una causa importante e inmediata de dicha recesión. Estas altas tasas de interés, a su vez, determinan un nivel elevado en la tasa LIBOR, el que implica un aumento de los intereses sobre nuestra deuda externa, con lo cual los países en desarrollo, quedamos atrapados sin salida, excepto la integración. En efecto, la imposibilidad de colocar crecientes volúmenes de exportaciones en los países desarrollados, por un lado, la caída de los términos de intercambio, y las altas tasas de interés de la deuda externa, por el otro, determina que los países de América Latina deberán destinar alrededor de un 30% de sus divisas obtenidas de la exportación solamente en el pago de los intereses de la deuda externa, en los próximos años³.

AMÉRICA LATINA

	PAGOS DE INTERESES / EXPORTACIONES TOTALES				
	1982	1983	1984	1985	1985-87 Promedio
Argentina	0.404	0.341	0.335	0.315	0.305
Brasil	0.412	0.324	0.296	0.293	0.269
Chile	0.408	0.308	0.277	0.285	0.276
Colombia	0.188	0.155	0.142	0.152	0.149
México	0.353	0.308	0.268	0.241	0.223
Venezuela	0.157	0.165	0.162	0.147	0.144

FUENTE: Wharton Econometric Forecasting Associates, 1983.

²El Fondo Monetario Internacional en 1983, ha comprobado económicamente, que por cada 1% de aumento del PBI industrial de los países desarrollados, los términos de intercambio de los países en desarrollo tienden a mejorar en un 2%. Ver World Economic Outlook, IMF, Washington D. C., 1983.

³En realidad en el INTAL habíamos previsto esta situación ya en junio de 1979. Ver, Conesa, Eduardo. "La integración latinoamericana en el decenio de los 80". Revista Integración Latinoamericana N° 36, 1979.

Si a ello agregamos el pago de las amortizaciones, considerando el caso más optimista de que consiguiera una refinanciación a largo plazo de los vencimientos que tienen lugar en el presente y del próximo año, es evidente que América Latina deberá destinar en el futuro, por lo menos la mitad de las divisas ganadas por las exportaciones, al servicio de la deuda.

LA ELIMINACIÓN DE LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS
AL COMERCIO INTRALATINOAMERICANO

En estas condiciones, deberemos ahorrar divisas para pagar la deuda misma. Esto nos obliga a establecer restricciones a las importaciones de fuera de la región y profundizar el proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, este proceso de sustitución en el ámbito nacional de cada país, está agotado. Solamente es factible un proceso de sustitución de importaciones a escala latinoamericana donde las industrias que sustituyen importaciones lo hagan para el mercado regional y no solamente para un estrecho mercado nacional. En realidad, si se observa bien, un proceso de sustitución de importaciones a escala latinoamericana es también un programa de promoción de exportaciones en el mismo ámbito. Para que esto se materialice, sin embargo, los países de América Latina deberíamos eliminar todas las restricciones no arancelarias respecto de las importaciones de otros países de América Latina, lo cual, por otra parte, es una obligación de los países de la ALADI contenida dentro de la Resolución 5 del Consejo de Ministros de dicha Asociación de fecha 12 de agosto de 1980 que reza textualmente: "se eliminarán mediante un programa, las restricciones no arancelarias de cualquier naturaleza, a fin de hacer efectiva la preferencia arancelaria regional".

Esta resolución se limita a reglamentar la preferencia establecida en el artículo v del Tratado de la ALADI firmado entre los once países de la región que, como es bien sabido, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Venezuela y Uruguay. Este artículo establece categóricamente: "Los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente".

En consecuencia, los latinoamericanos, deberíamos sancionar de una vez por todas estas dos medidas, eliminación de las restricciones no arancelarias y margen de preferencia regional el que, en mi opinión, inicialmente deberá estar en el orden del 20%, o sea, toda importación de otro país de América Latina deberá pagar 20% menos que el derecho de importación que paga una mercadería de extrazona. Esto, unido a la eliminación de las restricciones, permitiría

incrementar fuertemente la mencionada sustitución de importaciones a nivel regional.

Es bien sabido que nuestra región posee un sistema de pagos y créditos recíprocos mediante los cuales las importaciones de América Latina no se pagan con divisas sino que se compensan con exportaciones hacia la región. La compensación es multilateral quedando remanente solamente la obligación de cancelar los saldos existentes al cabo de cuatro o seis meses.

Estos mecanismos determinan que las importaciones de América Latina requieran un uso de divisas igual al 20-25% de las divisas que requieren las importaciones de extrazona⁴. Por lo tanto, podemos expandir nuestras economías, racionando las importaciones de fuera de la región para poder ahorrar divisas y pagar la deuda, al tiempo que podemos abrir recíprocamente las economías latinoamericanas e iniciar una expansión simultánea y conjunta de ellas. Para ello, repito, los instrumentos que tenemos a la vista, disponibles, han sido previstos expresamente en el reciente Tratado de Montevideo 1980.

Tenemos un antecedente muy valioso que demuestra el formidable poder vinculatorio de la eliminación de las restricciones no arancelarias al comercio recíproco unido a un esquema de compensaciones multilaterales: es el caso de la Unión Europea de Pagos establecida en 1950 en medio de la gran escasez de dólares de la postguerra. La preferencia que creó dicho mecanismo, fue una de las causas más importantes de la extraordinaria expansión del comercio intraeuropeo después de 1950⁵.

El margen de preferencia y su generalidad

La preferencia arancelaria y su presupuesto, la eliminación de las restricciones no arancelarias tiene grandes ventajas, a saber: primero se aplicaría a todos los productos del universo arancelario con muy pocas excepciones. Esta característica del margen de preferencia es muy importante, porque uno de los factores que determinó el estancamiento de la antigua Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fue el sistema casuístico de negociar las concesiones producto por producto.

Constituye un progreso el establecer una rebaja uniforme y aplicable universalmente. Es preferible una rebaja de diez por ciento, igual para todos los productos, que 11.000 concesiones para el veinte por ciento de los productos. Existen razones de tipo institucional, de tipo político y sobre todo de tipo económico que aconsejan

⁴Echegaray, Alfredo. "Evolución y perspectivas de la cooperación financiera en América Latina", BID-INTAL, 1982.

⁵Triffin, Robert, "El caos monetario". F.C.E., México, 1961.

proceder con igualdad para todos los productos en este tipo de rebajas⁶.

La experiencia internacional así lo indica. Mientras las negociaciones del GATT estuvieron canalizadas por la vía de las rebajas producto a producto, se avanzó muy lentamente desde 1950 a 1963. Tan sólo cuando en la Ronda Kennedy se negocian rebajas uniformes y generalizadas para todos los productos, se avanzó rápidamente en este tipo de negociaciones. Así fue como la Ronda Kennedy tuvo un gran éxito, produjo una rebaja de alrededor de treinta y cinco por ciento promedio en los aranceles entre países industrializados, y fue uno de los elementos claves que facilitó el desarrollo del comercio y el crecimiento de dichos países y, por repercusión, también de los nuestros en el decenio de 1960.

MARGEN DE PREFERENCIA Y SOBERANÍA TARIFARIA. PROYECCIÓN CENTROAMERICANA

Una segunda ventaja que tiene este instrumento del margen de preferencia es que ninguno de los países de la ALADI, mediante su otorgamiento, renunciaría a su propia soberanía tarifaria y restricciones respecto de las importaciones de afuera de América Latina⁷.

Los países podrían fijar su tarifa aduanera al nivel que desearan. Podrían subirla o bajarla siempre que no estuviera en contradicción con ciertos acuerdos del GATT. Podrían poner y quitar restricciones no arancelarias. Pero en caso de realizarse una importación de América Latina y tratarse de un producto verdaderamente originario de la región, se debería otorgar la preferencia arancelaria convenida, sin posibilidad de variación y sin restricciones no arancelarias a la importación.

Una tercera ventaja importante de este instrumento del margen de preferencia regional es que permite la incorporación de otros países latinoamericanos al ámbito de la ALADI. Esta Asociación comprende, como dije antes, once países de América Latina, pero faltan los cinco países de Centroamérica, Panamá, la República Dominicana y otros del Caribe. El Tratado de la ALADI en su artículo 24 prevé la posibilidad de que el margen de preferencia también se otorgue a países latinoamericanos que no forman parte del Tratado⁸.

⁶Cline, William, "Estrategia de las negociaciones para la integración latinoamericana", revista *Integración Latinoamericana* N° 80, junio de 1983.

⁷Conesa, Eduardo R., "Las exportaciones intralatinamericanas como motores del desarrollo", *Integración Latinoamericana*, N° 52, noviembre de 1980, páginas 20-29.

⁸De Marfa, Luis. "Perspectivas de la preferencia arancelaria regional en la Asociación Latinoamericana de Integración". *Integración Latinoamericana*, N° 70, julio de 1982, pp. 12-20.

LOS CASOS DE TARIFA CERO Y LAS EXENCIONES AD-HOC
DE DERECHOS DE IMPORTACIÓN

Un problema que plantea el margen de preferencia sobre la tarifa aduanera es que no funciona cuando la tarifa de importación es cero. En estos casos es evidente que la preferencia no es operativa. El 20% de cero es cero, o sea, no se puede dar un margen de preferencia. En consecuencia, para efectivizar este margen, lo que debiera hacerse es establecer una tarifa externa mínima común para los productos de fuera de la región y aplicar el margen sobre dicha tarifa. El caso de la tarifa cero no es un caso teórico. Por el contrario, numerosos insumos y bienes de capital tienen tarifa cero. Además, las empresas del Estado suelen estar exentas de derechos de importación y estas exenciones no son despreciables, pues el Estado y sus empresas realizan más del 30% de las importaciones de la región⁹. Por el otro lado, los latinoamericanos tenemos la tradición de otorgar "decretos de promoción" para determinadas industrias privadas sobre bases ad-hoc. La principal "promoción" consiste en eximir de derechos de importación a los insumos y bienes de capital. En definitiva, con estos criterios, más del 50% de las importaciones de fuera de la región que hacemos los latinoamericanos entran a la región libre de derechos. Mientras mantengamos estos criterios que, a mi juicio son los criterios de la dependencia, no habrá margen de preferencia efectivo ni habrá integración latinoamericana. El remedio debe ser radical ante la gravedad de la crisis económica que enfrentamos: eliminar las exenciones tarifarias a las importaciones de fuera de la región y establecer una tarifa externa mínima común de alrededor del 25%. Además, las importaciones que se hagan desde fuera de la región deberían efectuarse con un riguroso criterio de racionamiento y presupuesto de divisas que nos permita ahorrar éstas para poder pagar la deuda externa. Como dijimos antes, ese último criterio no se debe aplicar a las importaciones de América Latina, pues éstas no se pagan con divisas sino con exportaciones a la región, de ahí la necesidad de eliminar todas las restricciones no arancelarias al comercio intralatinoamericano y además establecer una tarifa externa mínima común regional para amparar y proteger el comercio intralatinoamericano.

EL TEMOR DE LOS PAÍSES MÁS PEQUEÑOS DE TENER DÉFICIT
COMERCIALES CON LOS MÁS GRANDES

En efecto, ante toda propuesta de liberalización del comercio recí-

⁹Ondarts, Guillermo y Correa, Carlos. "Compras estatales e integración económica". INTAL, 1982.

proco, los gobernantes de nuestros países inmediatamente se preguntan si el vecino nos absorberá económicamente, por la vía de sus mayores exportaciones. Si no importaremos en exceso, si no incurriremos en déficit astronómicos en nuestras balanzas comerciales. Por ejemplo, es bien sabido que la experiencia indica que el proceso de integración centroamericana se frustra, en buena medida, por la incapacidad de encontrar fórmulas que impidan los déficits crecientes de Honduras, país de menor desarrollo económico relativo, en relación a Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica. En el Grupo Andino, uno de los mayores inconvenientes para su avance consiste en establecer mecanismos que permitan una adecuada inserción de los países de menor desarrollo económico dentro de este esquema, es decir, Bolivia y Ecuador. En el marco de la ALADI, a su vez, se presentan tres grupos de países, Argentina, Brasil y México, por un lado, como países relativamente más desarrollados, en oposición a Colombia, Perú, Chile, Uruguay y Venezuela, como países de desarrollo intermedio, y Paraguay y Bolivia como países de menor desarrollo económico relativo.

El convencimiento en los países menores de que los países mayores los dominarán económicamente en el caso de apertura del mercado, tiene sus buenas razones que hemos desarrollado en diversos artículos y que, por razones de brevedad, no repetiremos en este trabajo¹⁰. Para hacer la integración sin hegemonías se impone equilibrar el comercio al tiempo de hacer la apertura recíproca. Lamentablemente, para esos efectos es imposible utilizar el instrumento clásico de equilibrio, el tipo de cambio.

Imposibilidad de utilizar el tipo de cambio como instrumento de equilibrio comercial entre países latinoamericanos

En efecto, las situaciones especiales que se dan entre muchos países de América Latina no hacen posible recurrir a este instrumento, porque el comercio intrarregional es una mínima parte del comercio total del país.

Por ejemplo, en 1982, las exportaciones de Argentina a Brasil constituyeron el 7,3% de las exportaciones totales de Argentina, mientras que las de Brasil a Argentina el 3,2% del total brasileño, como se ilustra a continuación para estos países y otros de la región, en el mismo año.

En consecuencia, modificar el tipo de cambio para equilibrar la balanza comercial entre dos o tres, u 11 ó 22 países de América Latina, sería desacertado. El tipo de cambio de equilibrio se fija en

¹⁰Conesa, Eduardo. "Conceptos fundamentales de la integración económica". *Integración Latinoamericana* Nº 71. "La reestructuración del Mercado Común Centroamericano". *Integración Latinoamericana* Nº 65, enero-febrero de 1982.

<i>Exportaciones de Argentina a Brasil</i>	=	7,3%
Exportaciones de Argentina al mundo		
<i>Exportaciones de Brasil a Argentina</i>	=	3,2%
Exportaciones de Brasil al mundo		
<i>Exportaciones de Colombia a Venezuela</i>	=	13,0%
Exportaciones de Colombia al mundo		
<i>Exportaciones de Venezuela a Colombia</i>	=	2,0%
Exportaciones de Venezuela al mundo		
<i>Exportaciones de Argentina a Chile</i>	=	2,0%
Exportaciones de Argentina al mundo		
<i>Exportaciones de Chile a Argentina</i>	=	4,0%
Exportaciones de Chile al mundo		
<i>Exportaciones de Perú a Bolivia</i>	=	1,0%
Exportaciones de Perú al mundo		
<i>Exportaciones de Bolivia a Perú</i>	=	3,0%
Exportaciones de Bolivia al mundo		

función de las exportaciones e importaciones globales de cada país, así como en función de los movimientos de capital. Carece de sentido pretender, por ejemplo, que Brasil modifique su cambio para equilibrar su comercio con Argentina o que Argentina modifique su tipo de cambio para equilibrar su comercio con Brasil. Además, los movimientos en los tipos de cambio reales que experimentan los países latinoamericanos son extremadamente intensos debido a nuestra alta y errática tasa de inflación. Así, en algunos períodos, los tipos de cambio están muy sobrevalorados y a veces muy devaluados.

Ante la circunstancia de devaluaciones y sobrevaluaciones cambiarias patológicas, como las que experimentan las economías latinoamericanas, es evidente que la liberalización del comercio intralatinamericano produciría también efectos erráticos e imprevisibles y despertaría grandes temores entre los empresarios de nuestros países. De ahí la imperiosa necesidad de buscar sucedáneos del

tipo de cambio, es decir, mecanismos de mercado, automáticos, equilibradores del comercio.

Necesidad de mecanismos equilibradores

Con la finalidad de superar los desequilibrios comerciales provocados, por un lado, por el diferente grado de desarrollo económico relativo de nuestros países y, por el otro, por el carácter errático y bruscamente oscilante de nuestros tipos de cambio, los latinoamericanos deberíamos pensar en establecer un sistema que permita liberar el comercio y a la vez equilibrarlo. Esto es imprescindible, por cuanto tenemos dos objetivos: 1. incrementar el comercio intralatinoamericano y 2. equilibrarlo, y un solo instrumento: la liberalización del comercio por las vías de la eliminación de las restricciones no arancelarias y el margen de preferencia. De acuerdo con la teoría de la política económica, si tenemos dos objetivos son necesarios dos instrumentos. En consecuencia, nos falta el segundo. Al respecto debe tenerse en cuenta que el uso del tipo de cambio está vedado por las razones expuestas precedentemente. La política monetaria es imposible de coordinar, dado el desorden monetario que impera en nuestra región. Por otra parte, coordinar la política fiscal para equilibrar el comercio requiere un grado de sofisticación de nuestras administraciones nacionales, para la cual todavía no estamos preparados. Por ello, deberíamos crear un nuevo instrumento.

De acuerdo con este planteo, cabría proponer dos soluciones alternativas:

La primera sería crear un sistema especial de tipos de cambio con un mecanismo equilibrador, para cuyos detalles técnicos me refiero al N° 82 de la Revista Integración Latinoamericana. La segunda alternativa, podría consistir en que el país que tenga déficit dentro de la Unión superiores a los márgenes de crédito establecidos, podría computar sus exportaciones e importaciones a la Unión a un tipo de cambio un 10 por ciento más elevado para promover exportaciones y desalentar importaciones, debiendo el Banco Central del país deudor costear e implementar esta medida. Si con el 10 por ciento no fuera suficiente, con la aprobación de los Bancos Centrales de los países acreedores, se podría ensayar un 20 por ciento. Si aún este tipo de cambio real superior a un 20 por ciento no fuera suficiente, es posible que sea necesario que el país deudor deba efectuar un replanteo de su política cambiaria global, así como de su política monetaria, crediticia y fiscal. Para ensayar este cambio, los demás países debieran otorgar préstamos condicionales que faciliten el ajuste. Estas dos alternativas que sugiero no son las únicas: hay muchas otras. Pero pienso que lo importante es visualizar el problema, encontrar soluciones adecuadas será más fácil si

estamos de acuerdo en que éste es uno de los escollos mayores con que tropieza la integración.

POSIBILIDAD DEL "VETO" AL MARGEN DE PREFERENCIA O A LA
ELIMINACIÓN DE LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS

Una de las características más sobresalientes de la nueva constitución de la integración latinoamericana que tenemos con el Tratado de la ALADI es precisamente su flexibilidad, que es una gran virtud, siempre y cuando se utilice con criterios racionales de política económica. Una de las discusiones que encara la región en estos momentos trata acerca de cuál debiera ser el monto de esa preferencia arancelaria concreta que se otorgarían los países de América Latina entre sí. Hay países que creen que la preferencia arancelaria no presentará mayores problemas. Éstos aparecerán cuando los márgenes de preferencia sean del orden del 50%, por ejemplo.

El INTAL ha efectuado estudios econométricos sobre este margen y ha llegado a la conclusión de que, para la mayoría de los productos, un margen de preferencia arancelario de diez por ciento, es decir, una rebaja de diez por ciento en relación a las tarifas de fuera de la región, ya es marginalmente suficiente para comenzar a promover efectivamente el comercio entre los países miembros. Un margen de preferencia menor a éste sería meramente simbólico.

Supongamos que alguno o varios países no esté dispuesto a dar una preferencia de diez o veinte por ciento. En tal caso, el mismo Tratado permite otorgar un margen de preferencia regional, digamos de cinco o seis por ciento y, después, entre los países que estén de acuerdo en profundizar ese margen de preferencia, aunque sean menos de los once firmantes, ya sean dos, cuatro, cinco o diez, se podrían otorgar, por medio de lo que se ha dado en llamar una acción parcial, un margen de preferencia del 50 por ciento, por ejemplo, con eliminación completa de las restricciones arancelarias.

Es decir, que ningún país tendría un derecho de veto o de trabar las relaciones de integración dada la existencia de la vía de las acciones parciales. En efecto, reza el artículo 7 del Tratado: "Los derechos y obligaciones que se establezcan en los acuerdos de alcance parcial, regirán exclusivamente para los países miembros que los suscriban".

ACCIÓN PARCIAL EN EL CONO SUR

Y, ciertamente, nada impide que en una acción parcial de cuatro o cinco países de la ALADI, que podrían ser los del Cono Sur, representados en esta Conferencia, eliminen las restricciones no arancelarias y se otorguen una preferencia considerable, si así lo deciden.

En efecto, nada impediría que los países del Cono Sur establezcan entre ellos un esquema de integración muy sencillo basado en una "acción parcial" compuesta de los siguientes puntos:

Primero: Eliminación de todas las restricciones no arancelarias al comercio recíproco.

Segundo: Margen de preferencia profundo del orden del 50 por ciento, es decir, las importaciones que pudiera hacer la Argentina de Chile o Chile desde la Argentina, por ejemplo, estarían beneficiadas con una rebaja de la mitad del derecho de importación. Por supuesto, lo mismo ocurriría con las importaciones que cualquier miembro de este esquema efectúe de cualquier otro miembro.

Tercero: Tarifa externa mínima común que no podría ser eximida por ninguna clase de decreto nacional ni por disposiciones relativas a compras del Estado y podría establecerse en un nivel del 15 por ciento. Esta tarifa eliminaría los casos de tarifa cero y exenciones bajo cuyo régimen entra el 60 por ciento de las importaciones totales de la región, según nos hemos referido anteriormente. Sugerimos este nivel de tarifa porque la misma ha encontrado cierto grado de aceptabilidad ante organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial, para financiar las importaciones de bienes de capital que se hagan dentro de un esquema de integración hasta el nivel límite mencionado.

El cuarto elemento de este esquema de integración debería estar dado por un acuerdo entre los Bancos Centrales donde se fijen márgenes más amplios para el crédito recíproco y se establezca uno cualquiera de los dos mecanismos equilibradores del comercio a que me he referido anteriormente.

De esta manera, con estos cuatro elementos muy simples, podríamos empezar a motorizar la integración latinoamericana. Estoy seguro de que si los países del Cono Sur son capaces de ofrecer un liderazgo en estos aspectos, los resultados serían tan favorables que muy pronto podríamos ensayar este esquema de cuatro puntos en toda el área latinoamericana.

LA HORA DE LA INTEGRACIÓN

Para terminar, reitero la paradoja que mencioné al comienzo. Todo el mundo conoce la importancia de la expansión de los mercados para el crecimiento económico. Los gobernantes de nuestros países, también lo entienden así pero, por un lado tienen, con razón, prevenciones acerca de las consecuencias que podría tener la integración en economías como las nuestras, que sufren altas y erráticas tasas de inflación, y, por el otro, el diferente grado de desarrollo de nuestros países despierta celos y temores en los países menores y medianos que desean una integración sin hegemonías. En los párrafos que anteceden he tratado de dibujar en grandes tra-

zos, algunas de las posibles soluciones a estos asuntos. No creo que sean las únicas. Creo que hay muchas maneras de encarar la integración, pero urge que los gobiernos encuentren soluciones reales a la crisis económica que nos agobia y que nos perjudica a todos, gobernantes, empresarios, políticos, profesionales, sindicalistas, sin excepción. Esta crisis exige planteos y soluciones nuevas. América Latina necesita azuzar su imaginación a los efectos de encontrar nuevamente el camino del desarrollo económico. La oportunidad que nos brinda la hora presente para convertir a la integración en el elemento central de nuestra política de desarrollo es excepcional.

LAS CONCESIONES EN LA ALALC Y LA PREFERENCIA ARANCELARIA REGIONAL

Patricio Leiva Lavalle

Al considerar el contexto dentro del cual debo formular mis comentarios sobre las concesiones en la ALALC y la preferencia arancelaria regional surge, en el acto, una primera reflexión: después de más de veinte años de creada la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio nos encontramos deliberando en torno al mismo punto: la necesidad de fortalecer la cooperación de los países que forman el cono sur del continente.

En efecto, hacia fines de la década de los cincuenta, fue esta necesidad la que estuvo en los orígenes de la ALALC. En su aspecto instrumental, se trataba de superar el estrecho marco de los convenios bilaterales que regulaban los intercambios entre pares de países —lo cual los condenaba a vincularse al nivel del país que podía exportar menos— mediante un avance hacia el multilateralismo donde el “equilibrio” se podía alcanzar en un ámbito mucho más amplio, tanto de países como de actividades, con la consiguiente creación de nuevas y mayores posibilidades de vinculaciones para cada una de las naciones del cono sur.

Al recordar este antecedente, no puede dejar de formularse de inmediato el hecho de que, después de veinte años de aplicación del Tratado de Montevideo, el Segundo Tratado de 1980 pone nuevamente el bilateralismo como instrumento central en la promoción de los intercambios entre sus Partes Contratantes. Como consecuencia de esto, las once listas nacionales de concesiones, cada una de las cuales beneficiaba a las exportaciones de los otros diez países, se han convertido en cuarenta acuerdos de alcance parcial, todos los cuales —salvo uno de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, vigente sólo hasta 1985— son bilaterales, es decir, de beneficio exclusivo para el par de países firmantes.

Al observar este recorrido circular de la cooperación entre los países del cono sur, las características de los dos Tratados de Montevideo y los resultados de la aplicación de los mismos, se puede sostener que, a más de dos décadas de distancia la tarea resulta ser la misma: superar el bilateralismo, ahora, dentro del marco de la

Asociación Latinoamericana de Integración; el objetivo de largo plazo sigue, de igual modo, siendo el mismo: crear el mercado común latinoamericano, meta programática pendiente, ayer, de la ALALC y, en la actualidad, de la ALADI. Más aún, se puede agregar que el procedimiento podría ser el mismo: aprovechar al máximo los elementos positivos que contiene el Tratado de Montevideo y complementarlos con los que sea necesario de modo de conducir el proceso hacia el objetivo común, todavía en el lejano horizonte, de llegar a un desarrollo integrado de la región.

Sin duda que la esquematización anterior constituye una extrema simplificación de tantos años de esfuerzos conjuntos regionales. Pero resulta útil para ver con gran crudeza el problema que se enfrenta en la actualidad cuando se llevan más de tres años de aplicación del Segundo Tratado de Montevideo, y no se observa un cambio en la orientación fundamental con respecto a la que se tenía en la época del Tratado de Montevideo de 1960. Más aún, en los hechos se observa un franco retroceso respecto de la liberación de los intercambios y ningún avance en otros importantes campos de la cooperación regional.

El camino seguido en la presente década y en los años de la ALALC conduce a que ninguno de nuestros países encuentre en la ALADI un instrumento útil para contribuir a resolver los graves problemas que enfrentan nuestras economías y que perdurarán, por lo menos, en el curso de los próximos años. Así, se continuará el círculo vicioso de que la integración no es prioritaria porque no contribuye a resolver los problemas inmediatos y, a su vez, no contribuye a resolverlos porque no se avanza de manera significativa en la integración.

Por el contrario, la región necesita que así como en el pasado la experiencia de ALALC pudo dar lugar a iniciativas tan fundamentales como fue la creación del Grupo Andino, la ALADI brinde a sus países miembros y a toda la región la oportunidad de constituirse en un punto de encuentro para emprender un decidido camino de integración latinoamericana.

Estas reflexiones adquieren mayor significado si se observan los cambios fundamentales que han operado en la realidad latinoamericana y mundial en las últimas décadas y, muy especialmente, en los recientes años con las más grave crisis económica desde el decenio de los treinta. Los efectos dramáticos de esta crisis y los cambios profundos de naturaleza estructural que están transformando de manera sustancial los patrones de producción y de consumo de la economía internacional y regional exigen una respuesta profunda y coordinada de los países de América Latina.

Aspecto central de esta respuesta lo constituye la integración regional. Problemas como el estancamiento o retroceso de la actividad económica, niveles de desocupación sin precedentes en muchos paí-

ses, los asfixiantes servicios de la deuda externa en todos los países sin excepción, los niveles excesivos de inflación en muchas naciones de la región y todos los graves trastornos sociales y políticos que ellos acarrear hacen indispensable que nuestros países introduzcan cambios importantes en sus estrategias de desarrollo.

Estos resultados demuestran que los dos paradigmas del desarrollo conocidos en la región no son un camino para hacer frente a las contingencias de la economía internacional y a las necesidades de las comunidades nacionales. Definitivamente el estrecho marco de las fronteras de un país constituye un serio limitante, imposible de sostener un proceso de crecimiento de manera dinámica y autónoma. De igual modo, el rotundo fracaso de los aperturismos indiscriminados, experimentados con las más dramáticas consecuencias precisamente en los países del sur de nuestro continente, pone de manifiesto no sólo la imposibilidad de basar un desarrollo en los siempre inciertos, inestables y protegidos mercados internacionales sino que, además, el grave precio que ello representa en términos de la seguridad económica regional.

De este modo, para superar la grave crisis de la región y avanzar hacia un desarrollo sostenido y autónomo, reduciendo de manera significativa la vulnerabilidad externa, se precisa, con mayor fuerza aun que hace dos décadas, cambiar el marco del desarrollo en que se han desenvuelto las economías de la región y entrar de manera decidida en un nuevo proceso de un verdadero desarrollo integrado regional.

Resulta evidente que la experiencia de los diferentes esquemas de integración no es alentadora para proyectar, al menos en un plazo breve, con la urgencia que la región lo requiere, un cambio de real significación hacia un estilo de desarrollo integrado latinoamericano. Pero, precisamente, a partir de esa experiencia —aprovechando lo positivo y desechando lo negativo— es que hoy se dispone de una base más sólida para profundizar un proceso que nunca ha podido generar todos los beneficios que de él se puede esperar pero que, a pesar de ello, ningún país puede dejar de reconocer la importancia del mismo.

Un aspecto central en la construcción de un desarrollo integrado está constituido por las concesiones o preferencias que los países se otorgan recíprocamente en beneficio mutuo. Sin embargo, en un esquema de desarrollo integrado, tales preferencias mutuas deben pasar a compartir su importancia con las acciones conjuntas de armonización de determinadas políticas económicas, así como con acciones de cooperación en muy diversos campos.

Las concesiones en el plano comercial fueron la base y la actividad principal de la ALALC y está previsto que desempeñarán un papel fundamental en la ALADI.

Las preferencias comerciales concedidas por un país en favor de

los productos originarios de las demás Partes Contratantes fueron un factor de dinamismo en los primeros años de la ALALC. El comercio generado bajo su amparo llegó a representar el 90% del total de los intercambios intrarregionales, lo que permitió recuperar y superar la importancia relativa de las vinculaciones comerciales existentes en la década de los cincuenta. Asimismo, se debe reconocer que las concesiones permitieron una interesante diversificación de las corrientes comerciales, las cuales, luego de contener menos de un cuarto de bienes manufacturados a los comienzos de la ALALC, pasaron a estar constituidas por más de la mitad de productos industrializados en los años recientes.

Sin embargo, resulta igualmente necesario destacar que la influencia de las concesiones en los intercambios de las Partes Contratantes ha tendido a disminuir sensiblemente, llegándose a que sólo el 40% del comercio recíproco se efectúa en los últimos años amparado por tales concesiones. Más aún, hay países que sólo el 20% o menos de su intercambio disfruta de preferencias en el mercado de la ALALC. Sin duda, este hecho es, en buena medida, responsable en el estancamiento que se observa en la importancia relativa, del orden del 14%, que se observa en los intercambios intrarregionales en relación al comercio total de las Partes Contratantes. En una perspectiva más amplia se puede mencionar que las preferencias recíprocas no han podido evitar la pérdida persistente de la importancia relativa del comercio de los once países en los intercambios mundiales, donde han pasado a representar menos de un 4% frente a una participación cercana al 7% en la década de los años cincuenta.

Diversas interpretaciones y factores existen para explicar los hechos anteriores. Desde el punto de vista de las preferencias se pueden destacar tanto la naturaleza misma de las concesiones como el marco general dentro del cual se aplicaron.

En lo que respecta al primer aspecto se pueden mencionar las siguientes características principales de las concesiones en la ALALC¹:

- se referían a un producto específico muy determinado;
- se otorgaban, especialmente, en relación a los aranceles y más bien en forma excepcional a restricciones no arancelarias;
- no eran de una magnitud fija, pues no había compromiso definido frente al arancel ante terceros países;
- eran inestables, pues, de hecho o de derecho, se podía proceder, en cualquier momento, a su retiro unilateral;
- se referían, en buena medida, a mercaderías no competitivas con producciones nacionales, pero donde tampoco, muchas veces, había mercados significativos;

¹Estas características se refieren básicamente a las concesiones en Listas Nacionales.

- las concesiones las otorgaba cada país independiente de los demás, de modo que nunca un producto contó con el mercado de todos los países;
- no tenían ninguna vinculación con medidas comunitarias en otros campos de la producción y el comercio;
- la posibilidad de ampliación era intermitente pues, en la práctica, no había ningún programa definido para su otorgamiento. De hecho, la gran mayoría de las concesiones se otorgaron en los tres primeros años de la ALALC;
- en las condiciones anteriores, era muy difícil asegurar un adecuado equilibrio de sus beneficios;
- eran el resultado de muy lentos y engorrosos procesos de negociaciones.

Características como las anteriores, ponen de relieve las serias limitaciones que presentaban las concesiones de la ALALC. Las modificaciones que en algunas etapas del proceso se introdujeron, o bien, las preferencias que existían en virtud de otros mecanismos, distintos de las Listas Nacionales, no cambiaron sustantivamente las características descritas.

Tan importante o más aún que las limitaciones anteriores que presentaban las concesiones y, en medida fundamental, la causa de las mismas, radicaba en el esquema general dentro del cual estaban insertas: una zona de libre comercio en sus comienzos y una zona de preferencias en los años setenta. Esquemas de integración tan frágiles como éstos limitan de manera seria el significado y los potenciales efectos de las concesiones para promover los intercambios.

Desde un punto de vista nacional una concesión con esas características y dentro de un esquema solamente comercial, difícilmente genera proyectos de inversión con un alcance de mediano o largo plazo o de actividades verdaderamente significativas. En último término, no puede esperarse que sobre esas bases se generen cambios significativos en la estructura productiva. Así no se desarrollarán corrientes exportadoras de importancia para el mercado regional y los intercambios se realizarán más bien bajo el concepto de "saldos" para exportar.

Por su parte, los países que conceden la concesión no incorporan a su aparato productivo el beneficio que pudiera significar un desarrollo más competitivo y, en último término, la especialización que podría realizarse a nivel regional. De este modo, se tienden a perpetuar las actividades ineficientes.

Desde el punto de vista del conjunto de países, no se promueve un desarrollo verdaderamente integrado, se dificulta el proceso de distribución de beneficios y se limitan los intercambios al nivel del país que tiene menor capacidad.

En síntesis, un esquema de preferencias comerciales basado en

concesiones con las características que presentaban las de la ALALC no pueden producir sino efectos mínimos y limitados al ámbito estrictamente comercial.

Muy distintos podrían ser los efectos de las concesiones si se aplicaran dentro de una perspectiva de cambios profundos de desarrollo y dentro de un marco definido y estable de integración, donde se contemple que tales preferencias se aplicarían en un contexto que abarque:

- a todos los bienes;
- a todos los instrumentos de comercio exterior;
- se armonizarán, al menos, las protecciones mínimas ante las importaciones de terceros países, los incentivos a las exportaciones y los regímenes arancelarios de excepción; y,
- se dispusiera de mecanismos eficaces para asegurar una distribución equitativa de los beneficios del proceso.

La transformación de la ALALC mediante el Tratado de Montevideo de 1980 no modifica de manera sustantiva los inconvenientes de las concesiones del primer Tratado de Montevideo. Al contrario, introduce un elemento negativo que constituye su rasgo característico: la concesión de los acuerdos parciales se pactarán sólo entre dos países y sus efectos se limitarán, exclusivamente, a los productos de los países pactantes. En otras palabras, se introduce el bilateralismo, la discriminación, entre las Partes Contratantes como elemento básico y se suprime el carácter multilateral que tenían las concesiones en Listas Nacionales de la ALALC.

Sin embargo, el Tratado de Montevideo 1980 contiene dos elementos nuevos que, si existe la decisión de emplearlos a cabalidad, pueden constituirse en un potencial importante para avanzar hacia el desarrollo integrado latinoamericano. Por una parte, se ha establecido como mecanismo la preferencia arancelaria regional (PAR) y, por otra parte, se ha dispuesto a posibilidad de extender las ventajas de la ALADI a los demás países de la región.

A partir de estos elementos se puede iniciar un proceso que, debidamente complementado con otros elementos, puede crear las bases para construir un proceso de desarrollo integrado regional.

En los próximos meses las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo deben decidir sobre el diseño y aplicación de la preferencia arancelaria regional.

Muchas posibilidades pueden presentarse a estos respectos. Pero lo importante, en estos momentos, es que su funcionamiento empiece en el más breve plazo y que sea realmente eficaz, esto es, que provoque efectos, aunque no sean espectaculares, desde un principio, de modo de abrir un camino definido hacia un desarrollo integrado.

La experiencia indica que no será fácil establecer un mecanismo como el anterior. Si ello no es posible desde sus comienzos, de todos modos, sería de importancia implantarlo en un corto plazo pero, al mismo tiempo, establecer un mecanismo, lo más automático posible, para profundizar el proceso en plazos definidos, en lo posible, no más allá de dos años más. Asimismo, sería del mayor interés procurar que desde sus inicios, la preferencia regional amparara a todos los países de América Latina y no sólo a los de la ALADI.

Una preferencia regional que dé comienzo a una nueva etapa para la integración latinoamericana, dentro de los términos previstos en el Tratado de Montevideo 1980, podría tener las siguientes características principales:

1. Objeto: Establecer una preferencia en beneficio de las importaciones recíprocas originarias de los países latinoamericanos.

2. Campo de aplicación:

a) cubrirá el universo de la nomenclatura;

b) beneficiará a los productos originarios de la región;

c) abarcará a los derechos arancelarios y a todos los demás gravámenes de efectos equivalentes, excepto aquellos que correspondan a servicios prestados;

d) se aplicará a partir de los derechos arancelarios y gravámenes más favorables que se apliquen a las importaciones procedentes de fuera de la región;

e) se incorporarán o concederán preferencias en las restricciones no arancelarias según lo establecido más adelante.

3. Preservación de la preferencia regional: Los países se obligan a preservar la preferencia regional y a aplicarla a todos los productos originarios de los demás países de la región, salvo en los casos que comunitariamente se acuerde.

Sin embargo, lo anterior no significará una consolidación de los gravámenes a las importaciones desde la región o desde fuera de ella.

4. Forma de determinación de la PAR: Se determinará la preferencia arancelaria regional como una reducción porcentual de los derechos de aduana y de los demás gravámenes de efecto equivalente.

Esta reducción porcentual se corregirá de modo tal que no podrá concederse un margen de preferencia inferior a un mínimo determinado ni podrá aplicarse un nivel de gravámenes superior a un porcentaje acordado.

Se considerará tres diferentes valores de la preferencia arancelaria de modo de contemplar tres categorías de países:

- a) Argentina, Brasil y México (ABRAMEX);
- b) intermedios;
- c) los países de menor desarrollo de América Latina.

5. Magnitud de la PAR: Podrían considerarse las siguientes alternativas:

Alternativa 1. Por países otorgantes:

- a) ABRAMEX concede a todos los países: 20%
- b) Intermedios concede a todos los países: 15%
- c) Menores concede a todos los países: 10%

Alternativa 2. Por países receptores:

- a) ABRAMEX recibe 10% en cada uno de los demás países.
- b) Intermedios recibe 15% en cada uno de los demás países.
- c) Menores recibe 20% en cada uno de los demás países.

Alternativa 3. Por países otorgantes y receptores:

País que otorga:	País que recibe:		
	ABRAMEX	Intermedios	Menores
a) ABRAMEX	10	15	20
b) Intermedios	5	10	15
c) Menores	2	5	10

6. Límites de la PAR:

La magnitud de la PAR será corregida para los casos de gravámenes "bajos" y los "elevados", de modo de hacer más equitativa la aplicación del mecanismo:

a) no podrá haber un margen de preferencia resultante de la PAR que sea inferior a tres puntos de gravámenes, salvo el margen de aquellos productos cuyos gravámenes son inferiores a 3%;

b) no podrá haber un nivel de gravámenes a las importaciones originarias de la región superior a 80%.

7. Listas de excepciones:

a) Cada país podrá establecer unilateralmente una lista de productos que se exceptuarán de la aplicación de la preferencia regional. Esta lista no podrá contener más de 100 ítem NABALALC para el caso de los países mayores; 150 ítem para los países intermedios; y 200 ítem para los países menores;

b) mediante negociaciones se reducirán los números anteriores o se podrán cambiar los ítem existentes;

c) los productos incorporados en las listas de excepciones no concederán ni recibirán los beneficios de la preferencia regional.

8. Restricciones no arancelarias:

Las restricciones no arancelarias se eliminarán para las importaciones originarias de la región. Para tales efectos se procederá de la siguiente manera:

a) se establecerá un stand-still para todas las restricciones no arancelarias al momento de entrar en vigencia la preferencia regional;

b) los países se comprometen a aplicar sus restricciones de modo tal que no disminuya el comercio de los productos que las afectan cuando son originarios de la región;

c) los países se comprometen a eliminar las restricciones existentes al momento de entrar en vigencia la preferencia regional a productos afectos a las mismas que representen, en el caso de los países ABRAMEX, un 20% del total de los ítem afectos a dichas restricciones que se importan desde la región (o, alternativamente: a ítem que representen un 20% de las importaciones desde la región que estén afectos a dichas restricciones). En el caso de los países intermedios tal porcentaje será de 15% y, en el caso de los países menores, será de 10%.

d) en el programa de profundización de la preferencia regional se definirá el avance necesario para llegar a la eliminación total de las restricciones no arancelarias.

9. Origen: La calificación, declaración, comprobación y certificación del origen de las mercaderías intercambiadas al amparo de la preferencia regional se regulará por las disposiciones de la estructura jurídica de la ALALC hasta tanto se adopten las normas de carácter general a que se refiere el Artículo 45 del Tratado de Montevideo 1980.

10. Profundización: Cada dos años se realizará una Reunión de los países de la región para examinar el funcionamiento del mecanismo, perfeccionarlo y profundizar las preferencias regionales de modo de avanzar, en forma gradual y progresiva, al cumplimiento del Artículo 1 del Tratado de Montevideo.

En particular, la Primera Reunión sobre la Preferencia Regional deberá considerar:

a) la profundización de la preferencia regional tanto de los gravámenes como en las restricciones; en este sentido se señala como objetivo aplicar una ampliación de las preferencias —tanto en aranceles como en restricciones— similares a la establecida en el acuerdo inicial;

b) establecer un programa para la eliminación de las restricciones no arancelarias;

c) establecer un mecanismo ágil de cláusula de salvaguardias que permita, en forma temporal, atender situaciones críticas que

afecten a la balanza de pagos o a determinadas producciones nacionales;

- d) perfeccionar las normas de origen;
- e) la situación de los productos en las listas de excepciones;
- f) acordar los mecanismos que será necesario armonizar para continuar profundizando las preferencias regionales y armonizar y perfeccionar instrumentos de pagos y de apoyo a desequilibrios externos;
- g) acordar los mecanismos que será necesario fortalecer o establecer para asegurar una distribución equitativa de los beneficios del proceso. En lo posible, estos mecanismos deben referirse a los ámbitos de la producción, inversiones y financiamiento y contemplar, especialmente, la situación de los países de menor desarrollo.

Al poner en aplicación la preferencia regional, los países latinoamericanos tienen la oportunidad de considerar esta decisión como el comienzo de un nuevo impulso destinado a emprender acciones de cooperación en vastos campos de la actividad económica, de manera de dar una respuesta adecuada a la magnitud de los desafíos que enfrenta el desarrollo latinoamericano. Así como la región emprendió un definido camino de industrialización ante la crisis de los años treinta, la grave situación regional e internacional de los ochenta, así como las profundas transformaciones que están experimentando las estructuras productivas y los patrones de consumo, impone la necesidad de emprender, en forma decidida, la vía del desarrollo integrado latinoamericano. De igual manera debe considerarse el sector de los servicios.

ASPECTOS INSTITUCIONALES EN LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION

Raymundo Barros Charlin

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES DE UN PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

No creemos que sea ésta la oportunidad de hacer un análisis académico o doctrinario desde el punto de vista de los órganos que contemplan los convenios de integración económica (complementados por decisiones emanadas de aquéllos) y que configuran el ordenamiento jurídico, sustantivo y adjetivo, de los procesos de integración que se llevan a cabo en América Latina.

Simplemente nos hemos propuesto presentar, de una manera sucinta, el panorama institucional de la nueva Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), generada por el Tratado de Montevideo 1980, señalando aquellos aspectos que creemos merecen ser debatidos en esta ocasión con mayor amplitud, ya que, a nuestro juicio podrían contribuir a desarrollar ALADI con una estabilidad en su perfeccionamiento y con una participación de los sectores más representativos involucrados que le vayan dando al esquema ciertos elementos institucionales que resultan indispensables para cumplir sus objetivos.

Previamente, creemos del caso formular tres consideraciones de carácter general:

a) ALADI, en contraposición a lo que pudiera pensarse y precisamente por la característica de "flexibilidad" que le es consustancial requiere de una estructura institucional que evite una desarticulación grave entre sus instrumentos y sus propósitos. Forma parte del pensamiento tradicional en materia de integración económica latinoamericana, creer que las estructuras institucionales han de tener mayor precisión y envergadura cuando la forma de integración elegida sea conceptualmente inequívoca y de verdadera "categoría integradora", como sería el caso de una unión aduanera o de un mercado común. Esto es, constituiría una regla elemental la relación directa entre la modalidad de integración que se pretende y la estructura institucional que los países miembros se confieran. Cuan-

do aquella sea capaz de generar vínculos económicos sólidos y claramente predeterminados, los órganos habrán de tener mayor dosis de "supranacionalidad".

No creemos tan cierto ese raciocinio, ya que la amenaza de frustración del esquema también tiene una relación proporcional con el grado de flexibilidad otorgado al proceso. Y en el caso de ALADI (como se ha tenido la oportunidad de analizar a raíz de las intervenciones precedentes) sin cierto rigor institucional, el divorcio entre los propósitos del Tratado y las acciones que pueden llevar a cabo los países podría llegar a ser persistente e insubsanable.

No olvidemos que el Tratado de Montevideo 1980, "tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano" (artículo 1) para lo cual no se contemplan instrumentos precisos, unívocos que necesariamente conduzcan a esa modalidad de integración.

Por otra parte, *las funciones básicas de la Asociación* son, las de promover y regular el comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación¹ económica que coadyuven a la ampliación de los mercados (artículo 2).

Resulta obvio que es necesaria una disciplina institucional para lograr el "objetivo" y desarrollar tales "funciones básicas", particularmente si se considera que la "flexibilidad" de ALADI, se caracteriza "por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el establecimiento de los vínculos de integración" (letra c del artículo 3).

Sin un ente capaz de regular, compatibilizar, e ir proponiendo incluso tales acuerdos, no va a resultar posible proseguir un proceso de integración encaminado, como dice el propio Tratado, "a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región".

De tal manera, entonces, que no es necesariamente cierto que a mayor dosis de flexibilidad instrumental, deba corresponder una laxitud institucional que provoque, o amenace provocar, una desarticulación progresiva.

b) ALADI debe enfrentarse a una realidad social y económica prácticamente inédita en la región. No corresponde detallar las magnitudes de desempleo; endeudamiento externo; necesidad de privilegiar el mercado latinoamericano global frente a las murallas, a veces infranqueables, de los países llamados industrializados. La

¹No vamos a entrar a la discusión cuasi-metafísica de si ALADI se inserta más bien en la esfera de la cooperación "regional" que en la de la "integración" propiamente tal. No habiendo una definición generalmente válida de esos conceptos y habiéndose definido ALADI como una Asociación "de integración", nos parece ocioso ahondar en esas lucubraciones.

circunstancia histórica de ALADI (donde conviven estados que representan más del 90% de la población, del territorio y del producto de América Latina) no nos permite desarrollar el proceso con aquella "tibia negligencia displicente y a menudo superficial" propia de ALALC.

Tanto la circunstancia histórica, objetivamente grave, como la experiencia presuntamente acumulada en veinte años, nos llama a una mayor disciplina en las conductas a seguir.

ALADI es la expresión integradora elegida, apta "jurídicamente" para promover un proceso estable y sostenido. Tratemos de darle (consecuencial y consecuentemente) una orientación institucional adecuada, proporcionada al desafío histórico aludido.

c) Aparte de describir someramente las estructuras institucionales vigentes, con una necesaria mención a la experiencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) o al aporte del Grupo Andino, y que hemos insertado para ilustrar (sin pretensiones académicas y sólo con espíritu descriptivo) a los que no son expertos o conocedores del tema, nos proponemos en esta oportunidad, solamente proporcionarles aquellos elementos de juicio mínimos para deliberar en torno a la necesidad de contar con organismos técnicos de proposición y de fiscalización en el esquema institucional de ALADI y resaltar la necesidad de tener una expresión institucional adecuada que permita una participación en el proceso a los sectores más representativos de las comunidades nacionales organizadas.

Debemos considerar que al proceso de integración económica de América Latina, le podemos pedir por cierto, una disciplina jurídica propia, pero limitada siempre por las estructuras, modalidades y hábitos nacionales y supeditada obviamente, a una voluntad política que hasta el momento, muy a nuestro pesar, observamos más declarativa y retórica que profunda, paciente y sostenida como lo requieren las circunstancias.

Los antiguos creían en la *alquimia*, como arte con el cual se pretendía transmutar los metales, y cuyo principal fin era transformar en oro los que llamaban menos perfectos. *Abulia*, a su vez, es definida como la incapacidad de hacer algo determinado, o de actuar, aunque se haya llegado a una decisión. No debiéramos, por experiencia personal, creer en las virtudes "alquímicas" de los esquemas de integración económica. Tampoco podemos desembocar en la abulia. Trataremos de ubicarnos en una perspectiva posible y consecuente, aunque aquella forma de abordar estos aspectos resulte menos seductora.

A partir de estas consideraciones generales, incursionaremos brevemente, de acuerdo a la naturaleza y propósitos de divulgación y análisis de este Seminario, en los aspectos institucionales elegidos,

conscientes de que no estamos haciendo, como ya se dijo, un estudio propiamente jurídico de los elementos de juicio sometidos a deliberación posterior al menos en esta ocasión.

BREVE PANORAMA INSTITUCIONAL

Desde el momento que el propio Tratado de Montevideo 1980 nos empieza (en su artículo 1) recordando su misión de "proseguir" el proceso iniciado por ALALC y considerando que las Partes Contratantes del convenio aludido tienen, para bien o para mal, una experiencia previa al nuevo horizonte que ofrece ALADI, debemos comenzar describiendo el panorama institucional que ofrecía ALALC. Se suele olvidar, o restarle importancia, al hecho que junto al llamado "patrimonio histórico" (extensivo a las concesiones negociadas al amparo del Programa de Liberación del Tratado de Montevideo (1960) se ha ido generando un "patrimonio histórico de naturaleza jurídica e institucional" del cual no es fácil, conveniente ni posible, desligarse con precipitación indebida, salvo en aquellos aspectos que resultan esencialmente distintos en un marco y en otro, por la naturaleza estrictamente "multilateral" de ALALC y "flexible-convergente" de ALADI.

Como sabemos, el Tratado de Montevideo 1960 contempló inicialmente dos órganos principales. A uno de ellos, la Conferencia de las Partes Contratantes, le correspondía en su calidad de órgano máximo de la Asociación, tomar todas las decisiones sobre los asuntos que exigen resolución conjunta de las Partes Contratantes. Entre sus atribuciones estaban las de adoptar las providencias necesarias para la ejecución del Tratado; promover las negociaciones que éste contemplaba; resolver sobre presupuesto, reglamentos, elección de autoridades; y finalmente se le otorgaba una competencia genérica que consistía en "entender de los demás asuntos de interés común". Era un órgano político, y al mismo tiempo una instancia de negociaciones. Al otro órgano jerárquicamente inferior a la Conferencia, que es el Comité Ejecutivo Permanente y está encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, se le dieron funciones de ejecución, de representación, de estudio y también se lo autorizó a tomar decisiones en materias que correspondían a la Conferencia, en virtud de una delegación de competencia de parte de ésta.

Ambos eran de carácter intergubernamental, ya que se constituían exclusivamente con representantes de las Partes Contratantes.

El Tratado de 1960 contempla una Secretaría, pero ésta no tiene el carácter de órgano de la Asociación, sino que forma parte de la estructura general del Comité Ejecutivo Permanente.

Este esquema es de carácter clásico y los Estados, prácticamente, retienen íntegramente sus competencias; no obstante esta circuns-

tancia, se ha reconocido al de Montevideo el carácter de Tratado-Marco. Es así como las normas encargadas de desarrollarlo y hasta las de naturaleza complementaria —como aquellas que legislan sobre situaciones que no fueron previstas inicialmente en el Tratado— han sido materializadas como Resoluciones de los órganos mencionados.

En la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de ALALC, en noviembre de 1965, se le agregó al esquema un nuevo órgano encargado de determinar la conducción política superior de la Asociación: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC. Dicha institución provocó la suscripción de un Protocolo modificador del Tratado de Montevideo, que entró en vigencia el 27 de septiembre de 1975.

Tenemos entonces tres organismos políticos simplemente intergubernamentales. Cada uno de ellos tiene una esfera de atribuciones poco claras. Además existe una Secretaría que no aparece dotada de facultad de proposición y que cumple labor de tipo administrativo.

Los países miembros, en la misma oportunidad mencionada, resolvieron crear un órgano técnico apto para realizar estudios, formular proposiciones y presentar proyectos destinados a acelerar el proceso de integración regional. El órgano mencionado fue creado por Resolución 118 (v) de la Conferencia de las Partes Contratantes y jamás tuvo existencia real. Iban a integrar dicha Comisión “cuatro personalidades nacionales de las Partes Contratantes designadas por la Conferencia y el propio Secretario Ejecutivo de la Asociación”. Asimismo se señalaba que sus miembros actuarían sin responsabilidad de gobierno y exclusivamente para cumplir una función de carácter técnico.

La necesidad de dotar al proceso de integración regional de un organismo técnico comunitario, si bien era desde el punto de vista teórico una necesidad imperiosa, contrastaba con la manifiesta y reiterada reticencia exhibida por los países a la presencia de cualquier atisbo de supranacionalidad.

La afirmación anterior es tan válida que incluso jamás logró funcionar la comisión técnica recordada, que no tenía —por otra parte— ninguna potestad vinculante que obligara al órgano político a pronunciarse, necesariamente, sobre la proposición o proyecto que se comenta².

²Uno de los mecanismos institucionales más ambiciosos propuesto para la integración de América Latina, lo encontramos en la “Carta” enviada por José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch a los Presidentes de América Latina en abril de 1965. En dicho documento se propone la adopción de un esquema institucional similar al de la Comunidad Económica Europea; un Consejo de Ministros, una Comisión. Eje-

Es sabido que en el marco del Acuerdo de Cartagena se sigue un criterio distinto en el proceso de adopción por decisiones. La Comisión debe pronunciarse sobre las proposiciones de la Junta, pudiendo aprobarlas, no aprobarlas o enmendarlas de acuerdo al complejo sistema de votación señalado en el artículo 11 del Acuerdo. Las enmiendas aludidas deben aprobarse por los dos tercios de votos afirmativos y sin que haya voto negativo³.

Para el nacimiento de la norma jurídica en la integración sub-regional andina se optó por seguir un criterio similar al que ofrece el Tratado de Roma que dio origen a la Comunidad Económica Europea⁴.

En la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC que recordamos, se acordó crear dos comisiones consultivas: la de asuntos laborales y la de asuntos empresariales. La primera no ha tenido ninguna influencia en el desarrollo de la integración regional y se ha reunido dos veces en el lapso de quince años sólo para plantear cuestiones muy genéricas. La segunda ha servido de marco para los planteamientos generales que sobre la marcha del proceso han formulado los empresarios del área⁵. Estos últimos, en el

cutiva, un Parlamento Latinoamericano; incluía una Corte de Justicia, un Consejo Económico y Social y Otro Cultural Tecnológico.

En propuestas y estudios posteriores, ante la realidad más cautelosa que mostraba el proceso, se descartó paulatinamente la posibilidad de un esquema institucional tan complejo para un ámbito regional, aun cuando —como lo veremos más adelante— dentro del Grupo Andino, se ha adoptado instituciones muy similares a las esbozadas en el documento aludido.

³El Acuerdo de Cartagena contempla cinco modalidades como sistema de votación de la Comisión. El primer inciso del artículo 11 del Acuerdo nos señala una norma general (el voto afirmativo de los dos tercios de los Países Miembros) que tiene importantes excepciones en los tres Anexos del Acuerdo. Es corriente que se aluda a la norma general mencionada sin considerar las otras modalidades, lo que proporciona, obviamente, una imagen distorsionante del sistema.

⁴La Junta del Acuerdo de Cartagena, a pesar de haber sido concebida básicamente como órgano de proposición, ejerce otras funciones que podríamos agrupar de la siguiente manera:

- de control y verificación (artículos 65, 67, 79, 80, 85, 99, 101, del Acuerdo).
- de coordinación y de relación con otros órganos (artículos 10, 15, 20; punto 42 del Art. 7 de la Decisión 9 de la Comisión);
- ejercicio de funciones delegadas (artículo 15 b.g.1);
- ejercicio directo de algunas competencias (artículos 71, 83, 100e) del Acuerdo de Cartagena).
- funciones propias del secretariado, señaladas en el artículo 15 del Acuerdo aludido.

⁵Dentro del esquema claramente multilateral como el que ofrecía la ALALC era importante que la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales contara en sus reuniones con el mayor número de asistentes de las entidades gremiales de la producción y del comercio más representativos de los once países. En el caso de la Comisión Consultiva de Asuntos Laborales, era importante que la integración de cada delegación fuera privativa de las centrales sindicales na-

ámbito de las denominadas "reuniones sectoriales", formulan posibilidades concretas de complementación industrial en los sectores industriales específicos que se determinen. En ellas se acuerda recomendar a los gobiernos la suscripción de acuerdos de complementación. Anualmente en el informe que sobre el proceso de integración de América Latina elabora el INTAL, se da cuenta de estas reuniones. Es así como en el informe correspondiente a 1979 vemos que en el curso de dicho año "se programaron y fueron realizadas 13 reuniones sectoriales con la participación de 587 empresarios de países de la ALALC". De estas reuniones surgieron dos proyectos de nuevos acuerdos de complementación, 33 sugerencias para ampliación de un proyecto recomendado en 1978 y 1.339 sugerencias de concesiones para ampliar acuerdos vigentes.

En el marco del Acuerdo de Cartagena, funciona un órgano denominado Comité Asesor Económico y Social, integrado tanto por representantes de los empresarios como de los trabajadores de los países miembros. Este último organismo ha permitido que las fuerzas representativas de las actividades económicas nacionales sigan de cerca, colaboren y aporten sus ideas e inquietudes tendientes a perfeccionar el Acuerdo de Cartagena⁶.

En el marco de la ALALC —con distintos grados de eficacia— funcionaban los llamados "consejos de políticas" que procuraban coordinar y armonizar determinados instrumentos o actividades económicas. Estos Consejos entendían en aquellos asuntos con respecto a los cuales los organismos principales consideraran necesaria su

cionales, y debían ser acreditadas por intermedio de los respectivos gobiernos. Los empresarios, por otra parte, para seguir de cerca el proceso de integración regional han establecido entidades gremiales por sectores económicos. Es el caso, entre otras, de la Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA); la Asociación de Empresarios Latinoamericanos (AEMPALALC); la Asociación Latinoamericana de Industrias de Conservas Alimenticias y la Asociación Latinoamericana de Productores de Vidrio; la de Cuero y la Curtiembre; la del Vino y la Uva; la de Industrias Eléctricas; la de Armadores; el Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero, etc.

El Comité Asesor Económico y Social (CAES) ha sido reglamentado por la Decisión Nº 17 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y conforme a la propia Junta "debe reforzar su acción, de manera que sus recomendaciones a la Comisión y a la Junta se sustenten en el estudio exhaustivo de los planteamientos sometidos a su consideración, reflejen el consenso e influyan de manera importante en las decisiones y, una vez adoptadas éstas, el accionar de los trial (CADI); Política Comercial (CAPQ); Asuntos Agropecuarios (CAP); Asuntos CAES nacionales contribuya a la mejor ejecución de los planes, programas y veniente que se perfeccionen las organizaciones privadas que permitan a los núcleos directivos empresariales y laborales expresar, a nivel subregional y a través del órgano competente del respectivo gobierno nacional, sus opiniones y sugerencias respecto de la marcha y proceso en general y de los aspectos específicos que atañen a sus respectivos sectores" JUNAC, *Evaluación del proceso de integración, 1969-1979*.

opinión. Por otra parte, podían proponer la adopción de aquellas medidas que correspondieran dentro de las esferas de su incumbencia. Obviamente, eran de carácter gubernamental. Estos Consejos suponen el propósito de armonizar gradualmente algunas políticas estrechamente vinculadas al perfeccionamiento de una determinada modalidad de integración.

En el caso específico del Acuerdo de Cartagena son de particular utilidad, ya que este instrumento de integración señala en su artículo 26 que: "los países miembros iniciarán inmediatamente un proceso de coordinación de sus planes de desarrollo en sectores específicos y de armonización de sus políticas económicas y sociales, con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área"⁷. Precisamente esos órganos de coordinación son importante fuente de las armonizaciones perseguidas. En el caso de la ALALC fueron creados los Consejos de Política Financiera y Monetaria; el de Transporte y Comunicación y el de la Política Agrícola. Dentro de la misma Asociación, pero con un nivel político jerárquico inferior al de los representantes gubernamentales que asisten a los Consejos aludidos, se crearon las denominadas Comisiones Asesoras⁸.

Hemos visto en este panorama institucional las modalidades que han ofrecido los esquemas en materia de órganos políticos de decisión; de órganos técnicos comunitarios de proposición y de órganos vinculatorios con autoridades nacionales y con los empresarios y trabajadores.

Quedaría incompleto el panorama si nos refiriéramos a los sistemas jurídicos elegidos como mecanismos jurisdiccionales. La ALALC contó, desde 1967, con un sistema de solución de controversias que combina las negociaciones diplomáticas clásicas con instancias arbitrales y al cual jamás recurrieron las Partes Contratantes, tradicionalmente partidarias de los entendimientos directos. Se dispone la jurisdicción obligatoria del tribunal que se establece—sin necesidad de convenio especial— para la lista de materias aprobadas por el Consejo de Ministros reunido en el Sexto Período de Sesiones Extraordinarias de la ALALC (Resolución 198, septiembre de 1967)⁹.

⁷En el ámbito del Acuerdo de Cartagena funcionan los siguientes consejos: de planificación monetaria y cambiaria; de financiamiento; de política fiscal; de comercio exterior; de turismo; de asuntos sociales; de salud y de integración física. (Decisiones 22, 36, 39, 68 y 71 del Acuerdo).

⁸Las Comisiones Asesoras mencionadas son las siguientes: Desarrollo Industrias y proyectos de integración. Continúa señalando la Junta que: "Asimismo será con Monetarios (CAM); Transportes (CAT); Origen (CAO); Nomenclatura (CAN); Estadística (CAE).

⁹La lista de materias aludidas tiene relación con los principales aspectos propios del programa de liberación y del tratamiento de la nación más favorecida: cláusulas de salvaguardia; disposición sobre agricultura; reexportación; libertad

En cambio, en el caso del Acuerdo de Cartagena, se ha seguido, sobre el particular, una política jurídica bastante similar —nuevamente— a la de la Comunidad Económica Europea, ya que el Tribunal Andino de Justicia que está vigente tiene competencias muy precisas en tres aspectos:

- control de la legalidad de las normas emanadas de la Comisión y de la Junta;
- solución de controversias en caso que un Estado Miembro considere que otro ha incurrido en incumplimiento de sus obligaciones.
- interpretación, por vía prejudicial, de las normas que conforman la estructura jurídica uniforme en los territorios nacionales.

Recientemente, en el mes de agosto del año en curso (1983) fueron elegidos los jueces de este Tribunal que se constituirá en 1984, pero que en el hecho ya está actuando por “presencia moral”, particularmente en su perspectiva de disuasión en la adopción de conductas reñidas con el ordenamiento jurídico vigente. (El Protocolo del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena es de fecha 28 de mayo 1979).

Llama la atención en el panorama institucional andino la aparición desde 1979, de nuevas instituciones de importante relieve político. Nos referimos tanto al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, como al denominado Parlamento Andino. El primero de ellos se perfecciona jurídicamente el 12 de noviembre de 1979 y se conoce como Consejo Andino. Sus funciones principales tienen relación tanto con la formulación de la política exterior conjunta de los países miembros, como a su injerencia en el diseño de la “política general del proceso de integración subregional”, recomendando las medidas que aseguren la concreción de sus fines y objetivos. Por otra parte, la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores es una instancia orientadora de todo el proceso andino que deberá tener en cuenta la coordinación de todos los convenios y acuerdos que conforman el sistema de la integración andina¹⁰.

El Parlamento Andino, por su parte, que es un “parlamento de parlamentos” al menos en su primera etapa también tiene injerencias en lo que respecta a “coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina”. Las atribuciones del Parlamento comprenden asimismo el examen de la marcha del proceso de integración subregional y la promoción de medidas y su-

de tránsito de mercaderías; origen; medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo; protección al valor de las concesiones; dumping y otras prácticas desleales de comercio; acuerdos de complementación.

¹⁰Al respecto, puede verse la publicación del INTAL, El proceso de integración en América Latina en 1979, pp. 125 y siguientes.

gerencias "que coadyuven a la aproximación de las legislaciones nacionales". (Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, 25 de octubre 1975).

El Tratado de Montevideo 1980 contempla en su Capítulo vi la organización institucional.

Como órganos políticos de la nueva Asociación, señala el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (el Consejo); la Conferencia de Evaluación y Convergencia (la Conferencia) y el Comité de Representantes (el Comité).

Los tres órganos son intergubernamentales y los representantes en ellos han de circunscribir su acción dentro de las instrucciones precisas que reciban al efecto.

Debemos destacar que la estructura misma del Tratado le confiere al principio de la convergencia una considerable importancia, de allí que la labor de la Conferencia —que deberá reunirse trianualmente— sea decisiva. La creación de una Conferencia, abocada a este aspecto tan importante del proceso, como a la misión de "promover acciones de mayor alcance en materia de integración económica" es una innovación institucional importante en relación con el esquema anterior.

Consideramos que para que el órgano citado pueda cumplir adecuadamente su misión, es necesario que la Secretaría de la Asociación le presente informes técnicos exhaustivos sobre la materia, los que deben contener sugerencias muy claras que hayan sido discutidas previamente con los técnicos nacionales. Por eso creemos importante la norma señalada en el artículo 42 del Tratado, que dispone la creación de un órgano de consulta integrado por "funcionarios responsables de la política de integración de los países miembros".

En cuanto a las funciones del Consejo y del Comité, el Tratado de Montevideo 1980 no presenta innovaciones importantes en relación con las que les otorgaba el Convenio anterior a sus órganos principales.

En cambio, el artículo 43 ofrece una alteración interesante frente a la situación anterior, al señalar que tanto el Consejo como la Conferencia y el Comité "adoptarán sus decisiones con el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros". Esta norma que aparece como una regla general de votación, contiene importantes excepciones relativas a las siguientes materias que por su naturaleza resultan ser las más importantes en el caso de ALADI:

- a) Enmiendas o adiciones al Tratado;
- b) Adopción de decisiones que correspondan a la conclusión superior del proceso;
- c) Fijación y profundización de la preferencia arancelaria regional;

- d) Multilateralización (conversión en acuerdos de alcance regional) de los acuerdos de alcance parcial;
- e) Aceptación de la adhesión de nuevos países miembros;
- f) Reglamentación de las normas del Tratado;
- g) Adopción de medidas correctivas que surjan de las evaluaciones de la marcha del proceso de integración;
- h) Fijación de las normas básicas que regulan las relaciones de la Asociación con otras asociaciones regionales, organismos o entidades internacionales.

Para estas materias y otras de menor importancia (carácter administrativo) la votación será de dos tercios de votos afirmativos y sin que haya voto negativo.

Hay otra innovación institucional interesante: la Secretaría como órgano técnico aparece robustecida, por cuanto *puede formular propuestas* a los órganos de la Asociación, a través del Comité. Estas propuestas estarán "orientadas a la mejor consecución de los objetivos y al cumplimiento de las funciones de la Asociación".

Por otra parte puede "representar a la Asociación ante organismos y entidades internacionales de carácter económico con el objeto de tratar asuntos de interés común".

Aparte de estas funciones de órgano de proposición y representación, el Tratado que crea la ALADI permite intervenir de una manera decisiva en el perfeccionamiento del proceso al *organismo técnico* mencionado, al darle injerencia en dos aspectos vitales:

- La evaluación periódica de su marcha, manteniendo un "seguimiento" permanente de las actividades emprendidas por la Asociación y de los compromisos de los acuerdos logrados en el marco de la misma;
- El análisis por iniciativa propia, para todos los países, o a pedido del Comité, del cumplimiento de los compromisos convenidos. Asimismo, puede evaluar las disposiciones legales de los países miembros que alteren directa o indirectamente las concesiones pactadas.

Creemos que estas atribuciones de "control técnico", a pesar de no señalárseles una consecuencia jurídica precisa, puede servir de apoyo al perfeccionamiento normal y correcto del proceso. A su vez, el cumplimiento adecuado de estas atribuciones le permitirá al Comité cumplir con sus funciones de:

- Evaluar y orientar el funcionamiento del proceso;
- Proponer fórmulas para resolver las cuestiones planteadas por los países miembros, cuando fuera alegada la inobservancia de algunas de las normas o principios del Tratado;
- Apreciar multilateralmente o declarar la compatibilidad, según sea el caso, de los acuerdos parciales con países ajenos al esquema.

Es obvio que esta acción de control técnico de la Secretaría ayuda a las labores de la Conferencia (examinar el funcionamiento del proceso y recomendar medidas correctivas de alcance multilateral), y por cierto al Consejo que decidirá, en definitiva, la cuestión.

No nos encontramos en presencia de un procedimiento propio de un sistema jurisdiccional para "solucionar las controversias" o interpretar los compromisos emanados de la ALADI, pero sí frente a instancias técnicas y políticas que podrían ejercer una "misión promotora y reguladora" del proceso, en el caso que utilizaran sus competencias en el sentido de que produzcan efectivamente los resultados que se esperan de su ejercicio y estén inspiradas de un espíritu integracionista real. Más adelante, se volverá sobre el particular, en el entendido (varias veces reiterado) que no se han pretendido realizar en esta oportunidad un análisis jurídico de estas materias, sino, lisa y llanamente, llamar la atención sobre su importancia, considerando la necesidad de estabilizar los compromisos y la renuencia de los países de ALADI a adoptar estructuras jurisdiccionales de la naturaleza del Tribunal Andino que constituiría un "óptimo jurídico"¹¹.

3. TRES ELEMENTOS INSTITUCIONALES IMPORTANTES EN EL PERFECCIONAMIENTO DE ALADI

a) La necesidad de la presencia activa de un órgano *técnico-promotor* del proceso. En el caso de ALADI coexisten instrumentos propiamente multilaterales que comprometen a todos los países y que además pueden ser de cumplimiento "automático", sin necesidad de mayores proposiciones complementarias, como es el caso de la preferencia arancelaria regional y de las nóminas del artículo 18, en beneficio de los países de menor desarrollo económico relativo, con otros instrumentos carentes inicialmente (a la luz del propio Tratado) de automaticidad y que, naturalmente, requieren de una entidad regional promotora. Resulta entonces muy importante *una*

¹¹Sobre estos aspectos recomendamos la lectura de un Estudio elaborado por el INTAL a solicitud de la Secretaría del Mercado Común Centroamericano sobre "La solución de conflictos en la integración latinoamericana" INTALVIBID, Buenos Aires, 1972.

Allí figuran los procedimientos que *de hecho se utilizan* en el Mercado Común Centroamericano y en ALALC. Incluye el Estudio, las presentaciones y análisis de casos.

Asimismo recomendamos la lectura del trabajo de Villagrán Kramer sobre "Sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena" (Volumen 12 de Derecho de la Integración de INTAL-BID).

Para casos extralatinoamericanos de métodos empleados para solución de controversia ver Volumen 10 de la revista antes aludida sobre la Convención de Estocolmo (AELC) y Volumen 20 estudio de Emilio J. Cárdenas sobre "Métodos de Solución de controversias comerciales internacionales". (Noviembre, 1975).

acción imaginativa permanente para guiar a los países miembros en la proposición de las diferentes modalidades de acuerdos de alcance parcial o regional que pueden decir relación a:

- aspectos comerciales;
- de complementación económica;
- agropecuarios;
- de promoción del comercio;
- de cooperación científica y tecnológica;
- de promoción del turismo;
- de preservación del medio ambiente.

Hemos citado estas modalidades (que no son las únicas, a título enunciativo), conforme a lo dispuesto en los artículos 8 y 11 del Tratado de Montevideo 1980.

Desde el momento que los acuerdos de alcance parcial, además de estar “abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros” y de contener, obligatoriamente “cláusulas que propicien la convergencia”, es necesario el funcionamiento de un ente promotor que los conciba, los distribuya, ayude a negociarlos y proponga métodos reales de convergencia. Ese papel debe hacerlo un órgano de proposición, apto para concebir iniciativas de interés colectivo y de detectar los criterios y las materias que promuevan el desarrollo económico-social armónico y equilibrado de la región.

Debemos destacar en este sentido, la capacidad de concepción, de convencimiento y de detección de la utilidad colectiva que debe inspirar a la Secretaría de ALADI. Esa afirmación la creemos válida *no sólo para iniciar* la gestión de acuerdos, sino para contribuir a su gradual perfeccionamiento;

b) La necesidad *de controlar* el cumplimiento de principios básicos y los compromisos contraídos. En el caso de ALADI se contemplan principios rectores y consustanciales al proceso que requieren de la presencia activa de un ente contralor, como son las figuras que a continuación se enumeran:

- la de la “convergencia” de las acciones parciales, entendida como un proceso de “multilateralización progresiva” de aquellos acuerdos en que no participan sino que dos o más países. Dicho proceso de convergencia se postula conforme a la letra b del artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980, “en función del establecimiento del mercado común latinoamericano”;
- la del “tratamiento diferenciado” en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, que “serán aplicados en una determinada magnitud” en su beneficio. Esta circunstancia debe mantenerse y respetarse. Con este propósito, los países miembros establecerán la apertura de los mercados, así como programas y

- otras modalidades específicas de cooperación (artículo 16). Se contemplan asimismo “mecanismos eficaces de compensación para los efectos negativos que incidan en el comercio intrarregional” de esos países;
- la necesidad de preservar los márgenes negociados, tanto en la preferencia arancelaria regional del artículo 5 (complementado por decisiones posteriores) como las concesiones emanadas de posibles acuerdos de alcance regional, o parciales en su caso y la urgente eliminación simultánea de restricciones no arancelarias de toda naturaleza.

Obviamente, todos los compromisos contraídos requieren de un efectivo cumplimiento y sólo nos hemos limitado en estas líneas a mencionar aquellos más significativos y que al parecer presentan mayor grado de vulnerabilidad. Habría entonces, dos maneras de velar por la correcta aplicación de principios y mecanismos: o se establecen normas *especiales* en tal sentido en los diferentes acuerdos de alcance parcial; o bien se determina un mecanismo “global”. El Tratado de Montevideo 1980, como ya vimos, se inclina por lo segundo, sin perjuicio de que los países miembros adopten mecanismos de una mayor disciplina jurídica en los diferentes acuerdos de alcance parcial, ya que en los de alcance “regional” (que por esencia comprometen a todos los países) el sistema será colectivo, uniforme en lo tocante a fiscalización.

En el gradual desprestigio de ALALC, el estado de incumplimiento consentido y generalizado, fue factor determinante.

En el Acuerdo de Cartagena, la creación de un Tribunal Andino de Justicia ha sido —a nuestro juicio— el hecho político y jurídico de mayor relieve después de la firma del propio Acuerdo.

El Tratado de Montevideo 1980 se olvidó de jerarquizar a la “estabilidad” como uno de los principios más relevantes¹².

c) *La necesidad de crear unas instancias de participación efectiva a sectores representativos*

El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chi-

¹²En principio, somos partidarios de darle acción directa de reclamación por causa de incumplimiento de los compromisos derivados del ordenamiento jurídico de ALADI a los particulares afectados que demuestren ser tales ante la Secretaría General de la Asociación, la cual debería formular, a su vez, los planteamientos técnicos del caso ante el órgano político (el Comité) en caso de encontrar fundada la reclamación. Por su propia decisión, el Comité podría obligarse a conocer tales presentaciones de la Secretaría y a darles curso en un plazo breve, instando al país (o a los países del caso) a cumplir adecuadamente los compromisos. En este sentido estamos elaborando una ponencia para discutir en la Sociedad Chilena de Derecho Internacional en el mes de diciembre próximo. Por el momento, no estaríamos en condiciones de detallar más el mecanismo en estudio.

le editó en 1977, (a raíz de los trabajos presentados a un Seminario realizado en Jahuel con activa participación del sector privado nacional, y de organismos regionales) una obra en que se analiza ampliamente aspectos concernientes a la organización nacional y regional de la participación del sector empresarial y su incidencia en el desarrollo de la completación industrial¹³.

Entendemos que en el marco de ALADI la Resolución 8 del Comité de Representantes que aprueba la estructura orgánica de la Secretaría General y el "manual de funciones" en vigencia desde diciembre de 1981, establece una "unidad" o departamento de "promoción", complementación y cooperación". Dicha "unidad" debe desarrollar programas específicos de vinculación interempresarial, asistencia para el aprovechamiento de los acuerdos y prestar el apoyo necesario para la realización de reuniones con los representantes de los agentes económicos de los países miembros. Asimismo, tiene a su cargo dicha "unidad" el mantenimiento de contactos permanentes con las asociaciones que agrupan a los empresarios, tanto para promover negociaciones concretas, como contribuir a asegurar el cumplimiento de las medidas adoptadas por los países miembros.

La Secretaría, en sus Programas de Trabajos de 1982 y 1983, ha querido darle un especial énfasis a la posible vertebración regional de los siguientes sectores:

- I) Industrias químicas y petroquímica;
- II) Productos de la industria siderúrgica;
- III) Frutos y hortalizas frescas y elaboradas;
- IV) Productos de pesca, frescos y elaborados;
- V) Industria de máquinas y herramientas;
- VI) Industria química-farmacéutica básica y
- VII) Metales no ferrosos.

También entendemos que las llamadas "reuniones sectoriales" han desempeñado un papel importante tanto en la adecuación de los 25 acuerdos de complementación industrial de la ALALC como en los acuerdos de alcance parcial suscritos en el marco de ALADI que sean *los propios empresarios* los que valoren la acción desplegada y sus reales posibilidades. Con todo, nos cabe formular algunas inquietudes sobre el tema de las instancias efectivas de participación que puede ofrecer ALADI en el futuro. Dichas inquietudes son las siguientes:

I) Al formular la política general de la Asociación y avances en la liberación del intercambio recíproco, como asimismo en la pre-

¹³Colección Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Volúmenes 3 y 4 editados por el autor de estas líneas. Especialmente los estudios de Walter Sánchez G. (Pág. 120 y siguientes Volumen 3) y de Enrique Burgos y Hernán Pitto (Volumen 4).

sentación de estructuras integracionistas generales, debiera oírse a los organismos "de cúpula" de los sectores privados nacionales de la manera más amplia y representativa posible, incluyendo a las organizaciones de trabajadores, particularmente en los propósitos de búsqueda *de aumento de empleos* que debiera ser un principio básico que oriente la marcha de la Asociación (política de pleno empleo; criterio de utilización de mano de obra);

II) Al gestionar, promover, perfeccionar *acuerdos sectoriales* (de complementación económica) debe oírse permanentemente (en instancias de "consulta") a las respectivas organizaciones sectoriales de empresarios y trabajadores. Incluso, más allá de lo expresado, promover una adecuada organización donde no la hubiere;

III) Todo ello supone una organización de trabajadores y empresarios, que en las distintas comunidades nacionales sea legítima, libremente elegida y propiamente "representativa". De lo contrario, seguirán estas comunidades ausentes del proceso y éste a su vez, no podrá jamás "autosostenerse" más allá de los compromisos estrictamente gubernamentales. También debe elevarse a la jerarquía de principio rector de la integración económica latinoamericana, el reconocimiento formal de que éste, por su naturaleza y envergadura "desborda" la acción puramente estatal y afecta directamente a las empresas y, por cierto, a los trabajadores.

La opinión expresada por el economista chileno Alejandro Foxley a raíz de la reconstrucción económica para la democracia a nivel nacional, la creemos válida "a nivel regional".

Dice Foxley: "Se debe perseguir maximizar la capacidad de generar ocupaciones estables *a través de un esfuerzo mancomunado del Estado, de los Empresarios privados y de los trabajadores*. El nuevo enfoque no debiera discriminar artificialmente entre la industria y los demás sectores productivos, particularmente el agrícola, evitando lo que a menudo ocurrió durante la vigencia del modelo sustitutivo de importaciones. Debiera más bien incentivarse todos aquellos rubros productivos que permitan generar más ocupaciones estables, dentro del marco de un crecimiento acelerado de la economía, no obstaculizado innecesariamente por restricciones externas y equitativo en la distribución de sus beneficios"¹⁴.

En la reconstrucción del aparato productivo nacional la variable "integración" debiera jugar un papel relevante (sentido desarrollista compartido a largo plazo). Conviene tener presente que las exportaciones intrarregionales más dinámicas son las manufacturas y

¹⁴"Reconstrucción económica para la democracia" CIEPLAN. Editorial Aconcagua 1983. Foxley (pp. 15 a 94). Cortázar (95 a 148). Meller y Solimano (149 a 188). También es importante French-Davis ("Una estrategia de apertura externa selectiva". 237-296).

que Chile vende en los países de ALADI el 51,9% de sus exportaciones totales de manufacturas (1980). Por otra parte, más del 25% de los alimentos, casi el 40% de las materias primas agrícolas, casi el 35% de los combustibles que consumimos en 1980 los compramos en la región.

... ..

...

...

CAPÍTULO II

PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD ACADEMICA Y EMPRESARIAL

LA COOPERACION UNIVERSITARIA EN AMERICA LATINA

Pilar Armanet Armanet

Si analizamos la literatura existente sobre cooperación latinoamericana, los discursos de personeros políticos, los preámbulos de los tratados y los estatutos de las instituciones regionales, encontraremos siempre presente la referencia a nuestra identidad cultural, a nuestra comunidad de intereses y de nuestro destino como naciones.

Se recalca una y otra vez nuestro común origen, nuestra influencia de la colonización europea y nuestra decisión común también de constituirnos en Estados independientes. No obstante, es poco frecuente que junto al análisis de los problemas de la cooperación económica que son tratados en foros amplios y frecuentes, se incorpore también el aspecto de la cooperación cultural como un puntal significativo de toda iniciativa de integración regional, o de cooperación económica.

De este modo entonces, la cooperación cultural ha sido principalmente de foros especializados, de tratados exclusivos, sin someter el tema frecuentemente a la discusión amplia de todos los sectores sociales: empresarios, académicos, sectores públicos, periodistas y estudiantes.

Es por ello que nosotros hemos considerado particularmente importante considerar la cooperación cultural dentro de los temas a tratar en este evento destinado a desentrañar las nuevas formas de la cooperación en el Cono Sur.

En el ámbito de la cooperación cultural consideramos que la Universidad juega un rol fundamental, tanto a través del desempeño de su papel específico como institución formadora, de investigación y de extensión a la sociedad en su conjunto, como también como actor activo en la percepción de la realidad latinoamericana, de las posibilidades de su integración como unidad regional y de los caminos que es necesario recorrer para constituirarla.

1. El papel de la Universidad en los países de América Latina.

En los países en desarrollo y particularmente en América Latina, las Universidades han recibido una muy especial atención de la so-

ciudad en que se desempeñan, habiéndoseles asignado una multiplicidad de funciones que deben ser cumplidas para contribuir al desarrollo cultura y social.

En primer lugar, corresponde a las Universidades la tarea de formar a los profesionales que requieren las distintas áreas de la actividad social, exigiéndose de ellas una adecuación a las necesidades del progreso económico y sus nuevos requerimientos y expresiones. Es así como, la Universidad debe ir reconociendo estos nuevos campos de acción y proveer la enseñanza adecuada para que profesionales bien preparados puedan llenar esos vacíos que la adaptación del progreso social va produciendo.

No obstante, no podemos considerar copada la función de la Universidad como institución de formación superior, asignándole simplemente la tarea de la instrucción de los profesionales. La Universidad se nutre de los hombres que dedican a la investigación y al perfeccionamiento académico todo su quehacer. En este ámbito la Universidad debe servir de centro permanente de formación académica, en el sentido de proveer los medios para que aquellos que lo requieran puedan dedicarse a la búsqueda permanente y siempre rica de la verdad en todas las áreas del conocimiento.

En este aspecto, una Universidad únicamente profesional no puede constituirse en una fuente generadora de conocimientos, ya que éste sólo fluye de la actividad creadora de los académicos a través de la investigación científica.

No compartimos, por otra parte, la Universidad como ente únicamente dedicado al ejercicio académico, sino que consideramos esencial su participación como ente activo en la búsqueda de los caminos del desarrollo y del progreso económico y social.

Este equilibrio difícil de obtener es el que debe lograrse para evitar una Universidad elitista y aislada o bien instrumentalizada por actores y objetivos que le son ajenos.

En este respecto, la sociedad influye a la Universidad y ésta está inserta en ella: participando, orientando y generando ideas. La Universidad medieval de los claustros quietos y alejados ya no puede repetirse. Los académicos y los estudiantes son personas que tienen una actividad integral dentro y fuera de la Universidad y no puede exigirse que dentro de ella abandonen sus ideales, sus convicciones o sus propios problemas.

Más allá del terreno de la formación de académicos y profesionales, la Universidad en los países en desarrollo y en América Latina, especialmente son el centro por excelencia en el que se desarrolla la investigación científica y tecnológica. No es nuevo para los estudiosos de los problemas del subdesarrollo el tema de la inferioridad científica y tecnológica, de la brecha siempre creciente de países desarrollados y en vías de desarrollo y particularmente de las

dificultades de adaptación de una tecnología que se encuentra ideada para sociedades diferentes de las nuestras.

Resulta, sin embargo difícil que esa tarea de cuya importancia pareciera existir consenso en nuestros países, reciba la debida atención. Los académicos latinoamericanos se encuentran permanentemente luchando por obtener apoyo para sus proyectos de investigación, invirtiendo en esas tareas parte importante de sus esfuerzos. Críticas constantes respecto del preciosismo científico de los investigadores, de su desconexión con las necesidades sociales, de su atención preferente por el reconocimiento externo de sus labores científicas, pueden percibirse siempre como fundamentos para la restricción del apoyo necesario.

Las labores de investigación científica se encuentran necesariamente vinculadas a la actividad internacional del quehacer universitario, ya que es a través de ese contacto como puede medirse efectivamente el avance que se realiza, el aporte que se entrega y la calidad del trabajo realizado. La comunidad científica internacional es esencialmente eso: una comunidad y sus relaciones forman parte de su propia existencia.

Realizar investigación científica y tecnológica en nuestros países no significa en ningún caso recorrer caminos ya hechos o aliviar los estándares de exigencia que internacionalmente existen para la investigación académica. Por el contrario, significa precisamente conocerlos suficientemente para proponer respuestas alternativas. La labor del académico latinoamericano, del investigador científico y de su desarrollo tecnológico exige una capacidad creativa mucho mayor aún.

Esa capacidad creativa debe y puede exigirse de aquellos académicos que habiéndose formado fuera en centros universitarios desarrollados, conociendo los criterios existentes y habiéndose moldeado en torno a ellos, sepan adaptarse y generar en nuestras universidades un desarrollo intelectual similar, contando que sólo con imaginación podrá suplirse la insuficiente cantidad de recursos.

La Universidad debe constituir un ente fundamental en el desarrollo de la investigación científica, en el convencimiento que sólo puede realizarse docencia cuando se realiza paralelamente investigación. Asimismo, en su relación con la sociedad en que se desarrolla, la Universidad debe ser permeable a los problemas que enfrenta, proponer soluciones, realizar investigación conjunta con centros no universitarios, con empresas públicas y privadas y toda suerte de colaboración con los otros entes de la comunidad. El acceso y la comunicación del conocimiento adquirido y de sus formas de aplicación es una tarea que corresponde a la Universidad.

En último término y ligado con lo anterior, la sociedad exige a la Universidad ser canal de difusión de la cultura hacia la comuni-

dad. No es otro el destino de la extensión universitaria que persigue poner a disposición de la sociedad toda los distintos aspectos de su quehacer cultural, científico, técnico y artístico. Es labor de los académicos alentar a la comunidad a intereses por su trabajo para tener allí su mejor apoyo y legitimación de su quehacer universitario.

2. *Requerimiento de la Universidad.*

Si tenemos en cuenta el amplio rol que la Universidad desempeña en las sociedades de los países en desarrollo: formación de académicos y profesionales, motor básico de la investigación científica y tecnológica, y centro de difusión de las ideas y la cultura a la sociedad, debemos meditar cuáles son los principales requisitos que nuestras universidades requieren para su desempeño.

En primer lugar, la autonomía universitaria creemos que sólo su enunciado bastará, debido a que en torno a este elemento mucho se ha escrito en América Latina y aún mucho más se ha luchado para hacerla efectiva tanto por parte de los estudiantes como por los académicos en distintos momentos de nuestra turbulenta historia política.

En segundo lugar y como complemento del primero: la libertad y el pluralismo académico.

Cuando estos elementos se expresan en un foro como éste, parece innecesario dejar constancia de que la Universidad requiera que sólo elementos de calidad, preparación y dedicación a la docencia y la investigación académica deban ser tomados en cuenta para la permanencia de los académicos en las universidades.

En un medio en que la capacidad es un bien escaso, dado que la preparación y la excelencia constituyen una inversión humana de toda sociedad, resulta muchas veces incomprensible que motivos completamente ajenos al quehacer universitario primen en la selección de los académicos. Como dijimos anteriormente, esta tendencia, aun cuando no parece necesaria de expresar por su claridad y reconocimiento general, ha sido una constante histórica en las universidades de nuestra región, y lamentablemente los efectos de esta tendencia tienden a acrecentarse y a hacerse cada vez más discriminatorios.

En tercer lugar y no por ello menos importante, nos referiremos a la necesidad de que las universidades cuenten con fuentes adecuadas de financiamiento.

Con ello no pretendemos afirmar que la Universidad deba recibir un apoyo financiero desproporcionado en relación a los medios que la sociedad asigna a la educación, sino simplemente a que debe contar con los recursos adecuados para el desempeño de sus funciones.

No obstante, lo que sí constituye un hecho dramático en nuestra región y que nos gustaría enfatizar, es el apoyo que requiere la investigación científica y tecnológica. En este campo existe una profunda incomprensión de la necesidad de proveer los medios para realizar estudios de nuestras necesidades y de nuestros problemas concretos. Este desafío parece encontrar muchas veces una mayor comprensión en organismos foráneos de países del Norte, que reconocen como una de las causas fundamentales de nuestro subdesarrollo la falta de conocimientos básicos y aplicados de nuestras sociedades.

Esta realidad también parece escaparse de la visión de nuestros empresarios, que pocas veces financian en las universidades proyectos que les permitan solucionar sus problemas más graves.

Es sin duda en el ámbito de las ciencias sociales donde nuestras universidades acusan las deficiencias más graves. Ello redundaría necesariamente en un descenso en la calidad de nuestros profesionales, de nuestro nivel cultural y muy especialmente de nuestra propia estimación. El aislamiento va reduciendo exigencias y creando campo a la mediocridad.

Es por ello que autonomía, pluralismo y libertad de enseñanza y medios adecuados de financiamiento son los requisitos esenciales para que las universidades puedan servir de fuente de renovación de las sociedades latinoamericanas.

3. *Proposiciones para la cooperación universitaria regional.*

Creemos que en el campo de la cooperación universitaria existe un enorme camino por recorrer que recién comienza a percibirse a través de iniciativas pioneras.

En este campo los estudios de CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino) proporcionan un aliento permanente en este campo de acción.

Asimismo, iniciativas de vinculación por áreas de interés, como es el caso del RIAL, que reúne a los centros de estudios internacionales de América Latina en un foro permanente que promueve el intercambio académico, los proyectos de interés común y el mutuo conocimiento de profesores investigadores y trabajos, es sin duda una iniciativa que ha demostrado su validez e importancia.

Existen sin embargo otras áreas que merecen estudios conjuntos y que no se enfrentan con este criterio. Por ejemplo, en este contexto se insertan claramente los centros de estudios multidisciplinarios para el análisis de ciertas regiones geográficas: este sería precisamente el caso de un centro regional interdisciplinario para el estudio de zonas áridas; un centro regional que se preocupara de la investigación y prospección de los recursos pesqueros pelágicos que

podiera orientar adecuadamente una política conjunta de manejo y que apoyan los intentos de coordinación que se realizan a nivel de la Comisión Permanente del Pacífico Sur.

Otro ejemplo sería establecer centros de estudios sociológicos en regiones que tienen particularidades étnicas comunes y que ameritan un estudio profundo para asegurar a estos pueblos un trato justo y adecuado a su verdadera identidad cultural.

Todos estos proyectos tienen una profunda tendencia integradora, en cuanto permiten observar nuestros problemas con ojos comunes y reconocer con claridad la comunidad de desafíos que enfrentamos.

Conclusiones:

La Universidad es un subsistema dentro de la sociedad global y recibe y entrega señales desde ella y hacia ella. De ahí que un cambio que fortalezca el espíritu de cooperación e integración necesariamente redundará en profundizar y legitimar el proceso de unidad latinoamericana desde la base.

Los académicos y los jóvenes son principalmente permeables a las grandes iniciativas y por ello creemos que aun cuando a nivel de medidas de política económica se deba reemplazar el triunfalismo por el realismo, en las Universidades debe requerirse persiguiendo el objetivo mejor, cual es la plena integración de los países del Cono Sur.

UN NUEVO ENFOQUE DE LA COOPERACION INTERNACIONAL: LA COOPERACION ACADEMICA EN AMERICA LATINA

Iván Lavados Montes

CAPÍTULO I

COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO

En los últimos años el sistema internacional ha sufrido cambios profundos que han tenido y pueden tener una alta gravitación en el proceso de cooperación internacional.

Asistimos a una nueva estructuración de la tradicional división del trabajo, como consecuencia de la crisis de los modelos utilizados por los países desarrollados. Ello ha llevado a plantear la necesidad de la interdependencia como requisito del nuevo orden económico internacional que la comunidad internacional busca para hacer frente a la crisis del desarrollo a que está enfrentada.

Al respecto, es interesante destacar lo que expresara el señor Robert S. McNamara, en su informe como Presidente del Banco Mundial, en 1978. Formulando una apreciación que podría constituir el marco del Informe, expresa el señor McNamara en su prefacio: "Es un hecho que la economía internacional se está volviendo cada vez más interdependiente. Esta evolución puede y debe beneficiar tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados, pero para que así sea deben introducirse ajustes en las estructuras globales del comercio, que reflejen los cambios que han tenido lugar en las ventajas comparativas. Estos ajustes no serán fáciles pero, en último término, la única alternativa al establecimiento de un marco económico más racional sólo puede consistir en mayores dificultades para todos"¹.

La cooperación internacional debe verse como un elemento fundamental del nuevo orden económico internacional (NOEI) emergente. Actualmente el concepto de Cooperación Internacional ha dado un paso hacia adelante y ya no se concibe como un mero compro-

¹Banco Mundial: "Informe sobre el Desarrollo Mundial" (1978, Washington).

miso moral por parte de los países industrializados, sino como una tendencia histórica hacia el establecimiento del NOEI.

La verdad es "que no hay una clara definición acerca de cuál debe ser este NOEI. Existen diversas corrientes de opinión a este respecto. En todo caso, el NOEI responde al surgimiento de una conciencia crítica en el seno de la comunidad mundial, frente a un estado de cosas que deja un profundo sentimiento de insatisfacción y la sensación de que el orden actual no puede continuar"².

Las áreas en desarrollo con un mayor poder de negociación y en un sistema interdependiente no pueden seguir considerando el proceso de la cooperación aisladamente de sus problemas fundamentales: precios de materias primas, endeudamiento externo, transferencia de recursos humanos y de capital hacia las áreas desarrolladas. La cooperación internacional debería examinarse dentro de la complejidad descrita y ser considerada como un derecho de los países en desarrollo dentro de un sistema internacional que para tener viabilidad y estabilidad debe estar presidida por valores de equidad y colaboración.

Desde los inicios de la cooperación internacional en un sentido formalizado, la concepción y enfoque del desarrollo ha tenido una influencia decisiva en la orientación de la cooperación y en el acceso y participación que en ella ha tenido América Latina.

Los diversos enfoques que sobre el desarrollo han prevalecido en el último tiempo han planteado de manera diversa el proceso de cooperación internacional.

1) *Etapas del "crecimiento" y la "Asistencia" Internacional*

En el enfoque del "desarrollo" considerado como crecimiento económico, son los aspectos cuantitativos los que le dan sus características y concreción a este concepto.

El nivel de desarrollo está definido básicamente en términos de ingreso por habitante y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento. Esta conceptualización, obviamente, plantea implícitamente que la cooperación internacional debe tener como principal función la transferencia de recursos financieros para aumentar la capacidad productiva y la inversión de los países. La creación de instituciones financieras multinacionales debe entenderse en este contexto.

Por otra parte, surge el concepto de Asistencia Técnica como instrumento de apoyo a procesos y mecanismos de carácter fundamentalmente económicos.

Sin embargo, el enfoque en esta primera etapa es más bien de

²Iglesias, Enrique, "Cooperación Internacional y América Latina" (en: "Cooperación Internacional y Desarrollo", p. 39. Ediciones CPU, 1978).

“ayuda” que de “esfuerzo conjunto”: una de las partes que interviene en el fenómeno adopta sin mayor discusión el rol de “dador” o de “otorgante” y la otra, de “receptor” o de “beneficiario”. Pese a que, formalmente, se destaca el principio de que esta forma de relación es un proceso en que todas las partes intervinientes deben compartir esfuerzos, la práctica corresponde a un enfoque asistencial antes que cooperativo.

Al mismo tiempo, se asocia el concepto más bien a aspectos operacionales que a aspectos sustantivos, identificándose como constituyentes de esta forma de colaboración a aquellas acciones que permiten proporcionar recursos a la parte asistida, consistentes básicamente en servicios de expertos, equipos y suministros, becas y material bibliográfico.

El concepto también es restringido en cuanto a la percepción implícita de sus efectos. Ellos son visualizados esencialmente, de manera preponderante, como “capacitación técnica” de los países receptores para cumplir en mejor forma las tareas de sus respectivos desarrollos o como un medio para suplir la falta de esa capacitación en los receptores.

Por último, asociado con esta forma de conceptualizar la cooperación técnica internacional, se puede encontrar un concepto implícito, cual es que la capacidad de proporcionar esta cooperación radica sólo en los países desarrollados y en los organismos internacionales. En cuanto a los receptores, los actores más usuales son organismos estatales y los proyectos típicos de esta misma etapa se dirigen hacia la creación de instituciones o refuerzo de organismos públicos existentes. También encuentran acogida en los organismos internacionales la colaboración para la prospección y evaluación de recursos naturales.

2) *Etapa de la “modernización” y la “cooperación técnica” internacional*

Cuando el desarrollo es considerado como un proceso de modernización, la cooperación internacional se plantea en un nuevo escenario y se le asigna, implícita o explícitamente, un rol diferente a lo anteriormente expuesto.

El concepto de desarrollo, considerado como un proceso de modernización, puede resumirse en la ecuación siguiente:

—Desarrollo es igual a crecimiento más cambio social.

En este enfoque los aspectos cualitativos del desarrollo adquieren especial significación.

El desarrollo es considerado en un sentido más integral y el subdesarrollo tiene como característica básica el de la insuficiencia dinámica.

En relación a la cooperación internacional, en este enfoque, es preciso privilegiar las variables de tecnología y de reformas estructurales. Se considera que la tecnología tiene un rol básico en el proceso de desarrollo y se caracteriza a los países subdesarrollados como carentes de este recurso. Por ello la cooperación internacional impulsa la transferencia de ciencia y tecnología, desde los centros de mayor desarrollo hacia las áreas menos desarrolladas.

Dentro de este enfoque, la cooperación técnica asume una mayor importancia relativa y tiende a modificar y modernizar las instituciones y procesos de desarrollo. Ella ya no tiene un carácter simplemente "asistencial", sino que debe estar destinada a mejorar la capacidad científica tecnológica de los países en desarrollo.

Contribuyó también a este cambio de conceptualización, la evolución experimentada desde los propios organismos otorgantes, quienes mediante importantes iniciativas de estudio y replanteo de objetivos, procedimientos y recomendaciones en sus formas de acción, contribuyeron al mejor logro de las metas de desarrollo de los países receptores.

Merece destacarse, en este sentido, el Estudio emprendido a iniciativa del Banco Mundial, publicado en 1969, titulado "El Desarrollo: Empresa Común", conocido también como "Informe Pearson", que resumió investigaciones e ideas y formuló recomendaciones para aumentar la efectividad de la ayuda para el Desarrollo.

También dentro del Sistema de Naciones Unidas, desde 1967, comienzan a perfilarse algunas tendencias a modificar los conceptos, las que se consagran al adoptarse por el PNUD el llamado "Consenso de 1970", sobre la base del estudio sobre la "Capacidad del Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo", que fue encomendado al señor Robert Jackson, el cual fue sometido a discusión por los gobiernos miembros del PNUD.

De hecho, la mayor proporción de recursos se asignaron a proyectos para la creación o fortalecimiento de institutos tecnológicos y por lo que respecta a América Latina, su situación como receptora de recursos internacionales es importante.

Según cifras disponibles, hacia fines de la década de los años 60 (1969), la asignación de recursos era la siguiente, según aportes de organismos internacionales y países de la OECD³.

América Latina:	686.2	millones us\$	(22.8%)
Africa:	861.4	" "	(28.2%)
Asia:	1.450.6	" "	(48.3%)

³B.I.D. "Evolución de la Cooperación Técnica Internacional" (1968-1976). Informe presentado a solicitud de la Reunión de Representantes gubernamentales de América Latina, preparatoria a la Conferencia Mundial sobre CTED, realizado en Panamá (Dic. 1977).

Las reformas estructurales surgen también como un imperativo de las políticas públicas destinadas a modificar las estructuras económicas y sociales de los países recipientes.

La Alianza para el Progreso es un programa típico dentro de esta aproximación⁴. De la misma manera los procesos de integración adquieren relevancia e importancia como mecanismos de desarrollo y como recipientes de cooperación internacional.

3) En los últimos años en el mundo desarrollado se ha ido abriendo paso una conceptualización del desarrollo de los países subdesarrollados que básicamente apunta a la *superación de los problemas de extrema pobreza*.

Obviamente la cooperación internacional destina sus mayores esfuerzos y recursos en este sentido.

En los distintos períodos y enfoques brevemente reseñados, América Latina ha tenido participación distinta.

Cuando prevalece un concepto de desarrollo como crecimiento, el Continente accede conjuntamente con otras áreas del mundo a la cooperación financiera internacional.

En los períodos en que el mundo desarrollado conceptualiza el desarrollo como un proceso de modernización, América Latina por sus características es receptor privilegiado de la cooperación internacional y adquiere importancia decisiva la cooperación de carácter técnico que juega un rol significativo en la orientación de los procesos de desarrollo nacional.

En la actualidad, los esfuerzos de la comunidad internacional se orientan básicamente hacia los continentes más pobres y América Latina por su consideración de "Continente de clase media" pierde significación relativa. Según este enfoque, la situación de América Latina es francamente disminuida frente a otras áreas del mundo en desarrollo.

Según cifras disponibles, en 1979, los recursos de todas las fuentes se distribuyen como sigue⁵:

América Latina:	2.476,7	millones us\$	(11,4%)
Africa:	8.695,0	" "	(40,1%)
Asia:	10.460,5	" "	(48,3%)

"Sin embargo, el balance de lo que significó este Programa es bastante desalentador, pese a la importante dotación de recursos que u.s.a. destinó para tal objeto, sin encontrar una respuesta de transformación estructural real en los países de la Región.

Ha sido, con razón, calificado como "un capítulo bien intencionado dentro de la historia de la cooperación internacional, pero completamente superado por los hechos". (Iglesias, Enrique, Ob. Cit. p. 45).

⁵O.E.C.D.: "Development Cooperation" (1980 Review).

El concepto de "clase media", como se ha visto anteriormente, tiene importancia no simplemente teórica, sino que fundamentalmente práctica. Se trata de un concepto agregado que no responde a la diversidad de realidades que se pueden observar en el Continente, donde existen países, áreas regionales y grupos significativos de la población que viven en condiciones de extrema pobreza. Por ello creemos que es necesario hacer un esfuerzo muy serio y profundo para determinar los exactos alcances del concepto y analizar las consecuencias negativas que su uso indiscriminado y a un nivel muy general puede tener para el Continente⁶.

CAPÍTULO II

COOPERACIÓN ACADÉMICA INTERNACIONAL

I. UNA NUEVA VISIÓN. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL

En los últimos años ha tomado gran fuerza el proceso tendiente a expandir la Cooperación entre los países en desarrollo, con el objeto de fortalecer su autodependencia colectiva, de promover el intercambio de experiencias, y la adopción de estilos de desarrollo más adecuados a sus características y necesidades y de mejorar su participación en el Sistema Internacional.

Entre los principios que deben orientar la reestructuración de ese sistema, la Declaración y el Programa de Acción sobre el establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional adoptados en virtud de las Resoluciones 3.201 y 3.202 (s-vi) de la Asamblea General de la ONU en 1974, contemplan "el fortalecimiento de la Cooperación Económica, Comercial, Financiera y Técnica mutua entre los países en desarrollo, principalmente sobre bases preferenciales, a través de la acción individual y colectiva", a partir de la apreciación de que "la autodependencia colectiva y la creciente Cooperación entre los países en desarrollo contribuirán a fortalecer su papel en el nuevo orden económico internacional".

El Grupo de los 77, por su parte, señaló en el programa de Arusha, aprobado en febrero de 1979, que "una estrategia de autodependencia colectiva debía ser considerada como parte integrante de un sistema económico global, y más específicamente, como un elemento esencial en una estrategia de desarrollo que incluya la rees-

⁶Según Walt Rostow, uno de los 9 expertos, encabezados por Felipe Herrera, que han elaborado un informe a petición de OEA, para la Asamblea General Especial sobre Potencial de Cooperación Económica para el Hemisferio, América Latina, con la excepción de unos pocos países como Haití, Paraguay y Bolivia, ha "despegado" y avanza a la etapa siguiente, la campaña por la "madurez tecnológica".

tructuración de las relaciones económicas internacionales, y que la Cooperación Económica entre los países en desarrollo constituye un elemento clave en una estrategia basada en la autodependencia colectiva”.

Estos esfuerzos suponen la colaboración entre los gobiernos, los organismos internacionales de carácter gubernamental y las organizaciones no gubernamentales dotadas de especial competencia en los temas de interés para los otros dos sectores, incluyendo —como señalaron recientemente a la CEPAL sus gobiernos miembros— “aquellas organizaciones no gubernamentales regionales o subregionales que sean especialmente competentes en dichas áreas”.

Uno de los campos en que la transferencia de experiencia entre países en desarrollo resulta más importante es el de la Cooperación Científica, Técnica y Académica.

Como culminación de un largo proceso académico y político, en el que América Latina tuvo una destacada participación, en 1978 se celebra en Buenos Aires la Conferencia Mundial sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)⁷.

El plan de acción aprobado en esa Conferencia reconoce que la ATPD “es un proceso multidimensional”, y que “es un medio para crear comunicación y fomentar una Cooperación más amplia y efectiva entre los países en desarrollo”. Al mismo tiempo, señala que “las dificultades con que tropieza la economía internacional hacen más necesario que los países en desarrollo elaboren estrategias basadas en una mayor confianza en sí mismas, nacional y colectiva, para lo cual la CTPD es un instrumento importante”.

En relación con las actividades académicas, el plan de acción plantea que a fin de afirmar la identidad cultural de los pueblos y de enriquecer y fortalecer su capacidad colectiva con una mayor conciencia de su cultura y el patrimonio de otros países en desarrollo, se debe emplear en forma creciente la CTPD para promover vínculos culturales y educacionales y fortalecer el conocimiento mutuo, estimulando los intercambios en la esfera de las ciencias sociales, la educación y la cultura.

Con posterioridad, en 1979 se celebró en Viena la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. Las conclusiones de esta reunión reafirman la importancia de la CTPD, especialmente en el área de Ciencia y Tecnología.

Estimular la cooperación entre países en desarrollo en materias de cuestiones y prioridades seleccionadas entre ellos, sobre la base de programas y proyectos concretos elaborados conjuntamente en reuniones técnicas financiadas con fondos internacionales, estos pro-

⁷Amplios antecedentes se encuentran en el trabajo “Participación de la Universidad en el Proceso de Cooperación Técnica”, CINDA, 1981.

yectos deben tener en cuenta la necesidad de que las capacidades existentes en los países participantes se complementen entre sí (36.c)⁸.

Para fortalecer la capacidad científica y tecnológica de los países en desarrollo, se recomienda estimular y promover la transmisión de conocimientos científicos y la tecnología entre los países de las subregiones (38.d).

Los países en desarrollo deben establecer, según proceda, una red de instituciones u organismos científicos y tecnológicos para llevar a cabo, en forma cooperativa, labores vinculadas con toda la gama de actividades científicas y tecnológicas, tales como, entre otras, el fomento de programas de innovación tecnológica y de investigación y desarrollo (40).

Los países en desarrollo deben compartir entre ellos la información y la experiencia en las esferas más importantes, como la agricultura, la salud, las comunicaciones, la industrialización y otras similares (47).

El intercambio de experiencias, y los proyectos de Cooperación entre dos y más países en desarrollo, deben ser estimulados para reforzar la capacidad colectiva para valerse de medios propios. Los centros regionales son instrumentos valiosos para aunar recursos, especialistas y servicios para solucionar problemas de interés regional común, mediante una red de instituciones colaboradoras en todos los países participantes (79h).

El desarrollo depende cada vez más del conocimiento, esto es, de la capacidad de un país para absorber, adaptar o crear tecnologías, y de la calificación de sus recursos humanos.

Los conocimientos que un país requiere para promover su proceso de desarrollo deben entenderse en un sentido amplio, y no sólo comprenden aquellos que se incorporan a sus procesos productivos, sino también los que determinan sus formas de organización social y de transmisión de la cultura. En último término, la capacidad intelectual, científica y tecnológica en un país debe ser evaluada no solamente en función de su eficiencia en términos de crecimiento, sino, también, de su idoneidad para preservar y enriquecer su peculiar estilo de desarrollo.

De allí la importancia que posee el sector académico, científico y tecnológico en un país, y la necesidad de vincularlo a las tareas del desarrollo. Desde hace bastante tiempo, autorizados diagnósticos han señalado la desvinculación existente entre los organismos gubernamentales, los sectores productivos y el sistema académico, cien-

⁸Los números entre paréntesis indican el párrafo del Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. A/ Conf. 8/16, Naciones Unidas, Nueva York, 1979.

tífico y tecnológico, en los países latinoamericanos. La integración entre estos tres sectores es una de las características más destacadas que presentan los países industrializados, y constituyen, probablemente, uno de los principales indicadores de desarrollo. De allí la importancia de realizar esfuerzos para vincular el sector académico científico y técnico a este último proceso.

Durante la última década, y como consecuencia de procesos sociales, económicos y políticos muy complejos, han surgido en el Continente diversas formas institucionales que han organizado el trabajo académico bajo modalidades diferentes a los mecanismos tradicionales.

Dentro de este contexto, se han creado y consolidado organizaciones privadas autónomas, especialmente en el campo de las ciencias sociales; institutos tecnológicos que, junto a su trabajo de investigación, realizan cursos de postgrado; universidades experimentales y departamentos universitarios, que han logrado aplicar los resultados obtenidos en sus respectivas disciplinas a los problemas de desarrollo, y otros. Al mismo tiempo, se han estructurado instituciones y mecanismos multinacionales de carácter académico en determinadas disciplinas o áreas problemas, que realizan actividades de investigación, cursos de especialización o programas de extensión.

Estas nuevas instituciones y mecanismos, tanto de carácter nacional como multinacional, han surgido, por una parte, como respuesta a limitaciones que en un momento determinado tuvieron que enfrentar las estructuras tradicionales o, por la otra, como una manera eficaz de enfrentar nuevos problemas.

Este proceso ha ido acompañado de la búsqueda de mecanismos de intercambio, coordinación y Cooperación Académica entre las diversas instituciones anteriormente mencionadas. Durante los últimos años han surgido varios mecanismos de alcance multinacional en que participan universidades pertenecientes a diversos ámbitos geográficos reunidas para intercambiar experiencias y desarrollar más eficazmente proyectos específicos o centros especializados en el campo de las ciencias sociales, los estudios internacionales, la integración económica, las ciencias biológicas y otros campos del desarrollo.

A través de estas redes se ha buscado incrementar la comunicación científica entre los académicos latinoamericanos, intercambiar contenidos y resultados de investigación, identificar aquellas áreas en que la comunidad académica está en condiciones de efectuar una contribución más efectiva al proceso de desarrollo, acometer ciertas tareas a través de proyectos conjuntos, y, de paso, fortalecer las instituciones pertenecientes a ellas.

Estos mecanismos han contribuido muy eficazmente a promover las actividades académicas en los sectores mencionados, a vincular-

las más estrechamente con los problemas del desarrollo, y a generar un flujo de conocimientos, diagnósticos y soluciones más adecuados a los requerimientos del desarrollo latinoamericano. Han contribuido, también muchas veces, a movilizar recursos adicionales que han permitido ampliar y hacer más eficaces las actividades mencionadas. Por último, aunque no menos importante, cabe reconocer que esos mecanismos han efectuado un aporte decisivo a la creación de un pensamiento autónomo en torno a los problemas y los objetivos del desarrollo latinoamericano.

Los mecanismos tradicionales de Cooperación Internacional han tenido gran influencia en el desarrollo latinoamericano, no sólo en razón de los recursos financieros que han puesto a disposición de los países de la región, sino —y muy principalmente— a través de la transferencia de tecnología, formas organizativas y estilos de desarrollo, y de su impacto sobre las estructuras nacionales.

La Cooperación Internacional fue particularmente importante durante los años sesenta en América Latina. El pasado decenio registró una notoria declinación de la participación de América Latina en los esfuerzos de Cooperación Internacional, especialmente en los de carácter Técnico, debido a la insuficiente expansión de estos programas frente a los crecientes requerimientos del Tercer Mundo y a la necesidad de concentrarlos en los países de menor desarrollo relativo.

Al mismo tiempo, las experiencias y capacidades acumuladas por los países latinoamericanos, y la necesidad de buscar respuestas propias a los problemas que sus procesos de desarrollo plantean, han despertado gran interés por los Mecanismos de Cooperación Horizontal, que posibilitan la transmisión de experiencias, formas de organización y conocimientos técnicos de carácter innovativo: permiten la movilización de los recursos institucionales y humanos que poseen los países de la región, experiencias y recursos que pueden inscribirse más adecuadamente en el contexto y estilo del desarrollo latinoamericano.

Las nuevas formas de organización académica y las redes de Cooperación que se han creado en este campo, a que se hacía referencia más arriba, han efectuado un aporte muy importante a este proceso, y pueden constituir canales y mecanismos privilegiados para promover esas nuevas modalidades de Cooperación Horizontal.

II. ACTORES INSTITUCIONALES DE LA ACTIVIDAD ACADÉMICA

En el Continente existe un conjunto de instituciones que realizan una importante actividad académica, científica y tecnológica. Las más importantes son:

— Universidades

- Institutos Tecnológicos
- Organismos Internacionales
- Organizaciones Privadas
- Redes de Cooperación Académica.

El trabajo de estas instituciones y mecanismos ha sido apoyado por la Cooperación Internacional, la que ha tenido influencia en sus características estructurales y funcionales. Al mismo tiempo, estos actores son sujetos importantes en las nuevas modalidades y perspectivas de la Cooperación Internacional, especialmente en la de carácter Horizontal.

1. Universidades

Las universidades han sido actores fundamentales de la actividad académica, científica y tecnológica en el Continente.

En las últimas décadas han sufrido cambios y modificaciones profundos en su estructura y funcionamiento.

El proceso que más ha influido en el perfil que hoy muestra la educación superior es el de la masificación. En la década del 70 las matrículas se incrementan en más del 200%, en promedio, en América Latina⁹. Las universidades privadas tienen un incremento mayor que las públicas, representando en la actualidad el 40% del total de las universidades del Continente.

En el contexto de este proceso de masificación se mantiene la concentración de alumnos en pocas carreras de carácter tradicional.

Por otra parte, ha existido, aunque en forma concentrada, un aumento de la capacidad científica y tecnológica en las universidades de la región. En su conjunto, las universidades disponen de más del 50% del potencial científico y tecnológico. La investigación que se realiza, en general, no está vinculada a la demanda del Sector Productivo, y usualmente es de carácter disciplinario.

Desde un punto de vista institucional, las universidades muestran algunas características importantes. El planeamiento es un proceso usualmente utilizado para la toma de decisiones. Se han generalizado la estructura departamental y el currículum flexible, y se han profesionalizado la docencia y la investigación, habiendo aumentado notablemente los tiempos completos con profesores e investigadores. También se han hecho esfuerzos para lograr una coordinación más eficiente del sistema universitario a nivel nacional.

En algunas universidades de la región existen innovaciones que muestran perspectivas interesantes hacia el futuro.

El trabajo de carácter interdisciplinario comienza a tener rele-

⁹Ver Pablo Latapí: "Tendencias de la Educación Superior en América Latina", CPEU, 1979.

vancia. En varias universidades se están realizando programas y proyectos sobre tecnologías sociales en los campos de educación, salud, nutrición, desarrollo regional, etc. Al mismo tiempo, se han iniciado experiencias en programas interdisciplinarios de carácter científico y tecnológico en áreas como energía y recursos marinos.

Diversas universidades están interesadas en vincular más activamente la capacidad científica y tecnológica de que disponen, con la demanda del Sector Productivo. La actividad de Prestación de Servicios es una modalidad del trabajo universitario que abre perspectivas importantes en este sentido. Se requiere, sin embargo, solucionar problemas y limitaciones que se presentan en su desarrollo.

La promoción y evaluación del trabajo académico a través de proyectos de investigación también han significado un aporte inicial para un trabajo de mayor alcance futuro.

Importantes universidades de la región están abocadas a ambiciosos programas de Cooperación Horizontal, cuyo propósito fundamental es colaborar entre sí en la transferencia de experiencias organizativas y de contenidos tecnológicos específicos.

La Prestación de Servicios ha tomado gran auge y es una modalidad interesante, aunque con riesgo, del trabajo universitario, y representa una fuente adicional de recursos para la educación superior.

En estas características y tendencias de la Cooperación Internacional ha tenido un papel muy importante en el Continente. Hacia la educación superior han convergido programas de asesorías, de formación de docentes e investigadores en el extranjero, de equipamiento de laboratorios y de financiamiento de plantas físicas.

El perfil de las universidades del Continente ha recibido fuerte influencia de los países centrales. La estructuración en departamentos o institutos centrales, el surgimiento del currículum flexible, el desarrollo de determinadas disciplinas y sectores en detrimento de otros, son una expresión de esta influencia.

La formación de recursos humanos en el exterior ha consolidado la infraestructura científica y tecnológica en el Continente, y ha permitido internacionalizar el conocimiento hacia y desde nuestros países. Sin embargo, a nivel de hipótesis, es posible plantear la disfuncionalidad de los postgraduados en nuestras sociedades, al tratar de repetir experiencias fuera de su contexto natural. En el mismo sentido, puede apuntarse que la Cooperación Internacional ha contribuido a alterar los intereses y objetivos fundamentales de la educación superior, desplazando recursos y prioridades. Al respecto, puede apreciarse que los alumnos y el pregrado pierden importancia relativa frente a los profesores y al postgrado.

En la Universidad, sin duda, se encuentra la mayor parte de los recursos científicos y tecnológicos. Por esta razón, ella puede asu-

mir un papel fundamental como actor privilegiado de las formas emergentes de la Cooperación Internacional. Diversas experiencias muestran la posibilidad de esta Cooperación Horizontal, que significa una movilización de los recursos existentes en programas interuniversitarios y de vinculación de la Universidad con problemas centrales del desarrollo económico-social.

2. *Institutos Tecnológicos*

Estos actos de la actividad científica y tecnológica son creados, a partir de 1965, como parte del esfuerzo que hicieron los Estados de América Latina para crear una infraestructura científica y tecnológica adecuada a los requerimientos de una sociedad moderna.

Al crearlos se enfatizó la necesidad de ampliar y mejorar la oferta tecnológica, especialmente en cuanto a proporcionar "tecnologías adecuadas" a las características económicas y sociales de los respectivos países. En este esfuerzo se dio poca importancia a los aspectos de demanda, confundiendo la evidente "necesidad tecnológica" de las empresas y de los gobiernos, con la existencia de una "demanda real".

En general, y por la razón expuesta, los institutos han tenido un impacto muy limitado en la actividad productiva y de gobierno, más allá del mérito académico de sus trabajos.

Los problemas que estos actores han mostrado en su desarrollo pueden estar relacionados, a nivel de hipótesis, con la transferencia de modelos exitosos en países desarrollados a sociedades con distintas características y problemas.

La experiencia del funcionamiento de los institutos y los requerimientos de la demanda señalan las orientaciones futuras del trabajo de estos actores. Tal vez el mayor aporte que los institutos pueden hacer es contribuir a mejorar el proceso de transferencia del exterior, colaborando con la empresa en las funciones de selección, evaluación, negociación y adaptación de tecnologías.

El elemento que más puede contribuir a una mayor utilización de la capacidad tecnológica de los institutos es el mejoramiento de la capacidad de gestión de tecnología en las instituciones usuarias.

La Cooperación Internacional también ha tenido una importancia decisiva en el surgimiento de los Institutos Tecnológicos en los diversos países. La colaboración se inscribió en la visión del desarrollo, que daba gran importancia a la incorporación de tecnologías modernas a las sociedades en desarrollo. Los organismos multilaterales, especialmente del Sistema de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, apoyaron la creación y consolidación de institutos en materias tales como pesca, minería, forestal, metalurgia, etc.

3. *Organismos Internacionales*

A partir de la década del 50, organismos internacionales como CEPAL cumplen una importante labor académica, especialmente en el área de las ciencias sociales y de la economía. En la década del 60 se constituyen programas y proyectos dependientes de estos organismos, que amplían la cobertura de su trabajo académico con una proyección temática: ciencia y tecnología, planificación, población, empleo, etc.

En general, estos organismos han utilizado procedimientos convencionales con costos altos. En la actualidad existe una mayor preocupación por la Cooperación Horizontal y por la vinculación con redes e instituciones privadas de carácter académico.

Estos organismos, para sus actividades de investigación y capacitación, utilizan recursos de la Cooperación Internacional. Por esta razón en los últimos años se ha producido una curiosa situación, al competir ellos con otros actores institucionales del trabajo académico ante fuentes de financiamiento y Cooperación Internacional.

4. *Organizaciones privadas sin fines de lucro*

Estas instituciones surgen básicamente en la década del 60, principalmente en actividades de promoción académica.

En la década del 70 se constituyen y consolidan grupos permanentes de investigación, especialmente en ciencias sociales, existiendo una aproximación temática a las tareas a que estas organizaciones se abocan.

En el nacimiento y mantención de estos actores, la Cooperación Internacional ha sido fundamental; de especial significación ha sido el apoyo de fundaciones privadas extranjeras.

5. *Redes de Cooperación*

Existen en América Latina redes de Cooperación en distintos campos del desarrollo, que vinculan a grupos de actores institucionales que trabajan en una disciplina o área problema determinada.

En el campo académico existen redes de variada naturaleza. En general, su función principal es promover el trabajo conjunto de sus miembros a través de estudios, seminarios y cursos, intercambios y publicaciones.

La labor de Cooperación Horizontal que estos actores cumplen permite un flujo importante de conocimientos, contenidos científicos y tecnológicos, experiencias innovativas, información y servicios.

Las redes en el campo académico han tenido en el último tiempo un importante apoyo internacional. Debido a sus características

y al propósito de movilizar la capacidad científica tecnológica existente en programas cooperativos, pueden convertirse en actores privilegiados de la actividad académica en la perspectiva de las nuevas dimensiones de la Cooperación Horizontal.

III. MECANISMOS DE COOPERACIÓN ACADÉMICA

Como hemos indicado anteriormente, el Continente tiene una larga tradición de Cooperación Académica, especialmente en el campo universitario. En la perspectiva señalada existe un conjunto de instituciones, mecanismos y programas que realizan una activa labor de Cooperación Horizontal.

1. *Consejo sobre la Educación Superior en las Repúblicas Americanas (CHEAR)*

Esta institución fue fundada en 1958, por un conjunto de fundaciones norteamericanas y el Instituto Internacional de Educación (IIE), con el propósito de reunir líderes del Continente para intercambiar información y experiencia sobre educación superior.

El objetivo fundamental del CHEAR es el desarrollo de las relaciones personales entre U.S.A y América Latina, y de constituir un foro de discusión para materias prioritarias del desarrollo educativo.

Las principales actividades que cumple el CHEAR son: Conferencias anuales, intercambio de especialistas, talleres de trabajo y publicaciones.

2. *Organización Universitaria Interamericana (OUI)*

Fue fundada en 1979, por iniciativa de la Universidad de Quebec, Canadá. Su objetivo es promover lazos de solidaridad entre organismos universitarios de las Américas, difundir información y agrupar a los establecimientos universitarios para desarrollar programas de interés común. Participan en este organismo Universidades y Asociaciones de Universidades, tanto de carácter nacional como internacional de Canadá, Estados Unidos y América Latina.

3. *Consejo Interamericano de Cooperación Académica para el Desarrollo Económico y Social.*

Este mecanismo fue creado en 1981, por iniciativa de: Florida International University, Universidad Simón Bolívar de Venezuela y Universidad Autónoma de Guadalajara, México.

Los objetivos del Consejo son:

- Promover acciones de cooperación Académica Internacional con énfasis en el apoyo del desarrollo económico y social.
- Asesorar en las gestiones para conseguir financiamiento de programas en que estén involucrados miembros de la Organización.
- Promover la distribución de información a través de reuniones, publicaciones, etc., coordinándose para tal propósito con las actividades similares de otras instituciones universitarias.

4. *Unión de Universidades de América Latina (UDUAL)*

Esta institución es una asociación de universidades con cobertura latinoamericana. Fue fundada en 1949, y tiene su sede en México.

Realiza actividades como conferencias, seminarios, informaciones, especialmente a nivel disciplinario.

5. *Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)*

CINDA es una institución académica internacional cuya actividad principal es vincular a la Universidad a los problemas fundamentales del desarrollo del Continente. Fue fundada en 1971.

El Centro, a través de una actividad permanente de Cooperación Horizontal, promueve las actividades de universidades del Continente. Están vinculadas al Sistema CINDA un conjunto de universidades de la región andina, Chile, Brasil, República Dominicana y Costa Rica.

La Dirección Ejecutiva tiene su sede en Santiago de Chile. Existe también una oficina de Coordinación en Bogotá, Colombia.

Los diversos proyectos que el Centro ejecuta se encuentran insertos en los siguientes programas:

- Programa Relaciones y Desarrollo Académico
- Programa Ciencia y Tecnología
- Programa Universidades y Desarrollo
- Programa Políticas Universitarias.

6. *Asociación de Universidades e Institutos de Investigación del Caribe (UNICA)*

Esta institución es una asociación regional de universidades de la región caribeña y del litoral.

Las principales áreas de trabajo son:

- Agricultura
- Administración de pequeñas empresas
- Tecnología educativa
- Administración universitaria.

UNICA fue fundada en 1968, y tiene su sede actualmente en San Juan de Puerto Rico.

7. *Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA)*

Esta institución que reúne a las universidades públicas de Centroamérica fue fundada en 1948.

Sus principales áreas de trabajo son:

- Ciencias Sociales
- Salud
- Geología
- Química
- Medicina Veterinaria.

CSUCA realiza un importante esfuerzo editorial en textos de estudio. La Confederación tiene su sede en San José de Costa Rica.

8. *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)*

Es una organización no gubernamental cuyos miembros (alrededor de ochenta centros de investigación) son instituciones latinoamericanas que desarrollan actividades de investigación en el campo de las ciencias sociales. Los principales programas que CLACSO realiza se agrupan en:

- Comisiones y grupos de trabajo
- Programas de investigación
- Estudios de postgrado
- Publicaciones.

Las principales áreas de trabajo de la institución son:

- Ciencia, Tecnología y Desarrollo
- Desarrollo Urbano y Regional
- Educación y Desarrollo
- Estudios Rurales
- Movimientos Laborales.

Fue creada en 1967 y tiene su sede en Buenos Aires.

9. *Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA)*

Es una asociación de carácter internacional formada por instituciones de educación superior dedicadas a la enseñanza de la administración, tanto pública como privada en América Latina.

Su principal objetivo es contribuir al avance y difusión de las ciencias y técnicas administrativas.

Sus principales áreas de trabajo son:

- Administración Financiera
- Decisiones tecnológicas del Sector Productivo
- Transferencia de Tecnología.

CLADEA ha formado un centro de documentación de casos y unidades didácticas. Fue fundada en 1967, y actualmente tiene su sede en Río de Janeiro, Brasil.

10. *Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).*

ECIEL fue fundado en 1963, con el apoyo de la Brookings Institutions. Actualmente tiene su sede en Río de Janeiro, Brasil.

Es una entidad constituida por centros académicos de investigación económica y cuyo objetivo es realizar y promover estudios sobre la integración y el desarrollo de América Latina.

Esta institución ha definido como sus líneas prioritarias de investigación las siguientes:

- El gasto público social, el consumo privado y la satisfacción de necesidades básicas.
- Productividad, educación, empleo y éxodo rural.
- Políticas económicas, empleo y distribución del ingreso.
- Inserción de América Latina en la economía mundial
- Implicaciones económicas de la crisis energética
- Crecimiento demográfico, migración y mercado de trabajo.

ECIEL coordina e integra estudios comparativos que son desarrollados por sus instituciones miembros.

11. *Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL)*

PISPAL fue constituido en 1973. Es una red de centros de investigación social, cuyo propósito central es promover y orientar la elaboración de estudios sociales sobre las relaciones entre población y desarrollo tendientes a crear la base científica que permita la incorporación explícita del problema de población en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo económico y social. Al mismo tiempo se pretende evaluar las consecuencias poblacionales que de esas políticas puedan derivarse.

La sede de PISPAL se encuentra en Ciudad de México.

12. *Programa de Estudios sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL)*

Este programa fue creado en 1977. Es una asociación de centros académicos latinoamericanos interesados en promover el estudio de las relaciones internacionales de los países de la región a través de actividades de investigación, docencia, reuniones y seminarios, publicaciones y difusión.

Las principales líneas de trabajo de RIAL son las siguientes:

- Transformaciones estructurales del sistema internacional y sus consecuencias para América Latina
- América Latina y las negociaciones económicas internacionales.
- Evolución y perspectivas de las relaciones intraamericanas y las relaciones de América Latina con otras áreas.
- El proceso de transnacionalización y los sistemas políticos en América Latina.

La sede del RIAL se encuentra en Santiago de Chile.

GEICOS: UN MECANISMO DE PROMOCION DE LA INTEGRACION¹

E. O. Valenciano

INTRODUCCIÓN

Los vínculos económicos y culturales y la comunicación entre los pueblos asentados en esta área geográfica compuesta por los departamentos y provincias limítrofes de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú, son antiguos. Tienen raíces en la época precolonial y, por supuesto, tuvieron particular intensidad durante la Colonia. Se consideran como punto de partida del GEICOS los contactos mantenidos con motivo de la Primera Feria del Noroeste Argentino, realizada en Salta en 1974 (FERINOA 74). En esa oportunidad, representantes del sector privado reconocieron el potencial del área en su conjunto, y pusieron de manifiesto el interés en la integración fronteriza y regional y la forma de eliminar los obstáculos existentes para la misma. Se acordó entonces celebrar reuniones periódicas de empresarios para tratar estas cuestiones y examinar las posibilidades de colaboración recíproca. Se inició así un proceso evolutivo que culminó en la estructuración del GEICOS.

LA REGIÓN

GEICOS abarca el norte de Argentina y de Chile, el sur de Bolivia y Perú y el Paraguay. En el área se manifiestan climas variados y accidentes geográficos diversos, entre los que se destaca la presencia de los Andes. Los recursos naturales son abundantes e incluyen productos agrícolas y minerales. Las industrias más desarrolladas son las extractivas, en tanto que la manufacturera tiene un menor desarrollo relativo, siendo escasos los centros poblacionales importantes.

El aislamiento recíproco por falta de infraestructura de transportes limita la interacción entre las áreas nacionales y el comercio internacional.

¹Esta exposición se basa en el Documento "GEICOS: una experiencia de integración subregional", en cuya preparación participó el expositor.

Esta característica de áreas menos desarrolladas otorgan un especial interés al escenario de actividad del GEICOS.

LOS OBJETIVOS DEL GEICOS

Los objetivos del GEICOS, se pueden sintetizar así: promover la complementación económica de la región con miras al desarrollo de todas las partes que la integran, utilizando plenamente las potencialidades que encierra. Para ello, propone la resolución de los problemas de infraestructura de transporte: el incremento del comercio recíproco, dentro del área del GEICOS, y con los mercados externos de la región, proponiendo además la creación de empresas bi o multinacionales y la comercialización conjunta de productos hacia afuera del área.

Los objetivos del GEICOS y la naturaleza de esta entidad pone de manifiesto la existencia propia de dos aspectos sobresalientes. Uno es el *carácter privado* de este movimiento, tanto en su inicio como en su evolución y estructura jurídica. El otro aspecto, es la circunstancia de abarcar *áreas parciales* de varios países (con la excepción de Paraguay, cuyo territorio está íntegramente comprendido). Ambos aspectos merecen especial atención, con el propósito de determinar el rol del GEICOS en la integración y su encuadre jurídico-político en la misma.

Existe en los cinco países un acuerdo generalizado con los objetivos del GEICOS, en particular con su propósito de promover la integración de América Latina. Incluso en muchos sectores existe la opinión de que por esta vía es posible desarrollar una acción efectiva y complementaria de la que se obtendría a través de esquemas mayores, y específicamente dedicada a un área de menor desarrollo relativo.

Asociado al objetivo integracionista, ampliamente compartido en los cinco países, existe también en general aprecio por la contribución del GEICOS al conocimiento mutuo de los pueblos de la región y al entendimiento entre ellos y, por tanto, a su positiva cooperación a la paz.

A los objetivos comunes antes mencionados, se suman los intereses específicos de cada segmento nacional empresario participante. Tales intereses son complementarios entre sí y con las metas comunes y su existencia refuerza la solidez de propósitos de la entidad en su conjunto. Por ejemplo, los empresarios ven como una ventaja la perspectiva de incrementar el comercio con los demás y de avanzar en el campo de negocios recíprocos, incluso de complementar industrias y actividades. Sin embargo, esto es aún expresado como un interés muy general sin referencia a oportunidades concretas.

Existen, en cambio, otros intereses definidos como es el caso del

norte argentino, norte de Chile y Paraguay, donde se percibe en particular la importancia de lograr una vía de comunicación carretera con el Océano Pacífico, mejorando y ampliando los medios existentes entre Salta y Antofagasta y de diversos puntos del Paraguay a Salta. Ello permitiría incrementar las oportunidades de comercio de una vasta región interior del continente, que sumaría a sus actuales vías de entrada y salida una nueva perspectiva, abierta a los mercados del Pacífico. Se trataría de una vía complementaria de las existentes, que permitiría diversificar y ensanchar las posibilidades comerciales.

Correlativamente, en el norte de Chile se advierten las ventajas que resultarían del incremento de tráfico a través de sus puertos y la posibilidad de aumentar el comercio intrarregional por vías de comunicación mejoradas y ampliadas y el turismo. Todo ello contribuiría, se estima, al desarrollo de esa parte del país.

Desde el punto de vista boliviano, se aprecia la importancia de las oportunidades de negocios y comercio con los restantes sectores empresariales del GEICOS, así como el interés de no quedar al margen de un proceso integracionista que se perfila en un área vecina, al alcance de sus posibilidades.

En lo que atañe a Paraguay, además de lo ya expresado, se prevé que nuevas conexiones viales contribuirán positivamente al desarrollo del Chaco y a su integración a los circuitos económicos adyacentes.

Perú advierte el interés de promover la construcción de infraestructura y la habilitación de servicios que conecten el sur de su territorio con los mercados del GEICOS.

FACTORES LIMITANTES

Los factores limitantes u obstáculos principales que se detectan en la región se pueden ordenar prioritariamente y resumir en lo siguiente:

- Insuficiencia de la infraestructura vial y ferroviaria y en general de la oferta de transportes.
- Una estructura de oferta y demanda de la región con un bajo nivel de correspondencia.
- Escasa o limitada información sobre oportunidades comerciales de la subregión entre los segmentos empresariales participantes.

UBICACIÓN DEL GEICOS DENTRO DE LA TIPOLOGÍA DE LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN

Frente a esta problemática se trata de ubicar la función en el cuadro de la integración de América Latina, de una entidad privada, em-

presarial, cuya acción abarca territorios parciales de varios Estados (con la excepción anotada de Paraguay), y que se propone promover la integración económica subregional, con especial énfasis en la integración física, y en el incremento del comercio recíproco y externo.

El proceso de integración de América Latina, como es sabido, se desarrolla en el marco de instrumentos creados por los gobiernos. Y, por lo tanto, de naturaleza pública. Todos ellos suponen la concurrencia de la iniciativa privada. En esta concepción el empresario aparece *ex-post*, utilizando los moldes creados de antemano y canalizando a través de esos mecanismos, su actividad económica. Buena parte de los esfuerzos de los gobiernos consisten precisamente en lograr que sus creaciones jurídico políticas sean luego transformadas en hechos económicos por los empresarios.

En el caso del GEICOS la secuencia es inversa. Es el sector privado el que toma la iniciativa, crea su propia organización, fija sus objetivos y trata luego de hallar cabida en la integración, en el contexto de instrumentos jurídicos internacionales ya existentes. Y no solamente cabida en términos jurídicos, sino también en términos políticos, de compatibilidad con los objetivos internos y externos que se han trazado los Estados a que pertenecen.

Es claro que por la naturaleza pública de los sistemas de integración (ALADI, Grupo Andino, Cuenca del Plata, etc.), no le corresponde al GEICOS participar en los mecanismos de decisión de esos organismos, naturalmente reservados a los respectivos gobiernos, sino a través de los mecanismos previstos para la participación del sector privado. Sin embargo, se advierte una importante función del sector privado, en el ámbito de cada país, como elemento promotor de la integración, a través de iniciativas, propuestas, peticiones, informaciones, asesoramiento. Todo ello puede contribuir a que la gestión gubernamental en este campo sea más activa y eficaz, y que derive en resultados económicos concretos, utilizados por el empresario.

Si bien no es posible atribuir al propio GEICOS como tal —es decir, como grupo privado— poderes efectivos de decisión, para realizar por sí la integración, negociando o comprometiendo acciones, ya que como es obvio, esas funciones de naturaleza política son inherentes a los Estados. Pero GEICOS puede estimular, y los empresarios encauzar sus actividades concretas de integración dentro del marco jurídico-político determinado por los gobiernos. En este sentido no hay limitación para la expansión del comercio en la región o para la formalización de negocios más sofisticados como empresas conjuntas o las exportaciones en común. A la luz de las consideraciones precedentes, el campo de acción del GEICOS se circunscribiría a ese ámbito y a la utilización de los canales e instrumentos públicos cuando ello es requerido para la realización de alguna transacción económica.

La reflexión sistemática sobre el posible encuadre político-jurídico del GEICOS en el marco de los instrumentos internacionales vigentes conduce, como consecuencia de todo lo anterior, a la conclusión de que ninguno de esos instrumentos coincide exactamente con la naturaleza y con los objetivos de esta entidad privada. De ahí que como corolario de la reflexión pudiera pensarse en la creación de un nuevo organismo, de carácter público, que fuera expresión de los objetivos propuestos por GEICOS y brindara así un sustento institucional ajustado a las necesidades de la iniciativa. Sin embargo, también existen fundadas razones para no auspiciar esta fórmula. La experiencia muestra que la multiplicación de organismos no soluciona los problemas.

El carácter *privado* de la organización existente; el área de su actividad que comprende parte del territorio de varios países; y su aspiración a lograr una complementación económica más allá de la infraestructura, representan otros tantos aspectos que harían compleja la eventual formación de una nueva institución internacional. No obstante, cabe pensar que la probable expansión de actividades en el área del GEICOS pudiera requerir, eventualmente en el futuro, la adopción de algún mecanismo de coordinación entre los gobiernos con jurisdicción en la zona.

En esta hipótesis, sería esperable un sistema de consulta y concertación, al estilo de las comisiones mixta binacionales que pudiera complementar al esquema del sector privado del GEICOS.

Conviene aclarar que el hecho de no coincidir GEICOS *exactamente* con ningún sistema existente no significa que los mecanismos vigentes no puedan ser utilizados para el cumplimiento de sus fines de integración. La circunstancia de no coincidir con GEICOS y de que tampoco parezca viable ni conveniente crear ahora uno, no le quita al GEICOS un papel definido y significativo en el proceso de la integración latinoamericana. Como se señaló anteriormente, las dificultades mayores de la integración no derivan de carencias institucionales, sino de factores políticos, económicos y psicológicos. En estos campos, la tarea del sector privado de los países involucrados es imprescindible y decisiva. Sólo a través de una acción imaginativa y concertada es posible construir la trama de intereses comunes por encima de las fronteras; descubrir nuevos negocios; aprovechar materias primas, tecnología, mercados, mano de obra.

La vida económica depende preponderantemente de la vinculación empresarial y su iniciativa. Sin ésta, la integración es un concepto abstracto. De esta manera, la reticencia, la desconfianza y el temor a las consecuencias adversas de la integración se diluyen ante la percepción directa de las ventajas prácticas.

La idea de construir GEICOS como una entidad puramente privada, no sólo no es obstáculo para la acción, sino que es valiosa en

sí misma y posee un mérito sustancial basado en la original responsabilidad asumida por los empresarios. Esto es ampliamente apreciado en la región, donde se espera que su actividad pueda tornar operativas las perspectivas integracionistas. Para progresar en el camino de la cooperación económica regional se requiere, en suma, un núcleo generador de iniciativas, un centro impulsor de decisiones y acciones, esa es la función que viene cumpliendo GEICOS. Se trata de volcar su caudal creativo a través de los canales institucionales existentes, muchas veces considerados insuficientes cuando en rigor pueden estar carentes de contenido, de sustancia.

GEICOS puede efectivizar un aporte, para lograr el pleno uso de tales instrumentos.

Del análisis de la ubicación del GEICOS en el cuadro de la integración de América Latina se concluye en la conveniencia de mantener su actual carácter de entidad privada internacional, y que utilice para obtener decisiones los instrumentos de integración existentes a través de la representación de los gobiernos que ejercen la titularidad de los respectivos países en tales mecanismos.

Este enfoque, sin embargo, no disminuye la importancia del GEICOS, sino que lo sitúa en la perspectiva adecuada, a salvo de interpretaciones erradas. A la vez, conserva íntegramente el enorme potencial de iniciativa y de creatividad independiente que constituye su principal atributo como dinamizador de la integración.

RELACIÓN GEICOS-GOBIERNOS

Este hecho lleva a examinar la relación del GEICOS en su conjunto, con los gobiernos de los diferentes países involucrados y también de las secretarías regionales del GEICOS existentes en cada país con el gobierno respectivo. Teniendo en cuenta la condición de entidad privada que caracteriza al GEICOS, se concluye que su ámbito de actividad y el contenido de ésta no puede exceder ni ser contradictorios con las directivas políticas establecidas por los correspondientes gobiernos. Este criterio ha sido tempranamente adoptado por GEICOS y reiterado en diversas reuniones. En todos los documentos se consigna el propósito de informar a los gobiernos y de colaborar con ellos y se subraya que la acción de los grupos empresariales participantes se desarrolla "dentro de los lineamientos de las políticas económicas e internacionales de sus respectivos países".

Con referencia a las relaciones entre el sector público y el sector privado, es evidente la necesidad de asegurar mecanismos estables de comunicación con las autoridades nacionales, de acuerdo con las características del sistema de relaciones institucionales de cada país. Con la excepción de Paraguay, donde estas relaciones existen y son estables, en los demás países, la propia circunstancia de que las zonas involucradas en GEICOS se hallan fuera de las respectivas ca-

pitales y distantes de éstas, determina una dificultad cierta para organizar en forma estable esos vínculos. En consecuencia, en dichos casos, la información a nivel nacional sobre GEICOS es, en general, menor. Esto puede afectar decisiones muchas de carácter operativo o instrumental, indispensable —a su nivel— para la marcha expedita de los negocios y el comercio. En lo político ha sido posible apreciar el amplio respaldo dado al GEICOS por los gobiernos de Argentina y Paraguay, al que se ha sumado el de Chile.

El gobierno de Bolivia, aparentemente, no se ha pronunciado oficialmente, si bien ha manifestado en los hechos una actitud favorable a las actividades empresariales dentro de los límites antes referidos. En cuanto a las relaciones con las autoridades de las respectivas regiones (provincias, departamentos, etc.), corresponde señalar que las mismas existen y son intensas, encontrándose en dichas autoridades un nivel adecuado de información y un amplio propósito de colaboración con la iniciativa del GEICOS.

GEICOS VISTO DESDE FUERA

En la parte anterior de la exposición se hizo un análisis de la posición del GEICOS en el panorama global de la integración. Seguidamente, se examinarán sus modos de actuación y las tareas concretas a realizar. No obstante la difusión de la idea del GEICOS, la información y el conocimiento acerca del Grupo no es uniforme ni en los cinco países ni en la subregión. En las zonas donde actúan los núcleos empresarios asociados, lógicamente es mayor. En cambio, cuando se trata de las capitales (excepto el caso del Paraguay, que coincide con la sede del grupo empresario), la información es menor.

Cabe afirmar, así, que existe un amplio consenso favorable a la acción del GEICOS como factor promotor de la integración, conservando su naturaleza de entidad privada y desarrollando su actividad en el marco jurídico-político de los instrumentos internacionales vigentes.

Obviamente, se entiende que sus actividades no comprenden áreas políticas, de seguridad, fronteras u otras similares, las que conciernen privativamente a los Estados.

Las opiniones son coincidentes en todos los países. Se estima necesario que la organización del GEICOS sea lo más simple posible, utilizando las entidades ya existentes, fortaleciendo las relaciones entre ellas, con un centro que coordine la actividad. Se prefiere un sistema flexible, adaptado a las condiciones de cada área y susceptible de ser remodelado según las circunstancias.

También se pone de manifiesto, la aspiración de que cada segmento empresarial o cada sector del mismo participe en GEICOS con el grado de compromiso que mejor exprese sus intereses y cir-

cunstancias propias. Es decir, que existan grados de libertad para intervenir en ciertas actividades o proyectos, o no, según el caso.

GEICOS EN ACCIÓN

En los cinco países se coincide respecto a la viabilidad del GEICOS en el contexto de las circunstancias presentes como un centro generador de iniciativas y dinamizador de la participación empresarial en la integración, así como movilizador de la opinión pública en esa materia. En otros términos, como una entidad promotora de la integración en las regiones que comprende en su actividad, como parte del proceso de integración de América Latina. Su papel, en este sentido, es ayudar a transformar las formulaciones abstractas en hechos concretos, ayudar a materializar las doctrinas. Esta función supone actuar en el marco de la situación actual. Como se expresó antes, esto ofrece un amplio margen para la acción, pero, a la vez, determina implícitamente los modos de actuación adecuados a tales condiciones.

En esencia, es posible distinguir dos clases de actividades: a) aquellas que se inician, se desarrollan y concluyen en el ámbito del GEICOS, conducidas por la organización y por sus afiliados, sin requerir intervención externa y b) las actividades tendientes a lograr decisiones o acciones de otras entidades, especialmente públicas.

Dentro de las actividades propias o directas, es posible concebir una amplia gama, que incluye temas como:

- a) La generación de iniciativas para la integración de la región.
- b) La producción y la difusión de información.
- c) La realización de reuniones y seminarios sobre temas relacionados.
- d) La realización o promoción de estudios de interés regional, verdaderamente necesarios para el desarrollo del proyecto.
- e) El fomento de las relaciones de cada segmento empresarial participante con las autoridades de su propio país, y de las relaciones entre los diferentes segmentos empresariales participantes.

A la vez, las actividades de gestión apuntan a promover la solución de las cuestiones que, en virtud de la naturaleza del GEICOS y de su papel en la integración, corresponden a los Estados o a instituciones públicas. Entre otras gestiones, aquellas tendientes a:

- La realización de obras públicas.
- El establecimiento de servicios públicos.
- La utilización de los instrumentos existentes de integración, cuando para ello se requiere una intervención estatal.

- La promoción de cambios para mejorar el uso de los instrumentos existentes o para mejorar los propios instrumentos.

Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que las modalidades referidas son de tal naturaleza que el esfuerzo del GEICOS se podrá dispersar por innumerables canales, perdiendo eficacia, desdibujándose sus objetivos y el carácter mismo de la institución. Para evitarlo, GEICOS ha comenzado a establecer líneas de trabajo que concentran la acción en áreas prioritarias debidamente seleccionadas.

ALGUNAS METAS POSIBLES PARA GEICOS

La determinación de las líneas de trabajo y la organización de un esquema institucional apropiado requiere una cuidadosa preparación. Es indispensable contar con criterios orientadores que permitan escoger entre los múltiples caminos posibles.

Las reflexiones siguientes procuran explicitar algunos de esos criterios que ya utiliza GEICOS.

Es indudable que GEICOS ha suscitado una considerable expectativa en los sectores empresariales. Los objetivos planteados van al encuentro de necesidades y de esperanzas largamente experimentadas: promover acciones concretas para el desarrollo de las respectivas áreas por medio de la integración. Además, los objetivos propuestos son congruentes también con afinidades históricas y antecedentes de amistad y de cooperación.

La documentación del GEICOS y de sus reuniones muestran también, conforme al espíritu que se ha suscitado, una notable capacidad de iniciativa en los más diversos campos, a fin de llevar adelante los propósitos integracionistas: obras de infraestructura, comercialización conjunta de productos, empresas multinacionales, relaciones culturales y universitarias, turismo, preparación de estudios e informes, que traducen el potencial acumulado de expectativas y en cuyo contexto se ve al GEICOS como un mecanismo para promover su materialización.

El camino ya recorrido por GEICOS ha permitido acumular un patrimonio interesante. Se han establecido objetivos y principios y se han formulado numerosas iniciativas para llevarlos adelante. Existe una organización funcionando y una tradición de reuniones y asambleas, con alta concurrencia y los consiguientes vínculos entre los participantes. Se han publicado documentos y estudios. Se han establecido relaciones con los respectivos sectores públicos. Se ha logrado un estimable impacto en la opinión general a través de la publicidad de las Asambleas, reportajes y notas en diversos medios de difusión, locales y nacionales. Pero aún es necesario consolidar la institución y perfeccionarla. Particularmente, fortaleciendo relaciones y vínculos creados dentro de ella y con el exterior.

Los comentarios anteriores permiten deducir algunas de las metas que busca GEICOS:

- Lograr resultados concretos en la realización de acciones de integración.
- Consolidar la institución tanto en su organización como en sus relaciones interiores y exteriores.
- Aumentar el conocimiento público, así como el prestigio y la influencia de la entidad.

Las metas anteriormente expuestas son obviamente complementarias. En el contexto de expectativas existentes en la subregión, no será posible ganar prestigio sin exhibir resultados concretos. Pero muchos de éstos sólo son alcanzables a través de actividades de gestión, las que suponen, precisamente, una capacidad de influir y un cierto tiempo de duración. Sin una organización adecuada, que consolide y perfeccione lo existente, tampoco serían alcanzables las metas de eficacia e imagen, aunque éstas a su vez, tornan viable obtener el apoyo material y moral requerido para el fortalecimiento institucional. Lo realizado ofrece la base necesaria para actuar. La tarea por delante, pues, es aplicar estos criterios al amplio campo de las posibilidades de acción para identificar así las líneas de trabajo que mejor sirvan a los propósitos antes enunciados. A la vez, es menester tener en cuenta que en medio de las cambiantes circunstancias, la entidad realiza una permanente tarea de evaluar sus propias metas, ajustarlas, y reorientar en consecuencia sus líneas de trabajo.

ESTRATEGIAS PARA LA ACCIÓN

El punto de partida del proceso de acción del GEICOS es la generación de iniciativas. En varias partes de esta exposición se alude al dinamismo exhibido en este campo por los empresarios participantes en GEICOS, lo que ha permitido reunir un conjunto de propuestas en los más diversos campos. Ello es positivo, pues pone al alcance de la mano una "cantera" de donde se pueden extraer con provecho ideas útiles para la acción. Debería por esto mantenerse y estimularse esta capacidad de generación de propuestas, tanto por su aporte a la formulación de proyectos como por su sentido político de participación del empresario en el esfuerzo común de la entidad.

Es esencial, en efecto, que el quehacer institucional no resulte una labor abstracta y lejana sino que se origine en sus propios miembros.

El segundo elemento es la selección y el ordenamiento. Así como es ventajosa la profusión de iniciativas, resulta inconveniente

intentar acometerlas sin comprobar su viabilidad previamente. En este sentido, es necesario atender la preocupación constante en los medios empresariales integrantes del GEICOS, de que las iniciativas y resoluciones políticas lleguen a concretarse. Sólo así se reforzará la imagen institucional a través de resultados concretos. Ello, a su vez, permitirá acentuar su eficacia y gravitación.

El mecanismo de selección requiere adoptar criterios para cumplir su papel ordenador. Los proyectos, en primer término, se deben encuadrar en los objetivos generales del GEICOS. Si bien éstos tienen un enunciado amplio en los documentos y resoluciones de la entidad, apuntan inequívocamente a la integración.

Siendo el objetivo integracionista tan amplio en sí mismo, se requiere un segundo elemento de refinamiento, que haga más estrecha la selección. En consecuencia, corresponde utilizar las metas, tal como fueron propuestas anteriormente. Los proyectos, por tanto, para ser adoptados, deberían tender inequívocamente a:

— Lograr resultados concretos en materia de integración.

Se trata de que el instrumento disponible, GEICOS, sea cada vez más efectivo, por su perfeccionamiento institucional y por el incremento de su gravitación como centro de prestigio y opinión. Por el otro, se trata de que GEICOS entre de lleno a realizar tareas efectivas. Es obvio que ambos aspectos se refuerzan recíprocamente.

El tercer criterio selectivo es que el proyecto debe tener un respaldo de opinión que GEICOS ha obtenido en general para todas sus iniciativas. No basta su eficacia intrínseca como medio de promover la integración. Se requiere que haya, además, un consenso público y privado favorable a su realización. Este consenso, facilitará por un lado lograr los medios que todo proyecto requiere en mayor o menor medida, al disponer las voluntades a la colaboración con una iniciativa por todos apoyada.

UN BREVE RESUMEN

GEICOS, como se ha visto, es una experiencia original como entidad nacida exclusivamente dentro del sector privado, con el objeto de promover la integración en la subregión en la que se desarrolla su actividad.

Su campo de acción no coincide exactamente con ninguno de los organismos intergubernamentales de integración y no se considera conveniente ni posible encarar la formación de uno para englobar sus actividades. Por lo tanto, el carácter privado de la entidad es una cualidad sobresaliente que corresponde conservar.

GEICOS, dentro del mercado de los sistemas de integración vigentes, tiene un papel definido y de significación que cumplir en el proceso integracionista. Puede y debe constituirse en un centro

generador de iniciativas y en un dinamizador de la participación empresarial. En este sentido, su actividad habrá de contribuir a transformar las teorías en hechos concretos. Se percibe así, una relevante función del GEICOS como animador de la integración.

Las actividades cumplidas por GEICOS hasta el momento han permitido alcanzar logros significativos para su etapa inicial. Se han establecido objetivos y principios y se ha consolidado una tradición de reuniones y asambleas, con alta concurrencia representativa del empresariado de la subregión. Se ha generado una corriente de iniciativas originadas en los diversos segmentos participantes, con lo cual se ha obtenido un destacable grado de adhesión a la entidad y de confianza en ella, como expresión de aspiraciones colectivas. Se han producido documentos y algunos estudios.

Existe, pues, una organización en funcionamiento, considerada en la subregión como un medio adecuado para materializar amplias expectativas en materia de integración.

Sin perjuicio de ello, cabe consignar que no es uniforme el grado de información y de conocimiento acerca de la institución en los diversos niveles y sectores de los países involucrados.

La estrategia para orientar la actividad de la institución supone un proceso permanente de generación de iniciativas y luego de selección y de ordenamiento de las mismas.

La generación de iniciativas a partir de propuestas originadas en las diversas entidades asociadas asegura una corriente renovadora de proyectos y afirma el sentido de participación en el quehacer común.

Las líneas de trabajo que expresan las materias o campos concretos sugeridos para la acción inmediata del GEICOS, deben ser variables en el tiempo según las circunstancias; establecerse bajo la forma de proyecto y atender los criterios de selección indicados.

Entre estas líneas se destaca la necesidad de eliminar los obstáculos en materia de transportes, particularmente la comunicación con el Océano Pacífico, expresada a los diferentes niveles como un factor limitante para la integración de la subregión.

GEICOS ha logrado a través de su acción un estimable apoyo, ha fortalecido la vocación integracionista y ha generado singular expectativa en cuanto a ser herramienta idónea para cristalizar profundas aspiraciones de los empresarios del área. Para consolidar la institución y asegurar su continuidad, se requiere ahora traducir este valioso espíritu de realizaciones.

Las obras de infraestructura, sin perjuicio de su carácter esencial para articular la región, no debiera ser el objetivo final y único del GEICOS. La entidad tiene un propósito más amplio y profundo en el campo de la integración económica que supone el estímulo

del comercio recíproco y con terceros, acciones conjuntas de comercialización, empresas bi o multinacionales; en suma, cooperación en los diversos sectores de la economía. GEICOS, por consiguiente, debe retener su condición de fuente generadora de iniciativas y de factor dinámico de la integración, a través de un proceso continuo de producción de ideas debidamente transformadas en acciones prácticas.

En este contexto, los miembros del GEICOS tendrán la posibilidad de contribuir más o menos intensamente en el quehacer colectivo. De su grado de participación, compromiso e interés dependerá el éxito de la institución.

LA EXPERIENCIA DE GEICOS

Radoslav Razmilic V.

El afán integracionista de los países que conforman América Latina surgió, como se sabe, desde los albores de la independencia de los pueblos de este Continente, con la figura de ese gran personaje histórico que fue Simón Bolívar.

A través del tiempo y en la medida que fueron conformándose estas nuevas naciones fue, asimismo, asentándose aún más este anhelo de vinculación entre esos países, cuyo origen común los instaba a buscar ese camino que supo vislumbrar este insigne libertador.

Los muchos intentos y afanes que a lo largo de toda la historia americana se reseña, no han tenido la tan ansiada como necesaria cristalización de estos propósitos, salvo en la década del 60, cuando se constituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que, posteriormente, se transformó en la actual Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Conjuntamente a este esfuerzo, digno de ser considerado, se constituyen grupos subregionales de países, que, convencidos de la necesidad imperiosa de complementarse, forman otros organismos, agrupados a ciertas naciones de Latinoamérica, que aspiran a un mayor desarrollo, apoyado en un afán también integracionista.

No obstante ello, estos esfuerzos, de iniciativa y orientación básicamente estatales, han tropezado con una serie de obstáculos, generalmente de tipo político, que han impedido una organización que perdure en el tiempo y sea flexible con las condicionantes que operan en la sociedad latinoamericana, no siendo a veces, consecuente con las necesidades que requieren los sectores económicos productivos, de carácter privado, a quienes debe competir, principalmente, la responsabilidad del desarrollo de la economía.

El exceso de nacionalismo de los gobiernos latinoamericanos, que desgraciadamente ha perdurado a través de la historia, ha sido, sin duda, uno de los factores más determinantes que ha impedido lograr esa complementación, que día a día se hace más necesaria, dejando a América Latina en desventaja con respecto a naciones

de otros continentes, que han sabido superar las dificultades históricas y conseguido grandes avances en este sentido.

Los primeros intentos de complementación subregional.

Reconociendo que durante épocas pretéritas existieron intercambios precarios de productos entre las regiones del Centro Oeste Sudamericano con las Costas del Océano Pacífico, realizado por los aborígenes que poblaban estas vastas regiones de nuestro Continente, los intentos más efectivos, en la época moderna, nacen por la inquietud de los empresarios de Antofagasta y del Norte argentino, por estrechar lazos comerciales que complementen las necesidades particulares de cada área, especialmente en Antofagasta, ciudad carente de recursos agropecuarios propios, que tradicionalmente eran traídos desde el sur del país, vía marítima.

Conociéndose el potencial de las regiones trasandinas, empresarios de la región impulsaron los primeros contactos de comercialización, aspirando al tendido de una vía ferroviaria que uniera el Norte chileno con el argentino. La presión de los distintos organismos empresariales de ambos países, a sus respectivos gobiernos, se materializó en 1848 con la construcción del Ferrocarril Antofagasta-Salta, por el paso de Socompa.

Conseguido este vital medio de transporte, se presentaban auspiciosas posibilidades de un efectivo intercambio comercial, que sólo requería del esfuerzo mancomunado de los hombres de empresa para materializar este anhelo inicial de complementación, que a la vez presentaría insospechadas perspectivas integracionistas de otro orden, tales como turísticas y culturales.

La concreción de estos propósitos muchas veces se vieron limitados por los intereses de las políticas centralistas, tanto de Buenos Aires como de Santiago, que veían perjudicadas sus actividades económicas al crearse estos nuevos polos de desarrollo, que interrumpían el tráfico de productos por las vías tradicionales.

Numerosos encuentros de los empresarios, tanto del Norte chileno como del argentino, destacaban la necesidad de vencer estos obstáculos centralistas y recibir la ayuda necesaria, por parte de los propios gobiernos, para lograr su objetivo.

ENCUENTROS OFICIALES DE EMPRESARIOS

Aparte de los numerosos contactos preliminares que se produjeron entre los empresarios privados de la Zona Norte de ambos países, se programó un encuentro oficial en la ciudad de Salta, en noviembre de 1974, bajo el auspicio de los organizadores de la I Feria Internacional Agro-Industrial del Noroeste argentino. Se aprovechó

de invitar a delegados-representantes de asociaciones empresariales, de los países vecinos, Bolivia y Paraguay, con el objeto de darles a conocer los propósitos de vincular todas estas extensas áreas mediterráneas, del Centro-Oeste Sudamericano, con la finalidad específica de tratar la complementación económica.

Coincidiendo unánimemente todos los concurrentes a esa reunión, se acuerda la creación de un "Comité Empresarial", que se encargaría de coordinar las acciones a seguir, por cada una de las entidades empresarias, en sus respectivos países. Dicho organismo se denominó "Comité Empresarial del Área de Capricornio", en razón a su localización geográfica, en torno a este paralelo.

De inmediato se firmó un Acta Constitutiva que en sus principales puntos determinaba:

Peticionar ante los respectivos gobiernos medidas a corto, mediano y largo plazo, para vencer los obstáculos que se oponían al libre intercambio entre estas subregiones de los 4 países involucrados (Norte de Chile, Norte argentino, Sur-Oriente boliviano y Paraguay).

Esta idea integracionista se refuerza al año siguiente, nuevamente en la ciudad de Salta, Argentina, bajo el alero de FERINOA, estableciéndose el "Acuerdo de Salta", para dar continuidad a los propósitos del "Comité Empresarial".

En dicho documento se analiza la problemática de la integración fronteriza y se concluye que, por la existencia de un complejo juego de factores internos y externos, esta idea requiere ser apoyada, mayormente, por los gobiernos nacionales e instituciones internacionales, que promueven la integración. Es así como se participa de esta inquietud a la OEA (Organización de Estados Americanos); INTAL (Instituto para la Integración de América Latina) y Naciones Unidas, a través del PNUD.

A nivel operativo interno se plantearon objetivos a corto, mediano y largo plazo, entre los cuales se destacan la vinculación tanto vial, ferroviaria como aérea, al igual que en el plano de las comunicaciones entre las cuatro subregiones.

Es interesante mencionar que el acuerdo contemplaba la elaboración e implementación de proyectos concretos de Desarrollo Industrial y de Producción Primaria.

Encuentro empresarial en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). Septiembre de 1976.

Cumplíndose con los propósitos de mayor divulgación y toma de conciencia de las proyecciones de estos intentos integracionistas, de ir reuniéndose, periódicamente, en las principales ciudades de las distintas regiones involucradas, se realiza este nuevo encuentro em-

presarial. Aquí se ratifica lo acordado en Salta (1975), poniéndose énfasis en un mayor conocimiento e intercambio de informaciones entre las regiones del área, en especial de sus potencialidades de recursos naturales, tanto mineros, como agropecuarios e industriales, y se acuerda sugerir a los respectivos gobiernos nacionales que soliciten, oficialmente a INTAL que realice un estudio sobre el "Diagnóstico, Rol y Posibilidades de Complementación de estas Regiones Limítrofes".

Acuerdo de Antofagasta (Febrero de 1977)

Por primera vez correspondió, oficialmente, a nuestro país, la II Región, la organización de un nuevo encuentro de este Grupo Empresarial Privado, en donde se ratifica la vigencia de los acuerdos precedentes, a la vez que se hace un balance de las actividades cumplidas y se detectan las necesidades más imperiosas, para ir encauzando mejor la idea integracionista. Es así que se reitera la urgencia de contar con el estudio técnico de INTAL y de procurar una más racional organización, fijando más definitivamente la estructura operativa.

Sin duda, el acuerdo más importante de esta reunión es el reconocimiento de la utilización del puerto de Antofagasta como lógica y natural salida y entrada de los productos generados o consumidos de las regiones del Continente Oeste Sudamericano.

Por último, se determina realizar en el transcurso del mismo año, una nueva reunión en la ciudad de Asunción, Paraguay, con el fin de acelerar las gestiones y proyectos aprobados por los empresarios.

III Reunión, en Asunción, Paraguay (Junio de 1977)

Esta reunión tuvo para los anhelos de complementación económica de los empresarios, en varias ocasiones anteriores analizados, una relevante importancia, por cuanto se definieron aspectos bien concretos, a saber:

a) Designar con la denominación "Grupo Empresarial Interregional del Centro Oeste Sudamericano", cuya sigla que mejor lo identifica, es GEICOS, con el fin de otorgarle una mayor delimitación geográfica.

b) Se aprobó la "Declaración de Principios", para esta entidad.

c) Se encomienda la redacción de un nuevo "Cuerpo Normativo", basado en los antecedentes presentados y las observaciones y sugerencias que las delegaciones formularon.

d) Aprobar el planteamiento del trabajo propuesto por INTAL, respecto del estudio que le fuera solicitado.

e) Gestionar la eliminación de los obstáculos para la integración y complementación económica.

f) Fijar como sede de la próxima reunión la ciudad de Salta, para el mes de octubre del año en curso (1977).

IV Asamblea Internacional, del ahora denominado: Grupo Empresarial Intrarregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS). Octubre de 1977.

El temario de esta IV Asamblea tuvo como principal objetivo tratar materias bien concretas, a saber:

- Oportunidades de intercambio comercial, complementación económica e inversiones conjuntas.
- Obstáculos para la integración física y la complementación económica en el Centro Oeste Sudamericano (Infraestructura y Problemas legales y administrativos).
- Turismo: Intercambio regional y oferta conjunta a otros mercados internacionales.

Vistas las conclusiones presentadas y el desarrollo de las diferentes Reuniones, los participantes a esta Asamblea, por unanimidad de pareceres, DECLARAN:

1) Que al ratificarse la validez de los *Acuerdos de Salta, Santa Cruz, Antofagasta y Asunción*, se comprobó, una vez más, la firme resolución del empresariado de las citadas Regiones de actuar organizada y concertadamente —a través del GEICOS—, para lograr el mejoramiento de la infraestructura física en el CENTRO OESTE SUDAMERICANO, el incremento de su intercambio comercial y la complementación económica del área.

2) Que para lograr estos objetivos, tendientes al mejor desarrollo económico social de esta área sudamericana, en beneficio de sus respectivos países, es imprescindible continuar con el espíritu que siempre ha animado al GEICOS, de trabajar coordinadamente con las autoridades y funcionarios de los Gobiernos Regionales y Nacionales de los mismos, basado en la identidad de propósitos y medios de acción que animan a los sectores públicos y privados de la Argentina, Bolivia, Chile y el Paraguay.

3) Que el empresariado del Centro Oeste Sudamericano ha avanzado sustancialmente en una primera etapa integracionista, destacando las posibilidades de su aporte al desarrollo integral de estas regiones y países, como así también en la identificación de los obstáculos que impiden la fluidez y concreción de las iniciativas privadas. Por tanto, corresponde ahora a los respectivos gobiernos solucionar dichos problemas para facilitar el desarrollo integral de esta área.

4) Que la progresiva toma de conciencia del empresariado en

cuanto a la potencialidad productiva de esta rica Zona Sudamericana, que es susceptible de una mejor explotación mediante la integración y complementación económica, obliga a esta región a asumir un rol oferente para otros mercados internacionales, canalizando esa mayor producción preferentemente por el Océano Pacífico, vía puerto de Antofagasta.

5) Que el GEICOS, acorde con su Declaración de Principios y Cuerpo Normativo, constituye una valiosa herramienta del sector privado, factible de complementar su acción con la de diferentes esquemas integracionistas, impulsados por el sector público y con la de los organismos internacionales afines. El GEICOS sirve indistintamente —y en igualdad de condiciones— al empresariado y a las políticas de desarrollo de los gobiernos de las regiones y países que lo integran.

También se tomaron importantes acuerdos internos, entre los que conviene destacar los referentes a la formación de los Consejos Subregionales y Regionales, en base a lo dispuesto en el nuevo Cuerpo Normativo; la realización de estudios comparativos de las legislaciones nacionales, referentes al comercio exterior, como asimismo, los relativos a regímenes de inversión; la constitución de comisiones mixtas para optimizar el aprovechamiento de los servicios portuarios y de transporte; y la creación de un Comité Marítimo Portuario y Ferroviario, para informar a los usuarios sobre costos de esos servicios.

A la vez, se acordó recomendar a los gobiernos nacionales y regionales la necesidad de dar trato prioritario a los acuerdos de GEICOS, y, en especial, una atención preferente para los problemas que se suscitan en las áreas de fronteras, con los servicios de controles de aduana, migraciones y seguridad.

v Asamblea Internacional, año 1979, 2º Acuerdo de Salta

Esta Asamblea se desarrolló, más que las anteriores, dentro de un marco de apoyo internacional a nivel gubernamental, y de instituciones ligadas a promover la integración de los países, al lograrse que suscribieran el Acta correspondiente los Presidentes de las Repúblicas de Argentina y del Paraguay, Tte. General don Jorge Rafael Videla y General don Alfredo Stroessner, aparte de Ministros de Estado de ambas naciones, y también de Chile.

Otros aspectos dignos de destacar fue la concurrencia a ella, de representantes del empresariado peruano, de las ciudades de Tacna y Arequipa, y el acuerdo de aprobar la solicitud de ingreso a GEICOS de dichos personeros, en calidad de miembros observadores.

La v Asamblea se caracterizó, además, por el gran número de participantes-empresarios, número cercano a los trescientos, que se dis-

tribuyeron entre las 10 comisiones que funcionaron para tratar problemas y situaciones específicas sobre "Comercio Exterior"; "Transporte y Comunicaciones"; "Turismo"; "Educación y Cultura"; "Políticas de Integración", etc., siendo lo más relevante, para los fines primordiales de GEICOS, la insistencia de facilitar el libre y expedito comercio entre el Norte argentino y el Norte de Chile, a la vez que, para lo cual, se hacía necesario contar, entre otras facilidades, con recintos francos, en ambos países, para el acopio de mercaderías en tránsito. Asimismo, la necesidad de que ambos gobiernos efectuaran el pronto intercambio de instrumentos de ratificación del "Convenio para evitar la doble tributación" en materia de impuestos sobre la renta, ganancias o beneficios y sobre el capital y el Patrimonio", suscrito el 13 de noviembre de 1976; la creación de empresas regionales de comercialización; necesidad de apoyos gubernamentales para la habilitación de infraestructuras para hacer posible el transporte; revisión de las tarifas portuarias chilenas para hacerlas competitivas con los puertos alternativos; incentivación por parte de los Consejos Regionales del GEICOS, de cada país, a iniciativas empresarias de complementación económica, y de difusión del proyecto, procurándose su consideración y participación en las decisiones nacionales; la realización de gestiones tendientes a lograr una efectiva desconcentración y descentralización administrativa, que asegurara la eficacia y desburocratizara las acciones del Estado, y, cuando no fuera contrario al interés nacional, se traspasaran actividades al sector privado; la facilitación del turismo entre las subregiones; la difusión de los objetivos y fundamentos de GEICOS a nivel de las escuelas primarias y secundarias de toda el área, con mayor énfasis en la participación universitaria.

* * *

Así, analizados a grandes rasgos estos acuerdos y recomendaciones, y tomando en cuenta lo señalado en un comienzo, de la ratificación de ellos por tan altas, importantes y destacadas personalidades de las Repúblicas hermanas, podemos apreciar cómo este proyecto, nacido de la inquietud de hombres del Norte y del Centro mediterráneo de nuestro Continente, empresarios privados todos ellos, han ido conformando una institución sólida y prestigiada, que no sólo cuenta con el beneplácito de todos nuestros gobiernos, sino que ha trascendido a las esferas internacionales.

La VI Asamblea Internacional, en Antofagasta, Julio de 1981.

El señor Presidente de la República de Chile, don Augusto Pinochet Ugarte, realizó esta última Asamblea Internacional de GEICOS, al concurrir, conjuntamente con varios de los señores Ministros de

Estado, a la ceremonia de clausura de las sesiones de trabajo, las que previamente contaron con la bendición de Su Santidad Juan Pablo II.

Como resultado principal de este encuentro, se suscribió la "Declaración de Antofagasta", en la cual, aparte del reconocimiento expreso a la gracia de Su Santidad para que los congresales reunidos encontraran nuevos caminos para el desarrollo de sus pueblos y regiones, se dejó también especial constancia de la colaboración de las altas autoridades concurrentes, que con su presencia ratificaron los buenos propósitos de efectiva colaboración, que para el mejor entendimiento de nuestros pueblos está prestando esta organización, distinción que se hizo extensiva a los miembros de INTAL-BID y organismos de Naciones Unidas.

Asimismo, se declara que se solicitará a ALADI el reconocimiento oficial de GEICOS como organismo coadyuvante de los principios integracionistas; y se expresa que es altamente satisfactorio para las regiones miembros de esta entidad el verificar los avances y logros alcanzados en los propósitos que los anima, y que promueve la permanente preocupación de los empresarios de la zona Centro Oeste Sudamericano; la activa colaboración de los gobiernos de las regiones miembros, para facilitar el acceso de acuerdos concretos que permitan ir materializando, en forma progresiva, los ideales y propósito de integración y de desarrollo económico, social y cultural, que dieron origen a GEICOS.

Señores Congresales:

No creemos que se nos haya presentado una mejor ocasión que ésta, en que nos ha tocado la suerte de participar, para exponer los fines que perseguimos con este proyecto de integración, a que nos hemos venido refiriendo; y decimos ello, por el hecho de que este escenario, tan amplio, donde gracias a la inquietud del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, se han dado cita tan relevantes personalidades extranjeras y nacionales, sin duda, es el marco más adecuado para hacerlo.

Aquí están representados todos los organismos más destacados, cuya principal razón de ser es impulsar y colaborar para el mejor entendimiento de los pueblos y de los países, mediante un sostenido desarrollo, y a la vez que de su complementación.

Y decimos esto último porque somos los más convencidos de que sólo a través de este concepto, tan sencillo y a la vez tan profundo, se puede lograr el verdadero y tan ansiado progreso.

No creemos oportuno extendernos en los alcances y propósitos que ello encierra, porque la simple filosofía que este principio contiene, y su enorme profundidad, ha venido siendo impulsado por organizaciones tan destacadas como Naciones Unidas, INTAL, BID,

ALADI, CEPAL, OEA, y muchas otras, aparte, a veces, de los propios gobiernos de los países latinoamericanos.

Ello, en el mundo actual, y especialmente en esta América nuestra, ahora tan deteriorada en lo económico, político y social, no sólo es una imperiosa necesidad, sino, más que eso, el único camino que nos queda para salvarnos del caos, cuyas consecuencias se han empezado a palpar con trágicas repercusiones.

Los que tuvimos la suerte de asistir al reciente Congreso Latinoamericano de Industriales, pudimos apreciar a través del "Panel Informativo de la Industria y la Economía", la cruda realidad que se está viviendo en todos los países de América, y de la preocupación de organismos como el Fondo Monetario Internacional y del propio Banco Mundial por los resultados económicos y por el desequilibrio, cada vez mayor, que existe entre las naciones desarrolladas y subdesarrolladas.

Todo ello no puede dejar de pesarnos en nuestras conciencias, ni debe dejar de pesar en las conciencias de los gobernantes, ni de los máximos representantes de las entidades creadas, precisamente por las naciones, para encontrar las soluciones justas, adecuadas e inteligentes, que eviten un mayor caos.

En un mundo como el actual, unido al instante por el mágico medio de las comunicaciones; donde junto a los avances sorprendentes de la técnica y de las ciencias, se mantiene aún ese enorme desequilibrio, es incomprensible que no hayamos podido aún vencer diferentes obstáculos que nos impiden el fácil acceso de un país a otro; o la complementación económica tan necesaria, como nos sucede en nuestra América.

Tal vez el exceso de nacionalismo, o la carencia de líderes en el campo político, han sido las causas principales de este efecto, que acentúa el subdesarrollo y no soluciona el desequilibrio que existe en las relaciones entre los países. O tal vez el exceso de burocratización de las propias entidades internacionales creadas, y de las nacionales, de cada país, que a veces dejan en manos de funcionarios poco idóneos, la responsabilidad o resolución de medidas que a nosotros, los empresarios, nos parecen simples de tomar.

Existe toda una inmensa tarea por realizar, labor que ya no es nuestra, como ocurre en el caso de GERICOS, tema principal de esta intervención.

A través de esta exposición tiene que haberse comprendido cuál es nuestra inquietud y propósito, y qué es lo que se espera para poder emerger y tener esa mayor presencia en el vasto mundo que se nos abre a través del incommensurable horizonte del Océano Pacífico.

Tiene que haberse comprendido las necesidades de nuestros pueblos, sufridos habitantes del Norte desértico de Chile; de todo

el norte, enclaustrado, argentino; de Bolivia y Paraguay, y ahora, también, del sur del Perú, región que después de haber sido aceptada, oficialmente, como integrante de GEICOS, anhela sumarse a este esfuerzo mancomunado de integración.

Nuestra actual realidad

Han pasado muchos años, desde que se manifestó, precariamente, este deseo de conocerse, de comunicarse y de complementarse. Largos años de contactos, de intercambio de propósitos, de sueños comunes. Épocas en que otros hombres, hoy desaparecidos, y ante otras autoridades, manifestaron sus inquietudes, que son las mismas, prolongadas en el tiempo, que ahora nosotros, continuadores de ellos, hemos tomado como bandera de lucha.

Sin duda nuestra labor ha sido seguramente más racional que emotiva. De ahí que, después de estrechar esos lazos, y de múltiples "encuentros" en distintas ciudades, como se ha podido apreciar, se ha ido conformando y estructurando mejor este propósito, hasta llegar a formar la actual institución que nos cobija.

GEICOS, hoy, en todo el Norte de Chile y de Argentina, y de Bolivia y Paraguay, sumado ahora el Sur del Perú, es una sigla, que ya no sólo representa una esperanza sino que, más que eso, es una voz que pretende exigir y hacer remover a nuestros gobiernos, para que, dejando a un lado consideraciones que podrían ser muy atendibles, orienten sus políticas a la materialización de él.

Nosotros, los hombres de GEICOS, que a veces somos tratados de ilusos, y hasta de antipatriotas por algunos pequeños personajes que aparecen de vez en cuando, no seremos, sin duda, los que vamos a apreciar los enormes beneficios que este proyecto acarreará. Pero ello no nos impide seguir adelante. De ahí, con esa fuerza espiritual que da el convencimiento de estar realizando algo útil y de enormes proyecciones, emana ese optimismo, que aún mantenemos, y nuestra constante y permanente posición ante nuestros respectivos gobiernos, a quienes les indicamos qué hay que hacer.

De ahí nuestra exigencia para que se implementen las medidas y obras necesarias, haciendo uso del derecho de pedir a las autoridades la participación subsidiaria del Estado, en infraestructura que el sector privado no puede, por el momento, atender. O la simplificación de las normas existentes, que hasta ahora sólo entran cualquier iniciativa que los hombres de empresa puedan tener.

Pero todo ello implica un cambio fundamental de la actual concepción política internacional, entre los gobiernos involucrados en este proyecto, que, como caso único de integración en el mundo, ha sido creado e impulsado únicamente por los empresarios privados.

Somos nosotros, los hombres de empresa, los que les pedimos que nos ayuden, y somos nosotros quienes concretaremos los negocios,

que a la vez implicarán la creación de empresas y generarán nuevas fuentes de trabajo, hoy, más que nunca, tan necesarias en nuestro Continente.

Sin duda, la característica más destacada de este proyecto, aparte de la imaginación implícita en él, es que permitirá el flujo de un enorme potencial agropecuario, de esa vasta región del Centro Oeste Sudamericano, hacia nuevos mercados en el Oriente y en las costas del Océano Pacífico, que desde hace un tiempo esperan ese tráfico, al mismo tiempo que pueden responder mediante un intercambio recíproco.

Para que los señores Congresales puedan formarse una idea más cabal de lo que este comercio puede involucrar, permítasenos señalar algunos hitos. El área donde se ejerce la actividad del GEICOS, sin considerar las subregiones del Sur peruano, comprende una superficie aproximada de 2.600.000 kilómetros cuadrados; una población de 13.500.000 habitantes y un producto bruto, que se estima es superior a los 15 mil millones de dólares. Los recursos naturales son abundantes e incluyen productos agrícolas y minerales. Las industrias más desarrolladas son sólo extractivas, en tanto que la manufactura tiene un escaso desarrollo relativo.

El factor limitante principal para alcanzar un aún mayor desarrollo es el aislamiento recíproco, por falta de infraestructura adecuada de transporte, así como las consiguientes dificultades para el comercio internacional.

Pero esto último se puede vencer, como todo aquello donde el hombre pone su voluntad y la fe por conseguirlo.

La necesidad de aferrarse a esa lógica económica de buscar siempre las distancias más cortas para llegar a un punto de destino, en este caso los mercados asiáticos y del Pacífico, en general, demuestran que la natural salida de la producción de esa zona es mediante el uso de los puertos de la costa chilena, especialmente del norte de nuestro país.

Chile, así, se convertiría en la llave que abriría ese tráfico, en el puente por donde se daría salida, y a la vez, entrada de productos que esas subregiones requieren, y que hoy tienen que proveerse traspasándolos a través del más del doble de la distancia que significaría hacerlo, por ejemplo, por Antofagasta. Todo ello acarrearía cuatro ventajas esenciales: menor distancia terrestre, menor distancia y costo de flete marítimo, menores costos portuarios, y evitar innecesarias intermediaciones.

Para nuestras desérticas regiones del Norte, donde, principalmente, la economía se basa en la explotación de recursos naturales mineros, significaría ampliar y más que duplicar nuestra actual capacidad de servicios: aduaneros, bancarios portuarios, ferroviarios, y carreteros, aparte de muchos otros, lo que daría una inusitada y cada vez más creciente actividad.

PROBLEMAS POR RESOLVER

El hecho de que el proyecto GEICOS, para que pueda cumplir en plenitud la acción de los grupos empresariales participantes, tiene que desarrollarse "dentro de los lineamientos de las políticas económicas e internacionales de sus respectivos países", requiere de la efectiva colaboración de sus gobiernos, a quienes competirá adecuar las normas necesarias para ello.

Esto ha impulsado a las Secretarías Regionales de cada uno de nuestros países a abocarse a detectar cuáles son aquellas medidas que deben implementarse, y cuáles son aquellas obras de infraestructura que se necesitan.

Dentro de los trabajos de las diferentes comisiones, a través de las variadas Asambleas ya realizadas, como se menciona en un comienzo, todo ello ya ha sido analizado y establecido, al mismo tiempo que dado a conocer, y solicitado a los respectivos gobiernos, mediante las autoridades regionales o provinciales.

No podemos desconocer que se han producido importantes avances, pero aún queda mucho camino por recorrer.

Conocemos de los esfuerzos de otros gobiernos y las obras por ejecutarse y ejecutadas, como es el caso de la construcción de rutas camineras entre Paraguay y el Norte argentino, y las rutas viales prolongadas hacia nuestra frontera, por este último país. Sabemos de la buena disposición de FF. CC. argentinos por disponer de mayores equipos para atender el flujo de carga vía Socompa, cuando se les ha solicitado una atención preferente; y, asimismo, la decisión política del Gobierno de la provincia de Salta, puesta a disposición de los empresarios, cuando se le ha requerido la cooperación para obviar obstáculos.

Ese mismo espíritu, tenemos que reconocerlo públicamente, lo hemos encontrado también nosotros en nuestras autoridades regionales, y en las empresas de servicios, especialmente privadas; en nuestro Gobierno, y en los organismos internacionales. Mas, todo ello no ha resuelto el problema general, en su conjunto, que requiere de más decisión pragmática, primero a nivel político, entre los máximos gobernantes, principalmente de Chile y Argentina.

No hace muchos días, en un afán por lograr el aceleramiento de las decisiones que se requieren de nivel gubernamental, entregamos al señor Ministro del Interior, don *Sergio Onofre Jarpa Reyes*, un completo documento donde sintetizábamos y reiterábamos todos aquellos obstáculos que, hasta ahora, entrababan este proyecto, peticiones, por lo demás, bastante conocidas.

El señor Ministro, conocedor de estos afanes, que también impulsó a través de sus altas funciones como Embajador de Chile ante el Gobierno de Buenos Aires, comprendiendo nuestra preocupa-

ción, se comprometió a que se fueran estudiando por los organismos respectivos las diferentes materias planteadas, a fin de buscarles una pronta solución, entre las cuales podemos resumir las más importantes:

- Terminación de la actual ruta 23 CH., que une Antofagasta/Calamina con la frontera argentina, por el "Paso de Sico"; 26 kilómetros, que faltan por construir, entre los puntos "Salar Aguas Calientes"/"El Laco", y cuyo estudio se encuentra terminado.
- Privatización del tramo ferroviario entre Augusta Victoria a Soconpa, del FF.CC. de Antofagasta a Salta, que en el lado chileno pertenece a dos empresas, una particular y otra estatal; o bien que se entregue su administración y operación, mediante contrato de arriendo, a la privada, a fin de eliminar trabas administrativas, establecer criterios tarifarios uniformes, y disponer de equipos de transporte más modernos.
- Autorizar la instalación, en Antofagasta y otras zonas del Norte, de "Almacenes Particulares" para el acopio de mercaderías en tránsito, permitiendo, además, la permanencia de los productos, hasta por un plazo de seis meses, para corregir la actual legislación aduanera, que sólo permite su estada por un mes.
- La aplicación del sistema T.I.R. o Integrado de Tránsito para los productos.
- Rebaja de las actuales Tarifas Portuarias del puerto de Antofagasta, adecuándolas a las de los otros puertos nacionales, o bien estableciendo otras que hagan atractivos nuestros servicios para el traspaso de mercaderías de grandes volúmenes, especialmente graneles.
- Eliminación del cobro del Impuesto al Valor Agregado (iva), por los servicios que presta el puerto a las mercaderías en tránsito, para lo cual Impuestos Internos debiera de disponer su exención, por tratarse de prestaciones de servicios a personas sin domicilio ni residencia en el país.
- Eliminación de inspecciones fitosanitarias que no proceden si se aceptan las que se realizan en los países de origen.

Como se puede apreciar, son varios aún los problemas por resolver, pero todos ellos factibles, los que, en base al espíritu de colaboración que siempre se ha demostrado entre ambos países, esperamos que tengan una pronta solución.

PERSPECTIVAS DE GEICOS:

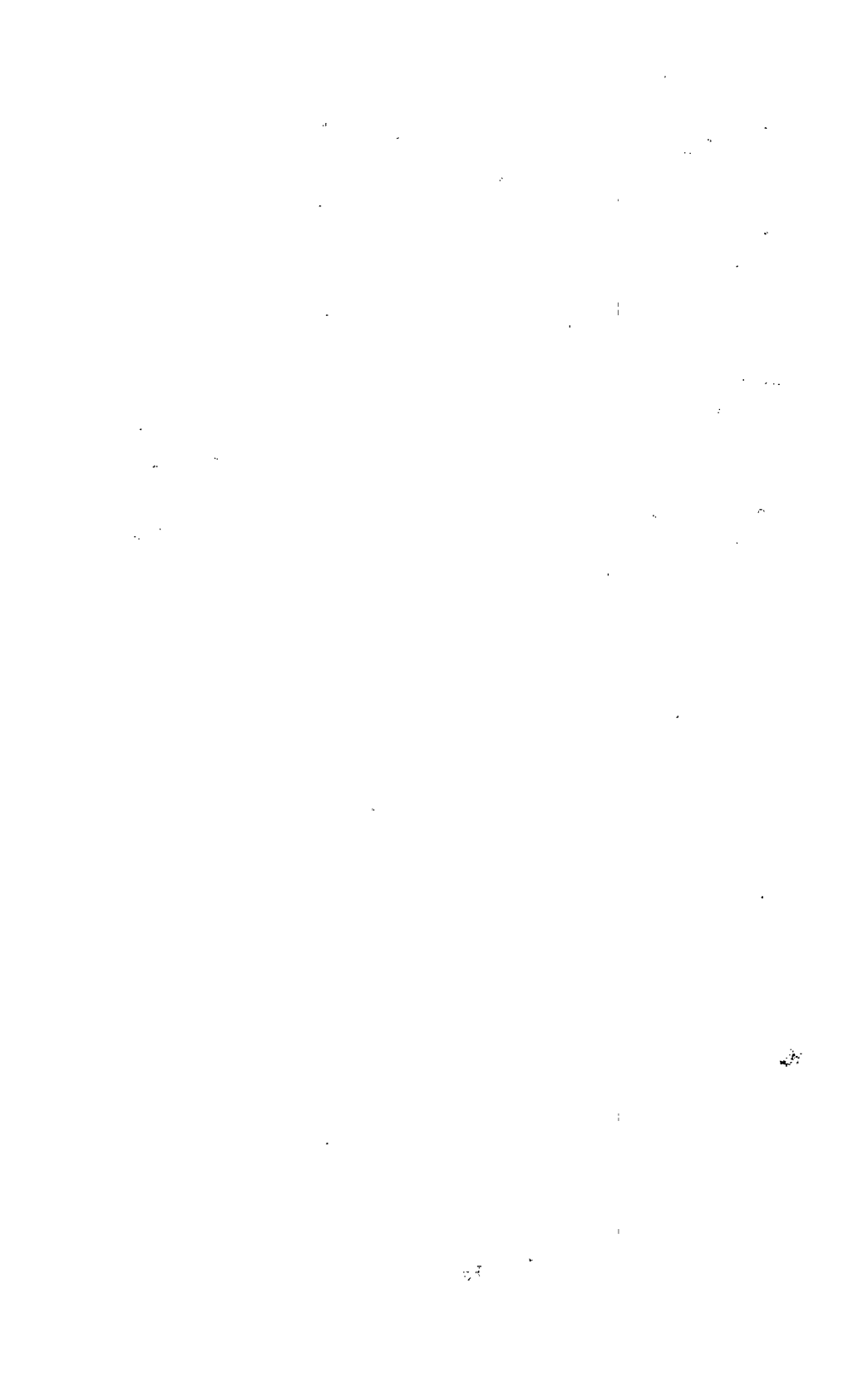
La visión que tenemos los propulsores de este proyecto, cimentado en tantas esperanzas, no puede ser pesimista, no obstante el largo tiempo transcurrido desde aquellos lejanos días en que se comenzó

a cristalizar de manera más efectiva, a través del primer "Comité Empresarial". Por el contrario, nos asisten muchas razones para vislumbrar su plena realización.

Y ello, principalmente, por el deseo mantenido y reiterado de los pueblos y de sus autoridades, por proseguir en esta obra de acercamiento, y la imperiosa necesidad de ayudarse, encontrando nuevos caminos para el desarrollo mutuo.

Creemos que no está lejos el día en que por nuestros puertos del Norte, fluirá un permanente tráfico de productos, provenientes del corazón de América, hacia los mercados de ultramar, a la vez que, a través de ellos, recibiremos lo que allí se requiere.

Nos asiste la certeza de que los organismos internacionales, que ya han analizado este proyecto y que han comprobado su factibilidad, procurarán los medios para facilitar su concreción, aun cuando están conscientes que escapan a los tradicionales experimentos o modelos integracionistas. Y tenemos fe, por último, en que los Mandatarios de nuestros países hermanos, Chile y Argentina, extremarán las medidas para que los buenos propósitos de unión, tantas veces públicamente declarados, sean una efectiva y pronta realidad.



PARTE SEGUNDA

CAPÍTULO III

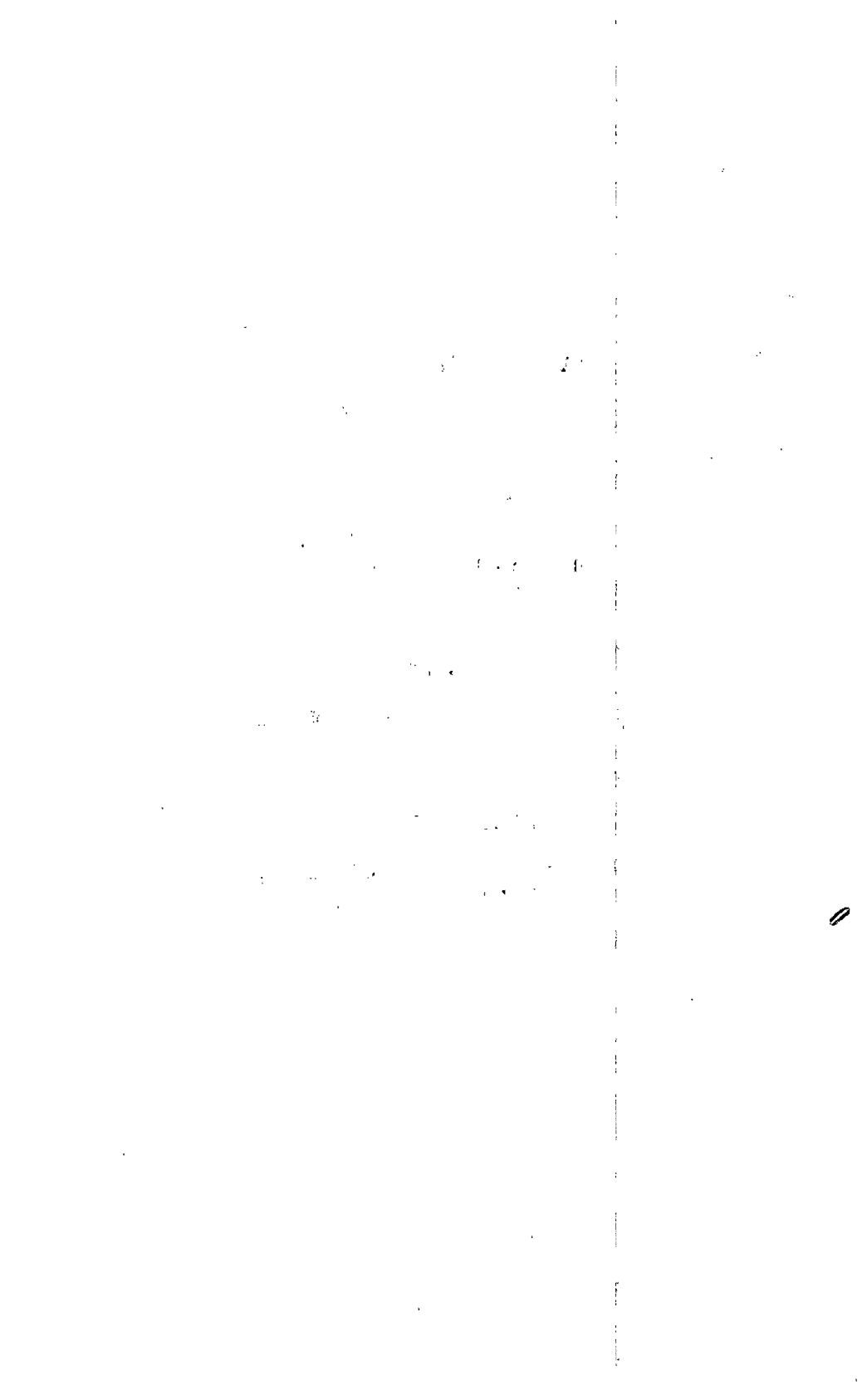
DIMENSION AGRICOLA DE LA COOPERACION REGIONAL

CAPÍTULO IV

COOPERACION EN LA ENERGIA NUCLEAR

CAPÍTULO V

LOS TRANSPORTES Y LA COOPERACION REGIONAL



CAPÍTULO III

**DIMENSION AGRICOLA
DE LA COOPERACION REGIONAL**

ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA LA COOPERACION REGIONAL AGRICOLA

José Garrido Rojas

y

Norma Sepúlveda Bidegain

INTRODUCCIÓN

Se distinguen diversos ámbitos de cooperación regional en el campo agrícola que tenderían a obviar algunos de los problemas existentes en el Cono Sur. Deseamos subrayar cómo la Universidad puede colaborar en la tarea.

El informe del Secretario del SELA, donde se propone el programa de actividades del CASAR¹ en el primer bienio, distingue tres aspectos del problema alimentario de Latinoamérica.

a) *Creciente dependencia externa* en alimentos básicos en la mayoría de los países, lo que representa un sector rural relativamente débil. Junto a esta situación, el mundo industrializado ha subsidiado su sector rural, incrementando la producción de alimentos, contrayendo las importaciones y generando crecientes saldos exportables. Apoyados por sus gobiernos, los agricultores de países desarrollados compiten en forma desleal con la agricultura de los países del Cono Sur y de la Subregión como tal.

b) *Cambio en la dieta básica*. Se ha producido una modificación en la estructura de consumo en desmedro de los alimentos tradicionales de producción local. Se señala que un 50% de la alimentación básica de la ciudad latinoamericana promedio está constituida por productos importados, muchos de los cuales gozan del subsidio o tipos preferenciales de cambio. Al mismo tiempo la producción local campesina se encuentra en crisis por falta de mercados, precios, créditos, insumos y sistemas de comercialización adecuados. Habría además que agregar que se encuentran en muchos casos, carentes de tecnología necesaria para una eficiente utilización de los recursos que ofrecen los diversos ecosistemas en los países.

¹SELA, Comité de Acción para la Seguridad Alimentaria (CASAR). Propuesta para el Programa de Actividades en el Primer Bienio. Informe del Secretario. Mayo 1983. Mimeo 35 pp.

c) *Malnutrición creciente*. Las cifras señaladas en el informe indican que hacia 1980, cerca del 17% de la población de la Región, entre 50 y 60 millones de latinoamericanos, no alcanzan el nivel de consumo alimentario necesario para desarrollarse normalmente.

A los tres aspectos señalados por el Informe del Secretario habría que agregar los obstáculos existentes entre los países de la Región, que no han permitido una expansión del comercio intrarregional de productos agrícolas.

El reconocimiento que se hace de estas realidades en los foros internacionales, sitúa en su real dimensión la magnitud del problema.

La creación del CASAR ya es un paso en la dirección correcta que están dando los países latinoamericanos para enfrentar en conjunto su situación de vulnerabilidad, ~~dependencia~~, mal nutrición y falta de cooperación.

El presente Seminario continúa abriendo expectativas en la misma huella, pero incorpora en la tarea al sector privado y a la Universidad. Como representantes de esta última, intentaremos entregar en este breve comentario algunas ideas que pueden ser útiles para avanzar en esta causa: la cooperación entre los países del Sur.

1. EL ENTORNO RESTRICTIVO DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS

En los últimos años se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de intensificar la cooperación entre países en desarrollo que tengan puntos de coincidencia (geográficos, productivos, comerciales, políticos, etc.).

La crisis económica que ha afectado a los países industrializados repercute en las naciones de la periferia haciéndolas cada vez más dependientes y vulnerables. Los países del Cono Sur propiamente tales, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, no escapan a esta realidad.

Ante el nuevo orden internacional al que han derivado las relaciones comerciales en el mundo, América Latina también ha replanteado sus formas de cooperación, desechando los antiguos principios de multilateralidad y reciprocidad, reemplazándolas por los de bilateralidad y subsidiaridad.

ALADI ha señalado: "Toda esta nueva institucionalidad concentra su acción en la promoción de proyectos específicos y en el carácter voluntario de los acuerdos. En general prima el principio de subsidiaridad, que en el fondo establece la necesidad de profundas vinculaciones y del establecimiento de nexos sustantivos entre los países, pero en función del fortalecimiento de determinadas accio-

nes y políticas a nivel nacional y no de principios generales. Ningún país se comprometerá en un esfuerzo multilateral si los resultados previsibles los puede alcanzar mediante su esfuerzo propio².

1.1. Limitaciones propias de la Región

Un estudio reciente efectuado por la Secretaría General de ALADI³, en el que se hizo un análisis estadístico de regresión entre el comercio regional y el comercio mundial, muestra que en los últimos treinta años el comercio regional se movió en el mismo sentido que el comercio mundial, pero a un ritmo mucho menor. Como resultado, la Región ha ido perdiendo continuamente participación en el comercio internacional. De modo que desde una participación de un 7,8% en 1953, baja hasta un 3,4% en 1975 y se recupera levemente, llegando a un 3,9% en 1980. (Véase Cuadro 1).

Según el mismo estudio³, la disminución de la participación de la región en el comercio mundial, no tiene como factor explicativo la variable precio, sino los índices de quantum. A partir de la década de los 60, los términos de intercambio de la Región tienden a estabilizarse y aún a mejorar; sin embargo su participación en el comercio mundial continuó declinando.

Es importante hacer notar que se prevé que esta tendencia persista, ya que la coyuntura internacional es negativa para la expansión del comercio. El GATT estimó un crecimiento de 5,5% en el volumen de las exportaciones mundiales en 1979; 1,5% en 1980 y 0% en 1981⁴. Junto al estancamiento del comercio en el mundo, los países de ALADI enfrentan el lastre de una desmesurada deuda externa. La obligación de servir esta deuda permite suponer que las políticas económicas de cada uno de los países se orientarán a restringir el crecimiento de las importaciones y a inducir a la generación de excedentes significativos en las exportaciones a terceros países, con el fin de obtener divisas. De modo que en el corto, y tal vez mediano plazo las expectativas de aumentar el comercio intrarregional no son promisorias. Lo esencial es que se mantengan las exportaciones intrarregionales en el nivel alcanzado hasta ahora, el que fue aumentando paulatinamente desde 6,7% en 1961 a 14% en 1980. (Véase Cuadro 1).

De las importaciones efectuadas por la Región en 1980, sólo un

²ALADI "Identificación de Modalidades Instrumentales para el Desarrollo del Comercio y de la Cooperación Agropecuaria y Alimentaria en el Marco del Tratado de Montevideo 1980". Proyecto N° SSA/RLAT82/62. Julio 1982, Montevideo, Uruguay.

³ALADI "Evolución y Estructura del Intercambio Comercial de los países que integran la ALADI, 1952-1980". Documento ALADI/secEstudio 5, marzo 1983. Montevideo, Uruguay.

⁴GATT. Press Release, agosto 1982.

Cuadro Nº 1
EXPORTACIONES NACIONALES Y MUNDIALES, 1952-1980

Año	Exportaciones regionales						Exportaciones mundiales		Exportaciones regionales	
	Intrarregionales		Al resto del mundo		Globales		Intrarregionales	Tasa de crecimiento (%)	Exportaciones mundiales (10)=(5)/(8)	
	Millones de dólares corrientes	Tasa de crecimiento (%)	Millones de dólares corrientes	Tasa de crecimiento (%)	Millones de dólares corrientes	Tasa de crecimiento (%)	Globales (7)=(1)/(5)			Millones de dólares corrientes
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
1952	529	—	5.251	—	5.780	—	10,1	80.600	—	7,2
1953	684	29,3	5.729	9,1	6.413	11,0	10,7	82.700	2,6	7,8
1954	681	- 0,4	5.921	3,4	6.602	2,9	10,3	86.100	4,1	7,7
1955	674	- 1,0	5.915	- 0,1	6.589	- 0,2	10,2	92.978	8,0	7,1
1956	568	-15,7	6.540	10,6	7.108	7,9	8,0	103.800	11,6	6,8
1957	617	8,6	6.358	- 2,8	6.975	- 1,9	8,8	112.000	7,9	6,2
1958	594	- 3,7	5.981	- 5,9	6.575	- 3,7	9,0	108.504	- 3,1	6,1
1959	586 (a)	- 1,3	6.437 (a)	7,6	7.023	6,8	8,4 (a)	115.700	6,6	6,1
1960	568	- 3,1	6.782	5,4	7.350	4,7	7,7	128.275	10,9	5,7
1961	487	-14,3	6.782	0,0	7.269	- 1,1	6,7	134.000	4,5	5,4
1962	546	12,1	7.168	5,7	7.714	6,1	7,1	141.500	5,6	5,5
1963	584	7,0	7.593	5,9	8.177	6,0	7,1	154.608	9,3	5,3
1964	717	22,8	7.394	- 2,6	8.111	- 0,8	8,8	172.500	11,6	4,7
1965	840	17,2	8.548	15,6	9.388	15,7	8,9	187.010	8,4	5,0
1966	874	4,0	9.035	5,7	9.909	5,5	8,8	204.000	9,1	4,9
1967	849	- 2,9	9.123	1,0	9.972	0,6	8,5	215.094	5,4	4,6
1968	994	17,1	9.237	1,2	10.231	2,6	9,7	239.688	11,4	4,3
1969	1.182	18,9	10.215	10,6	11.397	11,4	10,4	273.595	14,1	4,2
1970	1.278	8,1	11.341	11,0	12.619	10,7	10,1	313.860	14,7	4,0
1971	1.413	10,6	10.864	- 4,2	12.277	- 2,7	11,5	350.425	11,7	3,5
1972	1.620	14,6	12.377	13,9	13.997	14,0	11,6	415.393	18,6	3,4
1973	2.320	43,2	18.946	55,1	21.266	51,9	10,9	575.850	38,6	3,7
1974	3.938	69,7	29.720	36,9	33.658	58,3	11,7	840.779	46,0	4,0
1975	4.009	1,8	25.997	-12,5	30.006	-10,9	13,4	873.770	3,9	3,4
1976	4.657	16,2	30.014	15,5	34.671	15,5	13,4	990.589	13,4	3,5
1977	5.745	23,4	35.050	16,8	40.795	17,7	14,1	1.127.247	13,8	3,6
1978	5.908	2,8	39.087	11,5	44.995	10,3	13,1	1.301.680	15,5	3,5
1979	8.728	47,7	51.572	31,9	60.300	34,0	14,5	1.627.030	25,0	3,7
1980	10.927	25,2	67.203	30,3	78.130	29,6	14,0	2.009.500	23,5	3,9

Fuente: ALADI "Evolución y Estructura del Intercambio Comercial de los países que integran la ALADI 1952-1980". Estudio 5 - 1983, Montevideo, Uruguay.

Cuadro Nº 2
IMPORTACIONES REGIONALES Y MUNDIALES, 1952-1980

Año	Importaciones regionales						Importaciones mundiales		
	Intrarregionales		Desde el resto del mundo		Globales		Intrarregionales	Millones de dólares corrientes	Tasa de crecimiento (%)
	Millones de dólares corrientes	Tasa de crecimiento (%)	Millones de dólares corrientes	Tasa de crecimiento (%)	Millones de dólares corrientes	Tasa de crecimiento (%)	Globales (7)=(1)/(5)		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
1952	598	—	5.264	—	5.862	—	10,2	87.100	—
1953	674	12,7	4.442	-15,6	5.116	-12,7	13,2	84.400	- 3,1
1954	691	2,5	5.131	15,5	5.822	13,8	11,9	86.500	4,9
1955	740	7,1	5.216	1,2	5.956	2,3	12,4	97.462	10,1
1956	652	-11,9	5.575	6,9	6.227	4,6	10,5	108.700	11,5
1957	727	11,5	6.649	9,3	7.376	18,5	9,9	119.900	10,3
1958	690	- 5,1	5.912	-11,1	6.602	- 10,5	10,5	114.360	- 4,6
1959	631 (a)	- 8,6	5.613 (a)	- 5,1	6.244	- 5,4	10,1 (a)	121.400	6,2
1960	656	4,0	6.138	9,4	6.794	8,8	9,7	135.133	11,3
1961	585	-10,8	6.617	7,8	7.202	6,0	8,1	141.000	4,3
1962	639	9,2	6.453	- 2,5	7.092	- 1,5	9,0	149.800	6,2
1963	700	9,5	6.014	- 6,8	6.714	- 5,3	10,4	163.132	6,9
1964	842	20,3	6.524	8,5	7.366	9,7	11,4	182.000	11,6
1965	986	17,1	6.619	1,5	7.605	3,2	13,0	197.493	8,5
1966	985	- 0,1	7.361	1,8	8.346	9,7	11,8	215.900	9,3
1967	1.008	2,3	7.722	4,9	8.730	4,6	11,5	227.332	5,3
1968	1.062	5,4	8.500	10,1	9.562	9,5	11,1	252.606	11,1
1969	1.301	22,5	9.248	8,3	10.549	10,3	12,3	286.915	13,6
1970	1.354	4,1	10.702	15,7	12.056	14,3	11,2	328.723	14,6
1971	1.485	9,7	12.096	13,0	13.581	12,6	10,9	365.888	11,3
1972	1.664	12,1	13.814	14,2	15.478	14,0	10,8	430.263	17,6
1973	2.312	38,9	18.138	31,3	20.450	32,1	11,3	591.554	37,5
1974	3.930	70,0	30.991	70,9	34.921	70,3	11,3	854.522	44,5
1975	4.006	1,9	33.620	8,5	37.626	7,7	10,6	902.998	5,7
1976	4.641	15,9	32.553	- 3,2	37.194	- 1,1	12,5	1.016.939	12,6
1977	5.793	24,8	37.299	14,6	43.092	15,9	13,4	1.162.998	14,4
1978	5.772	- 0,4	43.635	17,0	49.407	14,7	11,7	1.352.992	16,3
1979	8.439	46,2	54.999	26,0	63.436	28,4	13,3	1.679.225	24,1
1980	10.464	24,0	73.409	33,5	83.873	32,2	12,2	2.068.700	23,2

Fuente: ALADI "Evolución y Estructura del Intercambio Comercial de los países que integran la ALADI 1952-1980". Estudio 5 - 1983, Montevideo, Uruguay.

12,2% provenía de los países de ALADI. Esta participación se ha mantenido desde 1952, con leves variaciones que fluctúan entre 9 y 13%. (Véase Cuadro 2).

La participación de la Región como importadora, en el total de las importaciones mundiales, también es poco significativa. Así, desde 6,7% en 1952 sigue una tendencia a disminuir para llegar a 4,1% en 1980.

Las naciones latinoamericanas se caracterizan por su heterogeneidad económica. "En 1960, excluyendo el Caribe, los tres países mayores (Argentina, Brasil y México), concentraban el 66,7% del PIB de toda la Región; cuatro países medianos (Colombia, Chile, Perú y Venezuela) el 23,5% y los restantes once países el 9,9%. Dieciocho años después, los mismos tres países mayores alcanzaban el 70% del PIB de América Latina, los cuatro medianos el 21% y los demás el 9%⁵.

Los problemas y potencialidades de los países de la Región son marcadamente diferentes. Por eso se hace necesario buscar alternativas de cooperación que sean viables, en campos en los que se pueda producir una adhesión auténtica y que no ahonden las diferencias estructurales, sino que creen vínculos revitalizadores entre las naciones.

Un problema común a todos los países de ALADI es el vuelco negativo de los países desarrollados en relación al comercio, lo que ha hecho prosperar el "proteccionismo" en las naciones industrializadas, área de mayor potencialidad para las exportaciones de Latinoamérica.

Este es un vínculo que obliga a los países de ALADI a plantear una acción común.

1.2. *Proteccionismo*

En este trabajo se hará una distinción entre protección y proteccionismo.

La "protección" es una forma de compensar las disparidades entre los sectores productivos entre sí en relación a sus similares de otros países. El grado y diversidad de la protección estará determinado *racionalmente* con el fin de asignar los recursos a las actividades de mayor interés para el país que ejerce esta política de protección.

El "proteccionismo", en cambio, constituye un *abuso* de los derechos de protección, incluyéndose bajo su signo a un conjunto de medidas que no han sido impuestas con el fin de restringir el co-

⁵CEPAL. Notas para la agenda del Seminario Técnico sobre Integración y Cooperación en América Latina. E/CEPAL/R 216, marzo 1980. Santiago, Chile.

mercio, sino con el de reglamentarlo y uniformar criterios, pero que se prestan y utilizan *como medio simulado de proporcionar protección adicional* a los productos nacionales⁶.

En la década del 70 los países desarrollados debieron enfrentar el alza de precios de la energía y de los productos básicos, lo que les condujo a incrementar su proteccionismo, especialmente en los bienes de origen agrícola.

El efecto de las medidas proteccionistas se ha hecho sentir en los países de ALADI, afectando no sólo sus exportaciones, sino también su producción de bienes sustituibles por importaciones y que son excedentes de alimentos de los países industrializados.

En este breve comentario no es posible hacer ver la magnitud del daño que han significado el proteccionismo y las políticas agrícolas de la Comunidad Económica Europea y de Estados Unidos de América. A sus efectos cuantificables en el comercio y la producción, se agregan los efectos imponderables sobre las relaciones comerciales internacionales, sobre su influencia en la institucionalidad planteada por los países de ALADI, en el remedo de sus medidas proteccionistas en los países en desarrollo, etc.

En el curso de este evento, tal vez se pueda analizar y dar respuesta a algunos de estos problemas.

2. PERFIL DE UNA ESTRATEGIA DE COOPERACIÓN AGRÍCOLA

Se ha sugerido la hipótesis que dentro de los países del Cono Sur existen diferencias o niveles de desarrollo regional agrícola, así como de posibilidades de participación en el comercio exterior, e incluso en el nivel de bienestar de las poblaciones rurales y de sus entidades de población.

Asumiendo que esta suposición es válida, es evidente la necesidad de rescatar las coincidencias de algunos problemas y hacer un frente común para atacarlos.

2.1 *En torno al concepto de "agrícola"*⁷

Un punto sobre el que no existe consenso es en la denominación de los productos agrícolas. La nomenclatura para las negociaciones comerciales intrarregionales se basa en la NAB (Nomenclatura Arancelaria de Bruselas), corregida por la ALALC. Esta nomenclatura co-

⁶SEPÚLVEDA B., N. GÁLMEZ, J. ROYO A., VEGA R. El Proteccionismo Agrícola y el Comercio de Productos Lácteos. En: Desarrollo Rural Vol. 1, Nº 2, junio 1983. Santiago, Chile.

⁷GARRIDO ROJAS, José. Problemas y Perspectivas de la Integración Agrícola. En: El Momento Actual de la Cooperación e Integración. Obra editada bajo la dirección de Raymundo Barros Charlin. Editorial Universitaria. Santiago, 1978.

rresponde a la realidad de hace un cuarto de siglo y en su capítulo de productos básicos (donde aparecen los bienes agrícolas sin elaborar) no se considera a los productos procesados de la agricultura. De modo que de allí nace una "restricción conceptual" al comercio agrícola, la que de cierta forma obstaculiza las negociaciones agropecuarias de la Región.

Es así como el concepto "agropecuario" debiera comprender a los grados de elaboración, hasta incluir los productos agroindustriales.

La objeción al grado de procesamiento de un producto de origen agropecuario es una restricción que obstaculiza el desarrollo comercial del sector forestal, agropecuario y pesquero, pues condena a los países a comercializar sólo materias primas, en circunstancias que el valor *in situ* produce empleo y desarrollo rural. Esto no significa que los países deban incluir en sus listas rubros que afecten sus economías e intereses, sino que la concepción parece anticuada, o aún más, errónea para el mediano y largo plazo.

Una amplitud conceptual podría incrementar el comercio, facilitar la complementación económica de países vecinos y el que América Latina actúe como un bloque continental dentro del mercado mundial de alimentos.

2.2. *Acción conjunta sobre aspectos sanitarios*

En el campo de la sanidad agropecuaria es donde se perfila más nitidamente la necesidad de actuar como "bloque" en el Cono Sur. Así lo perciben también los gobiernos, ya que se han iniciado algunos intentos en la ALADI para uniformar criterios y establecer normas sanitarias uniformes.

A continuación se plantean algunas ideas que podrían complementar las acciones gubernamentales y que fueron gestadas por la Universidad en foros similares a este Seminario.

Debe tenerse presente una idea planteada por el Dr. Jorge Gastó⁸ acerca de la inexistencia de fronteras para las enfermedades y el que las políticas económicas pueden crear problemas cuando los precios de un país estimulen la venta en otro país. Por tanto, todo hace aconsejable la existencia de programas de acción conjunta entre los países de ALADI, tomando en cuenta conceptos ecológicos como ecosistemas mayores, de carácter supranacional. No debe olvidarse que una enfermedad pasa a ser un desequilibrio de tres elementos: Agente, Huésped y Medio. La otra sugerencia fundamental planteada por Gastó, es que la Decisión 92 del Pacto Andino sobre Sanidad Agropecuaria sea adoptada por los países de la Región.

⁸GASTÓN CODERGH, Jorge. Sanidad Animal en el Comercio Agropecuario. En: Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. II. La Agricultura en la Integración Latinoamericana. Editorial Universitaria. Santiago 1977.

Dentro de este mismo tema el Dr. Jaime Auger S.⁹ ha sugerido una verdadera política de sanidad vegetal regional, en función del comercio exterior, que se resume en los siguientes conceptos:

“Dado que los vegetales son los más útiles servidores del hombre, es indudable que deben ser preservados del ataque de enfermedades destructivas. Tal protección debe encararse desde un punto de vista local, nacional, e internacional, y hasta que no se haya alcanzado un acuerdo amplio entre naciones no podrá esperarse una protección completamente satisfactoria. Hasta ahora, el mayor progreso se ha alcanzado en el plano local y el menor en el plano internacional. Esto es comprensible, pero en vista del progreso por el transporte y el intercambio mundial de productos, el tema de la sanidad vegetal está ubicado en un plano de gran importancia internacional. Todas las naciones agrícolas, y en especial las que se dedican a la importación y exportación de productos, son vulnerables; cada una debe intervenir en la protección mutua. Es importante, entonces, hallar soluciones a los problemas de las enfermedades de las plantas de importancia regional. Es de desear que por medio de tal organización se pueda cumplir lo siguiente:

- i) Creación de un instituto regional de protección de plantas.
- ii) Acuerdo general para adherir a las resoluciones emanadas del Instituto.
- iii) Examen regular de las cuarentenas regionales de plantas, con recomendaciones para su modificación o derogación, si los hechos así lo exigen.
- iv) Manteniendo, por los países asociados, una activa y continua vigilancia de las plagas de las plantas, informando regularmente a todos los otros miembros.
- v) Intercambio regular de personal dedicado a las cuarentenas con el fin de estimular el mutuo entendimiento y cumplimiento efectivo de las mismas.
- vi) Creación de pequeños grupos de especialistas en zonas convenientes para realizar estudios regionales de enfermedades importantes, con el fin de tener una base que sirva para recomendar las reglamentaciones sobre cuarentenas.
- vii) Implementación de proyectos regionales de investigación para resolver, en conjunto, los problemas de las enfermedades relacionadas con las cuarentenas”.

⁹AUGER SAAVEDRA, Jaime. Normas de Protección Vegetal. En: Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana, op. cit.

2.3. *El Desarrollo Regional como un aporte a la Cooperación. Agrícola*

Entre los problemas señalados por el Secretario del SELA, están la dependencia externa y el cambio en la dieta básica, provocado por esta misma dependencia.

Esta realidad hace necesaria una acción conjunta y urgente que revierta la situación.

Una forma de enfrentar parte del problema es proponer que se desarrollen las potencialidades agroecológicas de cada región y de esta manera ir incorporando a la actividad económica de cada país a los habitantes que aún viven en explotaciones de subsistencia y que conforman esa gran masa marginada de malnutridos.

Esta situación de marginalidad podría señalar la existencia de un dualismo en la agricultura de estos países, caracterizado, no sólo por aspectos tecnológicos sino de carácter ecológico, ya que algunas regiones están en situación privilegiada que les permiten participar del comercio exterior. En cambio otras están deprimidas en términos relativos¹⁰.

Aunque aparezca en un principio sólo como una política de desarrollo regional en un país, no es así, ya que en la medida que se varían solucionando los problemas de abastecimiento de alimentos con productos de origen nacional, la dependencia será menor.

Es obvio que las estrategias de desarrollo de los países son decisiones de política interna de cada Estado, pero puede suponerse que frente a la existencia de similitudes de problemas, que se repiten en diversos puntos de la Región, se pueden utilizar las experiencias, los resultados de las investigaciones e, incluso, realizar esfuerzos conjuntos. De esta manera se podría mejorar la situación de estos sectores agrícolas que se encuentren en situación desmedrada o marginal, a veces debido a una baja prioridad otorgada a la investigación de los problemas que obstaculizan su desarrollo.

A modo de ejemplo analizaremos someramente el caso de las Zonas Áridas, que ha tomado relevancia en los últimos años¹¹, carac-

¹⁰GARRIDO ROJAS, José. Notas sobre el Dualismo en la Agricultura Chilena y la Política de Investigaciones. En: Economía y Organización de la Investigación Agropecuaria. Editores Manuel Elgueta y Eduardo Venezian L. INIA, U. de Chile, U. Católica de Chile, IICA. Santiago, 1982 287 pp.

¹¹Una base de investigaciones activa y en expansión ha producido un flujo constante de adelantos científicos y técnicos: nuevas formas de cosecha y aprovechamiento del agua, incluyendo formas de riego; mejoramiento genético y esfuerzos para lograr soportar stress de sequía; nuevos tipos de sistema de capacitación y conversión de la energía, incluyendo a través especies vegetales que por su eficiencia en el uso del agua y energía solar (*Opuntia* sp) producen biomasa en volúmenes importantes; desalinización, tratamiento y utilización de aguas salobres; producción artificial de lluvias y acumulación de nieves en montañas de

terizando el ejemplo, por razones obvias, con datos chilenos, pero cuya relevancia es similar y con importantes superficies en Argentina¹², Brasil y Perú.

Basta señalar, por lo pronto, que

- 1) Las zonas áridas del mundo ocupan 2.600 millones de hectáreas, correspondiendo a cada hectárea cultivada por el hombre, dos hectáreas de desierto (UNESCO. Programa Zonas Áridas, 1970)¹³.
- 2) Los inventarios de recursos naturales muestran las posibilidades de expansión y exploración están próximas a agotarse (Le Houeron, 1973)¹⁴.
- 3) En los últimos años se ha producido un importante flujo de información científica y tecnológica del árido y semiárido¹⁵.

2.3.1. Caracterización de la agricultura en secano árido chileno

El 50% del territorio chileno, excluida la Antártida, corresponde a zonas áridas o con precipitaciones anuales inferiores a 500 mm. y un

zonas áridas; agricultura bajo ambiente controlado (uso de plástico), recuperación de especies forrajeras en extinción (*Atriplex* sp), introducción de especies forestales, etc.

Ver: MAB, Tendencias en la Investigación y en la aplicación de la ciencia y tecnología para el desarrollo de las zonas áridas. Notas Técnicas del MAB 10. UNESCO, 1979.

ACEVEDO H., Edmundo. 1983. Biomasa y Energía. Simiente, Vol. 53, enero-junio 1983. Nº 1-2, 3-15.

—, I. BADILLA y P. S. NOBEL. 1983. Water relations diurnal acidity changes and productivity of cultivated cactus, *Opuntia ficus-indica*. Plant Physiology (1983) 72, 775-780.

PINTO C., M. y E. ACEVEDO H. 1983. La Biomasa con fines energéticos. Próxima Década Nº 12, mayo 1983.

ARCHILI. 1983. Informe de avance de las actividades realizadas en el período 1982-1983 y Programa Previsto de la Fase II Archili Período septiembre 1983-diciembre 1984. Facultad de Ciencias Agrarias, Veterinarias y Forestales, Universidad de Chile. 15 pp. Mimeo.

¹²Las zonas áridas y semiáridas de Argentina ocupan una superficie aproximada de 201.000.000 há. que representan el 75% de la superficie territorial. La degradación de la vegetación es uno de los aspectos más importantes que pueden exponerse como resultado de la explotación sostenida de los bosques. Así, de 60.000.000 há. de bosque sólo quedan 16.000.000 há. (Roig, v. 1969).

ROIG, V. 1969. Bosquejo fitogeográfico de la provincia de Mendoza. Soc. Argentina de Botánica. x Jornadas Argentinas de Botánica. U. Nacional de Cuyo. Universidad de Concepción. pp. 11-27.

¹³UNESCO. 1970. Programa para las Zonas Áridas. Plandes. Chile. Biol. Especial. El hombre en la zona árida del Norte chileno.

¹⁴LE HOUERON, H. N. 1973. Contribution a une bibliographie de phenomenes de desertisation. FAO, Roma, 120 pp.

¹⁵ORIEGA Y GASSET, José. 1962. Historia ascendente. Obras completas. T. VI, 5ª ed. Rev. de Occidente (España): 99-136.

32% a zonas hiperáridas o con precipitaciones anuales inferiores a 100 mm., que significan 4.500.000 há. aproximadamente.

Alrededor de 2.000.000 há. de las zonas áridas semiáridas se dedican a la explotación caprina; un 63% de este total se concentra en las Regiones Norte y Central del país. Cabe especial importancia a la IV Región, donde se explota el 50% del total de caprinos existentes en Chile.

La producción caprina en nuestro país está predominantemente en manos de grupos declarados como de "extrema pobreza", que subsisten casi exclusivamente de su producción. Las condiciones de marginalidad de los "cabreros" influye en los niveles de desnutrición y condiciones de vida en general.

Además del atraso cultural, las características del ecosistema con escasez de agua, determina que el manejo del ganado caprino y la elaboración del queso se realicen bajo condiciones rudimentarias, carentes de higiene, sanidad y tecnología. La fragilidad del ecosistema se retrograda fácilmente, provocando un mayor deterioro en el nivel socioeconómico de los cabreros.

El 80% de la masa caprina es de raza "Criolla", que por deficiencias de manejo ha dañado un ecosistema frágil, tiene baja productividad, y como efecto de deficiencias profilácticas se incrementan los abortos y mortalidad antes del destete.

Los antecedentes señalados han desprestigiado el producto fundamental que es el queso, dificultando el desarrollo de ganaderos más eficientes que se encuentran en el negocio y quienes desean entrar en una producción tecnificada. Además ha dañado en forma grave la imagen de una especie que bien manejada es un rubro rentable y no daña el ecosistema.

En la IV Región, en donde se encuentra la mitad de la masa caprina del país conviviendo con el área de gran pobreza, existe una agricultura de riego de grandes posibilidades, que caracteriza un dualismo tecnológico y de ventajas naturales. Mientras la agricultura de riego es exportadora en términos regionales e internacionales, el secano es importador y dependiente neto de otras agriculturas y las condiciones de su población son representativas de los aspectos básicos del problema latinoamericano que distingue el informe del Secretario de SELA, ya mencionado.

2.3.1.1. *Una estrategia para superar el subdesarrollo.* Frente a la situación descrita se necesita un plan regional de desarrollo que proponga, con el debido énfasis, las acciones necesarias en el secano, y procure que los esfuerzos cuantificadores (vegetacionales, zootécnicos, etc.) de la investigación se realicen con la óptica de integración de dicho plan.

Un desarrollo del secano de la IV Región implica modificaciones importantes en la estructura social. De acuerdo al pensamiento de

Ortega y Gasset "Todo cambio importante en la estructura social suscita una necesidad pública, que si lo es de verdad, plantea una cuestión del Estado. Porque el Estado es la actividad social que se ocupa de lo necesario de lo imprescindible"¹⁵. Con esto se señala que problemas de este nivel son responsabilidad o propios del Estado.

La Facultad de Ciencias Agrarias, Veterinarias y Forestales de la Universidad de Chile, ha destacado un grupo seleccionado de académicos que conforman el Centro de Estudios de Zonas Áridas (CEZA), que en sus actividades de investigación y transferencia de tecnología, tienen dos objetivos básicos:

1. Mejorar la calidad de vida de los habitantes del sector rural.
2. Conocer la estructura y funcionamiento de los ecosistemas naturales con el objeto de manejarlos adecuadamente en un medio que es extremadamente frágil.

Es cierto que se han realizado numerosos estudios por diversos organismos como son: análisis de asentamientos humanos y transhumancia, mediciones de los grados de desertificación¹⁶; estudios de la vegetación y disponibilidad de forraje¹⁷ e incluso importantes investigaciones sobre el *Atriplex repanda*, arbusto forrajero que en la actualidad ha sido plantado en varios miles de hectáreas, despertando interés en países como España y Sudáfrica¹⁸. Y, como es

¹⁵ARANDA X. 1981. Un tipo de ganadería tradicional en el Norte Chico: La Transhumancia. CORFO.

IREN. 1977. Estudio integrado de las comunidades agrícolas IV Región. Tomo U, II. Santiago, Chile.

INIA. 1976. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la desertificación. Región Combarbalá, Chile. 1955 pp.

CONICYT. 1975. Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico 1976-1980. Santiago, Chile. 122 pp.

PERALTA, P., M. 1983. Acciones del hombre sobre el medio ambiente: La desertificación. I Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente Chileno. Vol. 1.

¹⁷ETIENNE M., E. CAVIEDES *et al.* 1982. Cartografía de la vegetación de la zona árida de Chile. Transecto I. Puerto Oscuro, Combarbalá, Monte Patria, Ovalle, La Serena. Terra Aridae, Vol. 1, Nº 1. 73 pp.

———, C. GONZÁLEZ, C. PRADO. 1983. Cartografía de la vegetación de la Zona Árida Mediterránea de Chile. Transecto II: Los Vilos, Illapel, Combarbalá. Terra Aridae, Vol. 1 Nº 2. 45 pp.

———, E. CAVIEDES. 1983. Proyecto levantamiento fitoecológico de la IV Región. Informe Global año 1983. U. de Chile-ODEPA. 158 pp.

LAILHACAR, K., S. 1979. Recursos forrajeros para la producción ovina en la zona mediterránea árida y semiárida del secano de Chile, comprendida entre los valles transversales de Elqui y Aconcagua. Universidad de Chile. Facultad de Agronomía.

¹⁸OLIVARES E., A. y GASTÓN C., J. 1981. *Atriplex repanda*. Organización y Manejo de Ecosistemas con arbustos forrajeros. Facultad de Ciencias Agrarias, Veterinarias y Forestales. U. de Chile, Depto. de Producción Animal. 300 pp.

CONTRERAS, T.; D. y P. AZÓCAR. 1983. Use of forage shrubs in the arid land.

lógico, algunos estudios sobre la situación y manejo del caprino¹⁹.

Cabe destacar que los estudios de la vegetación y el medio que está realizando el Centro de Estudios Zonas Áridas se llevan a cabo a cargo con apoyo del Gobierno francés²⁰; los estudios del programa de desarrollo caprino con la colaboración del Gobierno español²¹. Es obvio que todas las acciones se efectúan en coordinación con el gobierno regional²².

Lo que realmente importa subrayar en esta oportunidad es que estos esfuerzos podrían ser utilizados por los países del Cono Sur que tengan problemas similares. De hecho algunas investigaciones han sido realizadas por profesionales extranjeros, especialmente argentinos²³; pero sería conveniente una acción más sistemática. Con esto se realizaría una transferencia tecnológica de tipo vertical integrada y multidisciplinaria.

Respecto a Reservas de la Biósfera en Zonas Áridas en Latino-

of Chile. *Atriplex Symposium*. University of Brigham Young, Provo, Utah, USA. May, 1983.

AZÓCAR, P., A. MANSILLA y M. SILVA. 1981. Método de estimación de fitomasa útil de *Atriplex repanda* Phil. *Avances en Producción Animal*, Vol. 6 Enero-diciembre 1981. pp. 21-28.

———, R. OSORIO, G. COVARRUBIAS y J. CAMPBELL. 1981. Productividad del *Atriplex repanda* Phil. y terófitas residentes en el secano mediterráneo árido de Chile en períodos de invierno. *Avance en Producción Animal*, Vol. 6, enero-diciembre, 1981. pp. 29-40.

OLIVARES E., A., M. ETIENNE y F. SEGARRA. 1982. Caracterización de la curva de crecimiento de la pradera natural en el secano interior mediterráneo de Chile. *Avances en Producción Animal*, Vol. 7, enero-diciembre 1982. pp. 17-24.

¹⁹CAMPUSANO, C. APEY, R. y PALTA, G. 1977. Antecedentes sobre censo caprino y densidad ganadera caprina en la IV Región. Santiago, Chile. I Seminario sobre Desertificación. Universidad Católica, ODEPLAN. 4 pp.

²⁰Programa ARCHILI dentro del marco del programa de Cooperación Científica y Técnica suscrito en 1974, CNRS (CEPE, L. Emberger y Ecotheque Méditerranéenne) y la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile.

²¹Programa de Cooperación Científica y Técnica con el Consejo Superior de Investigaciones de España, a través del Centro Experimental Zaidin. Granada, España, octubre, 1978.

²²Intendencia Regional, SERPLAC IV Región, Secretaría Ministerial de Agricultura, INDAP, CONAF, Municipalidades de Ovalle y Mincha, Sociedad Agrícola y Ganadera de Ovalle.

²³BARIOGLIO D'ANGELO, C. F. 1982. Uso de Protaglier S₂ Alfa como método para sincronizar celos y concentrar pariciones en ovejas merino precoz. Tesis para optar al Grado de Magister en Ciencias Agropecuarias con Mención en Producción Animal. Facultad Cs. Agrarias, Veterinarias y Forestales, U. de Chile.

CASTILLO LUCIC, A. R. 1983. Actividad metanogénica del microambiente reuminal del caprino. Estudio comparativo. Tesis para optar al Grado de Magister en Ciencias Agropecuarias, con Mención en Producción Animal. Facultad Cs. Agrarias, Veterinarias y Forestales, U. de Chile.

PAGLARCICCI CAPELLINI, H. R. Localización y fluctuación de los hidratos de carbono no estructurales totales en *Atriplex repanda* Phil. Tesis para optar al Grado de Magister en Ciencias Agropecuarias con Mención en Producción Animal. Facultad Cs. Agrarias, Veterinarias y Forestales, U. de Chile. (en prensa).

américa, UNESCO ha propuesto a la Universidad de Chile y a la Corporación Nacional Forestal (CONAF) el establecimiento de un sistema integrado de reservas en la zona árida (IV Región) (Ffolliott, P. 1982)²⁴.

Se ha señalado las diferencias ecológicas en las diversas regiones de un país; incluso dentro de una región determinada puede observarse cierta heterogeneidad que puede dificultar las soluciones. Ej. diferencias que se producen desde el nivel del mar hacia la cordillera, o la incidencia de las características de diverso potencial productivo de los suelos.

Además debe reconocerse la extrema dificultad de enfrentar a información minuciosa; a mayor información mayor dificultad de síntesis.

Para obviar estas dificultades se ha desarrollado un Modelo de Diagnóstico Agroecológico Regional "MODAR"²⁵. (Ver figuras 1 y 2).

El modelo MODAR selecciona y jerarquiza cultivos factibles para cada área a partir del análisis de un conjunto de variables climáticas y de suelos. Cada cultivo se ve enfrentado a las variables que condicionan su adaptación, de modo que según sea el número de incidencias o desfases entre sus requerimientos ecológicos y las características del suelo y clima, obtiene un "puntaje agroecológico" que sirve como referencia a su posible comportamiento productivo.

El objetivo fundamental del análisis ecológico es de maximizar la productividad, minimizando los riesgos. Esto último lleva a proponer acciones de investigación o transferencia de tecnología en forma fundamentada y adaptada a cada situación regional. Una vez hecha la zonificación y establecido el diagnóstico resulta fácil hacer actuar los factores económicos que permitan priorizar los esfuerzos para el desarrollo.

La elaboración de modelos de sistematización y síntesis de información pone en juego todas las fuentes posibles que proporcionen resultados experimentales, experiencia acumulada por técnicos y agricultores, deducciones hechas por los investigadores. Normalmente hay más información de la que se piensa hasta antes de hacer el esfuerzo de sistematización. La investigación y la experiencia cuesta años y dinero, por lo que las regiones menos desarrolladas del mundo no pueden darse el lujo de desaprovecharlas.

²⁴Componen el sistema el Parque Nacional Fray Jorge, la Estación Experimental Las Cardas y la reserva "Chinchilla", en la localidad de Auco. Esta reserva se transformará en un centro de estudios y entrenamiento para profesionales del Cono Sur.

FFOLLIOTT, P. 1982. Mand and Biosphere (MAB) Program. Division of Ecological Sciences. UNESCO Report SC/UNP 584091.

²⁵SANTIBÁÑEZ Q., F. Modelo de Diagnóstico Agroecológico Regional para I, II, III y IX Regiones. Universidad de Chile. Facultad Cs. Agrarias, Veterinarias y Forestales.

Al aplicar el modelo en III y IV Regiones se pudo determinar la existencia de 40.000 há. susceptibles al cultivo de la Jojoba, rubro inexistente y que en estos momentos se está introduciendo en el país²⁶.

Se desea subrayar en este acápite que una parte significativa de la investigación ha sido realizada por la Universidad, pues a la postre es la institución más perseverante y menos afectada por los cambios políticos. Aunque generalmente es la gran ausente cuando se discuten las estrategias y planes de desarrollo.

²⁶CONTRERAS T., D. y F. SANTIBÁÑEZ 1983. Identificación de Zonas Potencialmente Aptas para el Cultivo de la Jojoba (*Simmundsia chinensis*). Informe Facultad Ciencias Agrarias, Veterinarias y Forestales. U. de Chile.

PROBLEMAS ESPECIALES DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS: EVALUACION Y DIAGNOSTICO

Manuel Valdés

INTERCAMBIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN AMÉRICA LATINA

Antecedentes proporcionados por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) señalan que el comercio interregional de productos agropecuarios es relativamente bajo.

Las importaciones intrazonales representan sólo alrededor de un 10% del total agropecuario exportado por los países miembros. A su vez, estos países se abastecen, aproximadamente, en un 30% desde la región, adquiriendo el 70% restante de terceros países.

Una de las características de la estructura de comercio exterior agropecuario en Latinoamérica es la elevada concentración, tanto a nivel de países exportadores e importadores, como respecto a los productos que tradicionalmente se han comercializado.

Las ventas de Brasil y Argentina explican el 4,5% del total de embarques mundiales de este grupo de países y las compras de Brasil a Venezuela alcanzan al 59,6% del total efectuado por el conjunto.

La escasa diversificación también abarca a los productos intercambiados. Las exportaciones de seis productos: azúcar, café, carne, maíz, algodón y soya representan más del 80% de las exportaciones agropecuarias de la región, y las importaciones de trigo, aceites, maíz, productos lácteos, sorjo-mijo, arroz, concentran el 90% de las importaciones de América Latina.

Problemas que han incidido en el Comercio Agropecuario.

América Latina ha estado preocupada desde hace varias décadas, de lograr la cooperación regional y expandir el comercio, de ahí los mecanismos de integración como ALALC, Pacto Andino y actualmente ALADI. Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, el comercio agropecuario se ha encontrado con una serie de limitaciones que han inhibido su desarrollo.

Estas limitaciones se pueden clasificar en internas y externas. Se

comprende por internas aquellas que se generan en la zona, ya sea por condiciones propias de los países miembros, o por políticas económicas y de desarrollo implementadas por ellos y por externas, aquellas derivadas de políticas de terceros países o factores exógenos a los países en estudio y que han afectado, de una u otra forma, el intercambio intrazonal.

I. *Limitaciones Internas.*

En general, en la región la complementariedad agrícola ha sido relativamente escasa, más bien se ha dado la situación inversa, o sea, similitud en las economías agrícolas, lo que explicaría, en parte, el bajo comercio recíproco.

A esta situación se ha agregado, en algunos casos, la incompatibilidad de las políticas de desarrollo económico diseñadas por los países miembros. Siendo los esquemas agrícolas parte de estas políticas, esto ha traído como consecuencia una serie de obstáculos al comercio agropecuario.

Entre los mecanismos utilizados por los países dentro de sus instrumentos de política y que han derivado en limitaciones al comercio agropecuario desde el punto de vista de las importaciones se pueden citar:

a) *Arancelarios.*

Uno de los objetivos de los países miembros del Acuerdo ALALC fue alcanzar la liberación arancelaria. Los productos agropecuarios, objeto de comercio entre los países, en general, se incluyeron en los regímenes de liberación (listas nacionales) pero como una manera de incentivar esta inclusión se estableció la cláusula de salvaguardia agropecuaria que deja sin efecto, por un período determinado, las concesiones.

Si un país consideraba que un producto incluido en el mecanismo de liberación, y de considerable importancia para la economía nacional, se veía afectado por un exceso de importación proveniente de la zona o por un desnivel entre el precio del producto doméstico e importado, podía invocar esta cláusula, hecho que eliminaba la preferencia arancelaria y, por tanto, el incentivo para el comercio intrazonal.

b) *Para-Arancelarios*

Elementos cuantitativos como cuotas de importación, prohibición de importar determinados productos, depósitos previos de un nivel prohibitivo, cambios múltiples, relativamente bajos para algunos artículos y elevados para otros, son algunas de las herramientas que

han implementado los países latinoamericanos para restringir y controlar las importaciones frente especialmente, a problemas de balanza de pagos.

Además de las trabas mencionadas, hay otras barreras para-arancelarias de carácter cualitativo que no sólo han dificultado, obstaculizado y disminuido el comercio agropecuario entre los países de la región, sino que son claramente discriminatorios. En este caso se encuentran las licencias previas, la aprobación previa del Ministerio de Agricultura u organismo pertinente e importación exclusivamente a través de instituciones del Estado.

En algunos países, las compras de los productos de mayor incidencia desde el punto de vista agrícola, son importados sólo a través de empresas del Estado. Estas empresas, en general, no pagan aranceles o en su defecto, éstos tienen únicamente un tratamiento contable, por tanto, no han estado especialmente preocupadas de desviar corrientes de comercio, aprovechando las ventajas arancelarias de los acuerdos de integración, perdiéndose en consecuencia, uno de los objetivos perseguidos, cual es extender el comercio.

c) *Otros no Arancelarios.*

En este grupo se incluyen una serie de normas que habitualmente han servido de pretexto para limitar el comercio de productos agropecuarios, vía importación. Entre las más importantes están las normas técnicas, sanitarias, tanto animal como vegetal, y reglamentos de envase y embalaje.

En cuanto a las normas técnicas, han existido entre los países grandes diferencias respecto a los procedimientos de certificación y aprobación en vigencia en cada uno de ellos. No sólo las diferencias provocan problemas, sino también el alargamiento en los plazos para obtener los certificados correspondientes y la no aceptación de los otorgados en países de origen.

El progreso logrado en el campo del transporte terrestre, comunicaciones e intercambio mundial de productos, han dado como resultado que las barreras naturales sean insuficientes para proteger la vida y salud de la población, así como la flora y fauna de cada uno de los países. Ello, hace indispensable la elaboración y aplicación de normas sanitarias, pero no más allá de lo que se requiere para cumplir su objetivo.

En los reglamentos de embalaje y envasado también se han dado condiciones y requerimientos muy diversos entre los países.

A esto se agrega una desigualdad respecto a las normas que rigen los productos nacionales y las que deben cumplir los productos importados.

En general, los mecanismos señalados han constituido una barrera no tarifaria relativamente importante.

Entre los elementos no arancelarios hay otra variable que conviene destacar por su incidencia en el comercio agropecuario: se trata del transporte. Éste no sólo abarca el traslado de un punto a otro, que debe ser lo más fluido y rápido posible, sino también a los servicios complementarios: seguro, descarga, trámites en puerto, bodegaje, etc. Al igual que en casos anteriores, algunas reglamentaciones anexas a ellos se han utilizado para diferir o postergar el comercio.

Analizando el tema a nivel exportaciones, se puede observar que las políticas de estímulo implementadas por algunos países vía reembolso, restitución, ventajas tributarias, crediticias, etc., han afectado, no sólo el comercio del área, sustituyéndose unos países por otros con efectos netos negativos, sino también a la producción interna de algunos de ellos.

Los contingentes de exportación de productos agropecuarios derivados de convenios internacionales (azúcar) también han limitado las corrientes de comercio.

Además de todo lo descrito, hay otro factor que sin lugar a dudas ha incidido en el intercambio agropecuario zonal y éste ha sido la inestabilidad de las políticas fijadas dentro de la región. La irregularidad de abastecimiento, de calidad, de precio, de oportunidad en la entrega, de pago según condiciones estipuladas, etc., han llevado a preferir la comercialización con terceros países.

II. *Limitaciones Externas.*

Los esquemas de desarrollo diseñados por terceros países han repercutido en la evolución del comercio latinoamericano. La política agrícola común de la Comunidad Económica Europea basada en precios de referencia, aranceles a las importaciones y subsidios a las exportaciones, la ha llevado a generar excedentes agropecuarios que por su magnitud han tendido a bajar los precios en el mercado internacional, hecho que no sólo ha afectado e impedido el crecimiento de la producción interna de los países en estudio, sino también y con mayor razón ha obstaculizado y limitado el acceso de estos países a la comercialización zonal, ya que no están en condiciones de competir, en términos favorables.

Las condiciones de financiamiento y forma de pago ofrecidas por los países desarrollados, como una manera de deshacerse de sus stocks, ha sido otra herramienta que ha influido en el intercambio agropecuario de la región, ya que ha desplazado la corriente de comercio hacia los mercados con estas garantías, ventajas que ellos no pueden igualar.

Los productos agrícolas son, en general, de primera necesidad y de gran ponderación en la canasta de consumo de la población. En países con inflación persistente como los de América Latina, difícilmente están éstos dispuestos a pagar sobreprecio por estos productos.

Como contrapartida a lo ya mencionado, la estabilidad de los mercados externos y la confiabilidad en cuanto a calidad, abastecimiento, oportunidad de entrega, pago, etc., han derivado en su preferencia.

La comercialización internacional vía grandes empresas transnacionales es otra variable externa que ha incidido en el comercio de productos agropecuarios de la zona. En casi todos los países latinoamericanos, estas empresas participan activamente en las compras externas de productos agrícolas, dando, lógicamente, mayor énfasis al interés propio de las que representan, lo que se ve acentuado por las economías de escala.

Sugerencias

El recuento de las principales restricciones que han limitado el comercio agropecuario en los países de América Latina, ayuda a sugerir algunas líneas de acción y proponer alternativas que permitan implementar, entre otros mecanismos la estructura de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, institucionalidad que se inició en 1980.

En el proceso de integración latinoamericano los esfuerzos se concentraron en las tarifas arancelarias, confiándose la expansión del comercio a la liberación aduanera. Puede que en una primera etapa esta herramienta haya sido efectiva pero, posteriormente, el conjunto de barreras adicionales a las arancelarias hicieron perder confianza respecto a las posibilidades que la liberación tarifaria y la eliminación de otras restricciones tendría en el crecimiento del intercambio agropecuario intrarregional.

El Tratado de Montevideo que dio origen a ALADI, otorga a éste ciertas ventajas operativas. Por ser un instrumento que se inicia y, por tanto, carente de restricciones conceptuales, puede permitir avanzar en forma más flexible hacia una intensificación del proceso de cooperación regional a través de un esquema de desarrollo fundado en la autoconfianza colectiva.

Además, el carácter bilateral y voluntario de los acuerdos se puede, en general, visualizar como un principio de subsidiaridad que requiere el fortalecimiento de acciones y políticas a nivel nacional como una manera de mejorar los vínculos y nexos entre los países.

Ningún país se va a comprometer en un esfuerzo multilateral si puede obtener los resultados vía un esfuerzo interno.

En consecuencia, dentro de este marco es posible que los países

avancen no sólo en la liberación aduanera y en la eliminación de las otras barreras para-arancelarias, sino también en la elaboración de programas conjuntos, especialmente en lo que se refiere a control de calidad, sanidad animal y vegetal, reglamentación de envase y embalaje, transporte, etc.

La tarea prioritaria en este aspecto sería conocer detalladamente las restricciones que en cada país limitan el comercio agropecuario y partiendo de la base que existe la voluntad de tender a eliminarlas, establecer mecanismos junto con una periódica evaluación de resultados.

La uniformación de normas técnicas y sanitarias en todos los países del área y la clarificación respecto a tipos de envase, etiquetas, rotulación de productos, etc., posiblemente sea el punto inicial en la acción mancomunada con el fin de mejorar los resultados del intercambio regional.

Respecto a la relación con terceros países, convendría tal vez, diseñar un esquema que permita a las naciones de América Latina adoptar medidas en defensa de la producción agrícola nacional y regional sobre proteccionismo, dumping y otras prácticas desleales de comercio utilizadas por éstos.

CAPÍTULO IV

COOPERACION EN LA
ENERGIA NUCLEAR

LA COOPERACION EN EL CAMPO DE LA ENERGIA NUCLEAR

Juan Mir Dupouy

1. INTRODUCCIÓN

El 3 de diciembre de 1942, en Chicago, un grupo de científicos encabezados por Enrico Fermi logran producir y controlar la primera reacción nuclear en cadena, dando así nacimiento a la "era nuclear".

Al término de la Segunda Guerra Mundial, los países poseedores de la tecnología nuclear la mantuvieron en secreto hasta 1953, año en que EE.UU. propicia el programa "Átomos para la Paz", basado en la desclasificación de la información científica y tecnológica nuclear para uso sólo con fines pacíficos.

La visión retrospectiva sobre el uso durante aquel conflicto internacional hace que los países desarrollados no estén dispuestos a transferir libremente esta tecnología, al ser un área sensible, las salvaguardias que se imponen dificultan el desarrollo tecnológico y crean la dependencia energética, lo cual es extremadamente peligroso para los países en vías de desarrollo.

Se analizarán los mecanismos que permitan una cooperación en el área.

2. MECANISMOS PARA LA COOPERACIÓN EN EL ÁREA NUCLEAR

2.1. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE ENERGÍA NUCLEAR

2.1.1. *Objetivo y funciones*

La Comisión Interamericana de Energía Nuclear (CIEN)* fue creada en el año 1959 y se define como una entidad de carácter técnico y permanente de la Organización de Estados Americanos cuyo objetivo es el de promover y facilitar la cooperación interamericana para el desarrollo pacífico de la energía nuclear. De acuerdo a lo esta-

*CIEN: Estatuto y Reglamento aprobado por el Consejo de la OEA el 22 de abril de 1959 y modificado por dicho Consejo el 20 de noviembre de 1962.

blecido en su reglamento y estatuto, la CIEN tiene autonomía técnica y puede formular recomendaciones de carácter técnico directamente a los gobiernos por conducto de sus respectivos representantes en la Comisión y cuando lo juzgue conveniente a los distintos órganos de la Organización de Estados Americanos.

Asimismo, está establecido en este mismo documento que para el cumplimiento de sus objetivos la CIEN realizará las siguientes funciones:

a) Asistir a los Estados Miembros en el desarrollo de la coordinación de planes de investigación y adiestramiento en materia de energía nuclear. Para ello la Comisión examinará y precisará las necesidades continentales de investigación y adiestramiento, de modo que sin perjuicio de atender prioritariamente los intereses nacionales, puedan estar al mismo tiempo orientados y ampliados en forma tal que sirvan a las necesidades de la comunicación interamericana.

b) Promover el intercambio de información científica y técnica, así como la organización de conferencias y otras reuniones en el campo de la energía nuclear.

c) Efectuar cuando lo estime conveniente, estudios sobre la posibilidad de establecer centros regionales interamericanos para la investigación y el adiestramiento en materia de energía nuclear.

d) Recomendar medidas para impulsar la preparación de investigadores y profesionales, así como de técnicos en el mantenimiento y reparación de instrumentos y equipos.

e) Asesorar a cualquier Estado Miembro que así lo solicite, en la preparación de proyectos de legislación o de disposiciones administrativas y de otras medidas que faciliten la cooperación interamericana en el desarrollo de la energía nuclear para fines pacíficos.

f) Recomendar medidas de seguridad radiológica relacionadas con la salud pública y protección en el uso de la energía nuclear para fines pacíficos.

g) Realizar estudios sobre los aspectos técnicos jurídicos e institucionales de la energía nuclear y formular recomendaciones o sugerencias al respecto.

h) Solicitar cuando lo estime conveniente y de acuerdo con los Gobiernos correspondientes la cooperación de las instituciones públicas y privadas interesadas en contribuir al desarrollo de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear en los Estados Miembros.

* i) Empezar por su propia iniciativa y dentro de la esfera de su competencia tal como se define en el presente Estatuto, aquellos otros estudios que considere conveniente.

2.1.2. Países miembros y organización

Integran la CIEN, los países miembros de la Organización de Estados Americanos, habiendo participado en las últimas reuniones: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El Secretario General de la OEA designa el Secretario Ejecutivo de la CIEN, como también al personal administrativo y técnico que se requiera en la Secretaría.

En la actual organización se contempla además la acción de un Comité de carácter permanente y con funciones específicas, el Comité Consultivo de la CIEN.

a) Determinar periódicamente las materias que sean de interés común para los Estados Miembros, asegurando la coordinación de los esfuerzos nacionales y regionales en investigación y empleo de tecnología nuclear, a fin de lograr la mejor utilización de los recursos humanos y materiales existentes y compartir las experiencias obtenidas.

b) Determinar las características y modalidades de los temas, que en forma prioritaria, deberán ser consideradas para el desarrollo científico y tecnológico de la región en el área nuclear.

c) Examinar y evaluar los programas e informes de actividades que los Estados miembros presenten.

d) Realizar tareas de planificación y considerar los informes y el estado de ejecución de los trabajos a cargo de la Secretaría Ejecutiva.

e) Encomendar al Comité Especial Jurídico el estudio de temas específicos, pudiendo solicitar a la Secretaría Ejecutiva la asignación de fondos con este fin.

f) Considerar, analizar y proponer los proyectos de temarios de las reuniones de la CIEN.

Componen el Comité cinco miembros elegidos a título personal por la CIEN entre candidatos presentados por los Estados Miembros en consideración a su alta calidad y prestigio profesional en el campo de acción del Comité.

Los miembros del Comité en su mandato por un período de cuatro años. También se eligen dos miembros suplentes, cuyo mandato es de dos años.

Para cumplir sus funciones se reúne una vez por año y las recomendaciones que emanen de este Comité son presentadas a la CIEN.

2.1.3. Planes, Programa de Cooperación Regional

Desde su inicio y conforme a lo dispuesto en su objetivo, ha existi-

do consenso unánime entre los Estados miembros por aunar esfuerzos en pro de la utilización de la energía nuclear, con fines pacíficos y que contribuya al desarrollo socio-económico de la Región latinoamericana.

De tal manera que sin perjuicio de las necesidades y los intereses individuales de cada nación, los Planes y Programas han abarcado en una u otra forma la formación de personal especializado, el desarrollo de la tecnología nuclear en todos los campos, la seguridad nuclear y protección radiológica, así como también, los aspectos administrativos y organizativos, todo ello en el marco legal correspondiente. En Anexo N° 1 se indican las principales actividades técnicas realizadas por la CIEN.

Para la década de los 80, el Plan de Acción contempla orientar las actividades hacia los siguientes campos:

- Información nuclear.
- Formación y capacitación de recursos humanos para programas de desarrollo nucleoelectrico.
- Aplicación de técnicas nucleares.
- Protección radiológica y seguridad nuclear.
- Exploración, explotación y beneficio de materiales radiactivos. Es de especial importancia lo relativo a la formación y capacitación de recursos humanos. Asimismo se consideran los aspectos institucionales y jurídicos en las diferentes actividades del Plan de Acción.

En lo concierne a los recursos financieros, el Consejo Permanente y la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos asigna el presupuesto, a través de programas bianuales para que la CIEN realice su labor de cooperación técnica interamericana. Sin embargo, lo exiguo del presupuesto constituye actualmente una seria limitante en el desarrollo de proyectos, acordes con las necesidades de los países.

En parte, ello se ve compensado con los aportes voluntarios de algunos países, en especies, expertos, becas.

2.1.4. *Acción de Chile en la CIEN*

En primer lugar cabe destacar que las doce reuniones oficialmente realizadas hasta la fecha, Chile ha sido sede de dos de ellas.

Especial relevancia adquiere la Quinta Reunión de la CIEN, que tuvo lugar en la ciudad de Valparaíso, en la Universidad Técnica Federico Santa María, realizada entre el 3 y 7 de marzo de 1964. Las recomendaciones de la delegación chilena al término de la reunión, plantearon claramente la necesidad de contar con una ley que crea-

ra en el país un organismo responsable de las cuestiones atómicas y que permita desarrollar los usos pacíficos de la energía nuclear.

Poco tiempo después, el 16 de abril de 1964, mediante Decreto Supremo Nº 432, se crea la Comisión Nacional de Energía Atómica, la cual es predecesora de la Comisión Chilena de Energía Nuclear, creada el año 1965, mediante la Ley Nº 16.319, del 14 de septiembre. La XI Reunión Ordinaria de la CIEN, también se realizó en Chile, en Santiago, entre el 2 y 7 de julio de 1979.

Cabe destacar que nuestro país ha estado representado tanto en el Comité Consultivo como en el Comité Especial Jurídico, y además ha tenido una activa participación en las reuniones de carácter técnico sobre materias específicas.

En lo que respecta a programas y proyectos de cooperación técnica, Chile participó y condujo la realización de un Manual de Control de Calidad de Radioisótopos y Radiofármacos que se publicó en el año 1982. Este proyecto fue realizado en conjunto por profesionales de Chile, Argentina, Perú y Uruguay, patrocinado por la CIEN y la Asociación Latinoamericana de Sociedades de Biología y Medicina Nuclear.

Por otra parte, el apoyo de Chile a las actividades de la CIEN, se ha materializado con la contribución de un monto de us\$ 10.000 anuales, en los años 1982 y 1983, para financiar los gastos de becarios que deseen realizar estudios en Chile en diversas áreas de la energía nuclear.

Tal es así que durante el presente año han realizado un período de entrenamiento en la CCHEN, un becario de Guatemala en materia de Radiofarmacia y Radioinmunoensayo y un becario de Honduras en Producción de Radioisótopos y actualmente se encuentra en la CCHEN un becario de Colombia para entrenamiento en Operación de Reactores de Investigación.

2.2. EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA

2.2.1. *Objetivo y Funciones.*

El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) quedó constituido con fecha 29 de julio de 1957. Según lo establecido en su Estatuto, sus objetivos se orientan a "acelerar y aumentar la contribución de la energía atómica a la paz, la salud y la prosperidad en el mundo entero". En la medida que le sea posible se asegurará que asistencia que preste, o la que preste a petición suya, o bajo su dirección o control, no sea utilizada de modo que contribuya a fines militares".

Para el logro de estos objetivos el OIEA está autorizado a:

- a) Fomentar y facilitar en el mundo entero la investigación, el

desarrollo y la aplicación práctica de la energía atómica con fines pacíficos y, cuando se le solicite, a actuar como intermediario para obtener que un miembro del Organismo preste servicios o suministre materiales, equipos o instalaciones a otro.

b) A reunir y facilitar en forma accesible la información científica que le haya sido proporcionada.

c) A proveer los materiales y servicios, equipo e instalaciones necesarias para la investigación, el desarrollo y la aplicación práctica de la energía atómica con fines pacíficos, inclusive la producción de energía eléctrica, tomando en cuenta las necesidades de las regiones mayormente desarrolladas del mundo.

d) En establecer normas internacionales de seguridad y protección de la salud y en aplicaciones a sus operaciones y a los proyectos a los que de algún modo preste asistencia.

e) A establecer y aplicar salvaguardias destinadas a asegurar que los materiales fisionables especiales y otros, así como los servicios, equipos e instalaciones e información suministrados por el Organismo o a petición suya, o bajo su dirección o control no sean utilizados de modo que contribuyan a fines militares.

2.2.2. *Países miembros y organización*

Pertencen al OIEA los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas y aquellos no miembros de esta Organización que hayan aprobado su admisión según lo establecido en el Estatuto del OIEA. Actualmente pertenecen a él 112 países.

La Conferencia General del Organismo se realiza una vez por año y en ella están representados todos los Estados Miembros. Durante la Conferencia se eligen los miembros de la Junta de Gobernadores, compuesta por 34 países, entre los cuales figuran los nueve países más adelantados en la tecnología nuclear y los restantes corresponden a representantes de cada región.

2.2.3. *Servicios y Asistencia Técnica del OIEA*

El OIEA inició su programa de asistencia y cooperación técnica desde su inicio y después de la Primera Conferencia General efectuada en el año 1957.

Los principales objetivos de su programa son fomentar la transmisión de conocimientos y capacitación relativos a la utilización de la energía atómica con fines pacíficos secundan los esfuerzos realizados por países beneficiarios para desarrollar con mayor eficacia y seguridad sus respectivas actividades nucleares y hacer que los conocimientos adquiridos puedan seguir aprovechándose una vez finalizados los proyectos del OIEA.

— Programas de Asistencia Técnica.

a) Programa Regular de Asistencia Técnica (PRAT).

b) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde el OIEA actúa como organismo de ejecución en los proyectos de su competencia.

Estos programas se financian mediante contribuciones voluntarias en efectivo, donaciones en especie (expertos, equipos y becas), fondos asignados al OIEA para ejecutar proyectos del PNUD o proyectos en virtud de acuerdos bilaterales y de fideicomisos.

La asistencia prestada por estos programas consiste en:

Servicios de expertos: Para que asesoren en las esferas generales o particulares de actividad que son de competencia del OIEA.

Equipos y suministros: Por lo general se otorgan conjuntamente con el envío de expertos.

Profesores visitantes: El OIEA puede enviar profesores a los países que los soliciten por un año académico entero, o por períodos de menor duración. También puede enviar profesores para cursos nacionales de capacitación.

Becas: Se conceden como parte de un proyecto o sobre una base individual y por períodos hasta de un año y renovable en casos excepcionales.

Visitas científicas: Estas visitas son para ampliar la competencia científica de los especialistas de los países en desarrollo y se otorgan por lo tanto a profesionales con un cierto nivel de formación profesional.

Proyectos Multinacionales: Corresponden a cursos regionales o interregionales en las diversas áreas que abarca la utilización pacífica de la energía nuclear. Estos cursos pueden ser sobre usos generales de las técnicas isotópicas, cursos de perfeccionamiento, cursos superiores o seminarios. También el OIEA patrocina viajes de estudios en los que grupos de científicos de los países en desarrollo tienen la ocasión de visitar institutos nucleares más avanzados.

También el OIEA presta asistencia para la creación de Centros Regionales de enseñanza e investigación, los servicios de asesores regionales en áreas de interés común para la región y la realización de proyectos en gran escala y de importancia económica para la región.

— Programas de Contratos de Investigación.

Constituye un medio para prestar apoyo financiero directo para la ejecución de un limitado número de proyectos con alto grado de prioridad. Éstos se pueden desarrollar en los diversos centros de investigación de los Estados Miembros.

— Centro Internacional de Física Teórica.

En 1963 el OIEA aprobó la creación de este Centro, en Trieste. Desde 1970, el OIEA y la UNESCO se encargan de la gestión del Centro.

Su objetivo es fomentar mediante una labor de formación e investigación, el progreso de la física teórica, para lo cual se ofrece anualmente un número de becas a científicos de los países en desarrollo para que cursen estudios en ese Centro.

— Servicios de Laboratorio.

Los servicios que el Laboratorio del OIEA presta a los Estados Miembros se relacionan con las actividades científicas que se desarrollan en sus diferentes secciones.

— Servicios de Asesoramiento.

Se otorga este servicio para asesorar a los Estados Miembros sobre diversas materias, ya sea por correspondencia o mediante misiones especiales de expertos que realizan breves visitas para estudiar un determinado problema o proyecto, incluyendo hasta las fases finales de un proyecto o definición de un problema.

— Servicios de Información.

El OIEA proporciona servicios de información tales como el Sistema Internacional de Documentación Nuclear (INIS), cuyas referencias se publican dos veces por mes en el INIS ATOMINDEX.

El OIEA cuenta además con un servicio de información que abarca las ciencias nucleares y disciplinas afines, incluidas leyes y reglamentaciones internacionales.

Se cuenta también con filmoteca especializada en energía nuclear.

— Datos Nucleares.

Los servicios comprenden la difusión de datos neutrónicos experimentales y evaluados, la publicación periódica de CINDA, que es el índice bibliográfico internacional de datos nucleares, de CINDU, índice del acervo de datos de la sección, y RENDA, lista internacional de peticiones de mediciones de datos nucleares y la preparación de informes sobre el examen y evaluación de datos nucleares de importancia para los estados miembros, y la organización de conferencias y reuniones sobre el tema.

— Suministro de Materiales Nucleares y Cuestiones Conexas.

Pueden suministrarse materiales tales como uranio natural o empobrecido, uranio enriquecido en su isótopo 235, uranio 233, plutonio y torio. Éstos se obtienen de los Estados Miembros proveedores y ser suministrados por el OIEA y actualmente se suministran en relación con proyectos relativos a reactores de potencia, investigación de capacitación o de producción de isótopos y con

proyectos de investigación en cantidades muy pequeñas, muy por debajo del límite de exención de salvaguardias.

2.2.4. *El OIEA y la Cooperación Regional*

Prácticamente la totalidad de los países miembros del OIEA, entre ellos los de América Latina, se han visto beneficiados con los programas de asistencia técnica y cooperación técnica del Organismo, cuyos tipos de servicios se detallaron anteriormente.

A nivel de la región, las esferas en las cuales se ha otorgado esta asistencia son variables entre un país y otro y corresponden a las necesidades prioritarias del desarrollo nuclear individual.

Entre los aspectos más relevantes de la asistencia del Organismo cabe destacar su rol en la capacitación de personal en todos los niveles, recurso fundamental para llevar a cabo todo programa de desarrollo nuclear. No menos importante son los demás servicios, como ser la asesoría de expertos asociados a proyectos específicos, que permiten alcanzar un cierto grado de transferencia tecnológica. En lo que respecta a proyectos de carácter regional e interregional, además de los cursos y seminarios sobre materias específicas, el OIEA fomenta la acción conjunta a nivel regional en la solución de problemas de interés común.

Un ejemplo de ello lo constituye el programa para la erradicación de plagas agrícolas en Centroamérica.

En la actualidad participan países latinoamericanos, entre ellos Chile, en los siguientes programas de carácter regional.

- Laboratorios Secundarios de Calibración Dosimétrica (INT/1/014).
- Técnicas de Instrumentación para la Obtención de Datos Nucleares (INT/1/018).
- Investigaciones Hidrológicas y Geotérmicas en América Latina.
- Mantenimiento de Instrumentos Nucleares (INT/4/054).

2.2.5. *El OIEA y la Cooperación con Chile*

La cooperación del Organismo con Chile, ha sido realmente importante como mecanismo de transferencia de tecnología.

La asistencia otorgada por el OIEA ha consistido fundamentalmente en becas, visitas científicas, expertos y equipos, contratos de investigación, servicios de informaciones y servicios de laboratorio.

Las áreas en que se ha otorgado esta asistencia abarcan: reactores, seguridad nuclear y radioprotección, legislación nuclear, geología, metalurgia, ingeniería y física nuclear, producción de radioisótopos, aplicaciones en medicina, agricultura, industria, hidrología y alimentos.

Algunos de los proyectos más importantes que se han desarrollado con aportes del OIEA y el PNUD son:

- Aplicaciones Tecnológicas de la Energía Nuclear CHI/71/545, del 30 de enero de 1974 al 19 de diciembre de 1979.
- Prospección de Uranio en Chile CHI/74/005, desde el 18 de febrero de 1975 al 31 de junio de 1979.
- Proyecto Nucleoeléctrico CHI/76/008, desde el 16 de agosto de 1977 a octubre de 1980.
- Prospección de Uranio en Chile, II Fase. CHI/79/001, desde el 6 de julio de 1979 al 30 de junio de 1981.

2.3. CHILE Y LA COOPERACIÓN BILATERAL EN LATINOAMÉRICA

2.3.1. *Argentina*

Considerando el Convenio Básico de Cooperación Científica y Tecnológica existente entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile, desde el año 1974, fue firmado entre las mismas partes, un Acuerdo sobre cooperación en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear, en el año 1976.

De éste se desprenden varios protocolos sobre cooperación en materias específicas:

Acuerdo Complementario N° 1. Proyecto de Cooperación
CNEA/CCHEN en Hidrología Isotópica.

Acuerdo Complementario N° 2. Proyecto de Cooperación.
CNEA/CCHEN en Ampliaciones de la Energía Nuclear en la Industria.

Acuerdo Complementario N° 3. Proyecto de Cooperación.
CNEA/CCHEN en Radioisótopos.

Acuerdo Complementario N° 4. Proyecto de Cooperación.
CNEA/CCHEN en Medicina Nuclear.

Acuerdo Complementario N° 5. Proyecto de Cooperación.
CNEA/CCHEN en materia del Ciclo del Combustible Nuclear.

Amparadas en este Convenio, las actividades que se han efectuado entre la CNEA y la CCHEN se han centrado esencialmente en los siguientes aspectos.

- Capacitación y entrenamiento de personal.

En el año 1977 se recibió en la CCHEN un becario del Instituto de Geocronología y Geología Isotópica (INGEIS) en el campo de hi-

drología isotópica. A su vez becarios chilenos han realizado cursos de Protección Radiológica, Metalurgia y Tecnología de Materiales y en Corrosión bajo Tensión.

En la actualidad se encuentran becados realizando cursos en Protección Radiológica, Curso de Post-Grado en Ingeniería Nuclear y visitas científicas en materia del Ciclo del Combustible.

— Servicios de Irradiación.

En el año 1977, se realizaron en el reactor "La Reina" irradiaciones para la producción de isótopos para el Centro Nuclear de Ezeiza, por encontrarse éste en labores de mantención.

Próximamente, se realizarán nuevamente en la CCHEN este mismo tipo de servicios.

2.3.2. *Brasil*

En el año 1980 se firmó entre los Gobiernos de la República de Chile y la República Federativa de Brasil, un memorándum sobre cooperación en actividades científicas tecnológicas de desarrollo y aplicación práctica en la energía nuclear con fines pacíficos.

2.3.3. *Paraguay*

Sobre la base del Convenio Básico de Cooperación Económica, Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Paraguay y el Gobierno de la República de Chile, firmado en el año 1963, se estableció un Acuerdo sobre Cooperación en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear en el año 1976.

En virtud de éste, se firmaron a fines de 1979 acuerdos complementarios en Medicina Nuclear, Hidrología Isotópica y Producción de Uranio.

Las actividades de este convenio se han referido al área de Medicina Nuclear. En el año 1980 se efectuaron visitas a Paraguay para concretar el programa a realizar. Posteriormente se recibieron dos becarios para capacitarse en esta área.

2.3.4. *Uruguay*

De acuerdo a lo establecido en el Acuerdo de Cooperación Económica, Científica y Tecnológica del año 1975, se firmó en 1979, un Acuerdo de Cooperación en materias nucleares, entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.

3. CONCLUSIONES

A la luz de los antecedentes expuestos, se puede concluir lo siguiente a nivel regional:

1. Existen mecanismos para la cooperación a través de organismos especializados como son la CIEN y el OIEA.

2. Por la existencia suficiente de otros recursos energéticos, pareciera ser que no existe una real demanda de tecnología nuclear, a lo menos en materia nucleoelectrica. Los recursos que destinan los países para estos fines son escasos a excepción de Argentina y Brasil.

3. En el área nuclear, por su carácter sensible, la transferencia de tecnología es difícil. Sólo será posible si existen países desarrollados dispuestos a contribuir al desarrollo de los demás.

Al respecto, Argentina es el país más autosuficiente en la región. El presidente de la CNEA ha expresado en reiteradas oportunidades la voluntad de una efectiva cooperación e integración regional.

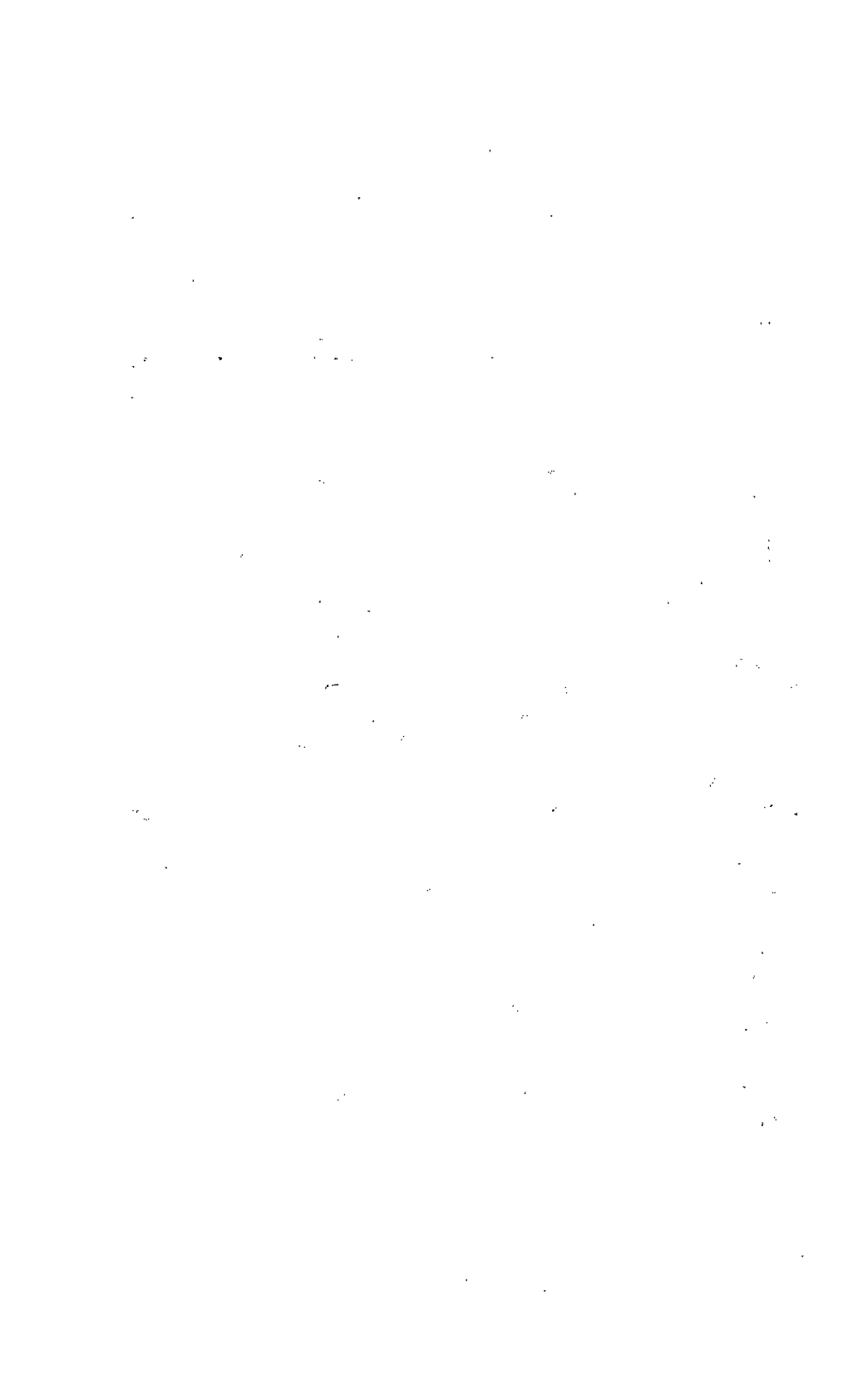
ANEXO N° 1

PRINCIPALES ACTIVIDADES TÉCNICAS REALIZADAS POR LA CIEN .

- 1er. Simposio Interamericano sobre Aplicación Pacífica de la Energía Nuclear. Oak Ridge, Tennessee, EE.UU., 1957.
- 2º Simposio Interamericano sobre Aplicación Pacífica de la Energía Nuclear, Buenos Aires, Argentina, 1957.
- 3º Simposio Interamericano sobre Aplicación Pacífica de la Energía Nuclear, Río de Janeiro, Brasil, 1960.
- Legislación sobre Energía Nuclear en los Estados Americanos, Washington, EE.UU., 1961.
- Responsabilidad frente a terceros en materia de Energía Nuclear, Washington, EE.UU., 1962.
- 4º Simposio Interamericano sobre Aplicación Pacífica de la Energía Nuclear, Ciudad de México, 1962.
- Adiestramiento e Investigación en las Ciencias Nucleares en América Latina, Washington, EE.UU., 1962.
- 1ª Conferencia Interamericana de Radioquímica, Montevideo, Uruguay, 1963.
- 5º Simposio Interamericano sobre Aplicación Pacífica de la Energía Nuclear, Santiago, Chile, 1964.
- Posibilidades de utilización de la Energía Nucleoelectrica en América Latina, Washington, EE.UU., 1964.
- Conferencia Interamericana sobre la generación de Energía Nucleoelectrica en la América Latina, Mayaguez, Puerto Rico, 1965.

- Report of the special legal committee on Civil Liability in the Field of Nuclear Energy, Washington, EE.UU., 1967.
- Aplicación de la Energía Nuclear al aumento de la Productividad Agrícola, Santiago, Chile, 1968.
- 2ª Conferencia Interamericana de Radioquímica, México, 1968.
- Legislación sobre Energía Nuclear en los Estados Americanos, Washington, EE.UU., 1969.
- Reunión de estudios sobre el uso de Isótopos en Hidrología, Belo Horizonte, Brasil, 1972.
- Proyecto "Origen de las aguas subterráneas de la Pampa del Tamarugal", Chile, 1972.
- Proyecto "Estudio multinacional de la corriente del Río Bermejo", Argentina, 1973.
- Seminario Latinoamericano sobre uso y calibración de fuentes intensas de radiación, Santiago, Chile, 1973.
- Curso sobre Ingeniería Nuclear. 2 octubre al 1º de diciembre 1978, CNEA, Buenos Aires, Argentina.
- Curso sobre Prospección y Exploración de Yacimientos de Uranio. 2 octubre al 1º diciembre de 1978, CNEA, Buenos Aires, Argentina.
- Reunión de Jefes de Programas de Prospección de Minerales Radiactivos. 6-8 diciembre de 1978, IPEN, Lima, Perú.
- Reunión de Coordinación Regional de Programas de Utilización de Radioisótopos y Radiaciones. 5-9 febrero de 1979, CEEA, Quito, Ecuador.
- Curso de Entrenamiento en Sistemas de Información Nuclear INIS. 12-13 marzo de 1979, CNEN-CIN, São Paulo, Brasil.
- Reunión de trabajo sobre requerimientos de formación de personal en desarrollo nucleoelectrónico, 21-24 mayo de 1979, CNEA, Montevideo, Uruguay.
- Reunión del grupo técnico del programa regional de Evaluación de Áreas Uraníferas. 10 mayo al 30 de junio de 1979, IPEN, Lima, Perú.
- Visita de relevamiento en el área de Medición Veterinaria y Zootecnia. Julio-agosto de 1979, a cargo de CEEA, Ecuador.
- Curso de evaluación de Indicios Uraníferos (Nivel Superior). 1º agosto-30 noviembre 1979, CNEA, Buenos Aires, Argentina.
- Curso Regional para Técnicos en Prospección. 24 septiembre-16 noviembre de 1979, CCHEN, Santiago, Chile.

- Reunión del grupo de trabajo sobre establecimiento de una Red de Recolección de Aguas de Lluvia, enero 1980, CCHEN, Santiago, Chile.
- Seminario sobre Erradicación de Plagas mediante la técnica del macho estéril. Marzo 1980, IPEN, Lima, Perú.
- Reunión del grupo de trabajo sobre Código de Prácticas y Normas Operativas de Radioesterilización, mayo 1980, CNEA, Buenos Aires, Argentina.
- Reunión del grupo de trabajo sobre Manual de Control de Calidad de Radioisótopos y Radiofármacos. Septiembre 1980, Punta del Este, Uruguay. CCHEN-ALASBIMN.
- Taller de Legislación Comparada en Exploración y Explotación de Minerales Radiactivos. 7-10 octubre de 1980, CEEA, Quito, Ecuador.
- Reunión regional de coordinación de los Jefes de Programas Nacionales de Formación de Recursos Humanos (Programas Nucleoeléctricos), 8-10 octubre de 1980, CONAN, Caracas, Venezuela.
- Reunión de coordinación regional de programas nacionales de Protección Radiológica y Seguridad Nuclear. Diciembre 1980, CNEA, Buenos Aires, Argentina.
- Seminario sobre Utilización de Técnicas Nucleares en relaciones Suelo-Planta-Atmósfera, abril 1981, CNEN-CENA, Piracicaba, Brasil.
- Programa Regional de Evaluación de Áreas Uraníferas (PREU), 1979-1986 coordinado por IPEN, Perú.
- Programas de intercomparación en Metrología coordinados por CCHEN-CHILE y CNEA-Argentina.
- Seminario de Aplicaciones de Radioisótopos en la Ingeniería e Industria, 8 al 12 de noviembre de 1982, Buenos Aires, Argentina.
- Seminario sobre Aplicación de Radioisótopos en los Sectores Agrícola y Pecuario, 15 al 18 de noviembre de 1982, Maracaibo, Venezuela.
- Manual de Controles de Radioisótopos y Radiofármacos, coordinación CCHEN, publicado diciembre de 1982.
- Seminario sobre Uso de Técnicas Nucleares en Estudios de Fertilidad de Suelos y Fertilizantes, 2 al 6 de mayo de 1983, São Paulo, Brasil.



CAPÍTULO V

LOS TRANSPORTES Y
LA COOPERACION REGIONAL

PANORAMA DE LOS CONVENIOS REGIONALES SOBRE TRANSPORTES VIGENTES EN EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA

Carlos Villegas Lorca

I. PANORAMA DE LOS CONVENIOS REGIONALES SOBRE TRANSPORTES VIGENTES EN EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA

La política de integración latinoamericana regional y en general, la cooperación internacional, no constituyen alternativas a las reformas de nuestra estructura económica y social.

Por el contrario, ellas son ineludibles.

Los numerosos diagnósticos de la realidad latinoamericana reflejan los agudos problemas de muchos de nuestros países para impulsar su desarrollo económico y su progreso social en escala nacional, en un mundo en que la tecnología y las unidades productoras requieren vastos recursos y mercados de gran amplitud para ser utilizados racionalmente.

La difícil tarea a acometer requiere todo el aliento de una política de integración y de cooperación continental, audaz e inteligente.

Es imperioso combinar nuestras posibilidades y potencialidades para superar los obstáculos que se oponen al desarrollo latinoamericano y concretarlos en las realizaciones de los grandes objetivos comunes.

Nuestros países necesitan alcanzar una nueva dimensión histórica: la dimensión del mundo en desarrollo. Ello, sobre el esquema de la solidaridad y la preservación de los valores humanos y culturales que nos identifican y distinguen.

Una política de integración física y una política común de transportes son partes integrantes de la política general de integración económica y social.

América Latina, tanto en materia de transportes como en los campos de integración socio-económicas vive un momento decisivo para crear una institucionalidad eficaz que impulse vigorosamente las formas constructivas de la unión de nuestros pueblos.

La disponibilidad de una red de transporte y comunicaciones operable a bajos costos, la mejora de la calidad de los servicios pres-

tados, la facilitación del tráfico internacional en condiciones más favorables, la resolución de las dificultades planteadas por la inadecuación de las formas institucionales reguladoras, son las principales dificultades que todavía no ha podido superar el sistema regional de transporte.

Para resolver esos problemas se requiere: readaptación, coordinación y orientación progresiva de tales sistemas y de las políticas nacionales, teniendo en vista las necesidades y objetivos de la integración económica regional.

Se han realizado sensibles progresos en lo concerniente a la infraestructura física de interconexión de nuestros países. El establecimiento de reglas y principios uniformes relativos a la faz operativa y de regulación de los servicios de transporte, permitirá un adecuado aprovechamiento de las inversiones realizadas, a la vez que contribuirá en gran medida a asegurar una participación equitativa de los países de menor desarrollo en los beneficios de la integración.

La integración regional, pues constituye un imperativo para acelerar el desarrollo económico de los países latinoamericanos.

El transporte es un instrumento esencial de la integración económica regional, ya que su función económica básica es vencer los obstáculos de la distancia para agilizar los desplazamientos de bienes y personas. Un mercado presupone la existencia de un sistema de transporte y tiene mayores exigencias cuando se trata de un mercado regional, por lo que la creación de una red integrada de transporte es un requisito esencial para superar la fragmentación económica que caracteriza a Sudamérica.

Los países del Cono Sur de América, entendiéndose para estos efectos a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, han instituido un importante foro internacional de alto nivel, que ha permitido obtener grandes avances en la concreción de los objetivos descritos.

Este foro que reúne a los Ministros de Obras Públicas y Transportes de los países mencionados y las acciones desarrolladas por organismos internacionales de la región como CEPAL, ALADI, INTAL, BID y ALAF son la mejor demostración de un interés de los pueblos latinoamericanos de acometer con decisión estas tareas.

Ineludiblemente, al referirnos a los convenios de la región, tendremos que tener presente que los países deben compatibilizar este interés supranacional con las normas genéricas o específicas que son aplicables en su respectivo territorio y para sus operadores de los servicios de transportes.

Por ello, resulta a nuestro juicio valedero hacer una referencia a las políticas del sector, definida por nuestro Gobierno, que es apli-

cable, por cierto, en cuanto es pertinente, a las relaciones con otras naciones.

La actividad del transporte en Chile se caracterizó en el pasado por estar fuertemente influenciada por una política proteccionista de parte del Estado. Esta política, lejos de favorecer a la actividad, se transformó en un freno para su eficiente desenvolvimiento. El proteccionismo estatal se manifestó, especialmente, en aquellas antiguas disposiciones legales relacionadas con el transporte marítimo, aéreo y terrestre que dificultaron la libre incorporación de nuevas tecnologías y nuevos equipos y la participación de nuevos empresarios en estos sectores.

Esta restricción a las actividades del transporte se reflejó en un precio excesivo de estos servicios y constituyó una traba para el desarrollo de los sectores productivos de la nación.

La necesidad de eliminar los inconvenientes inherentes a la excesiva protección estatal, la ubicación geográfica del país respecto a los principales mercados mundiales, como también la propia conformación territorial, hacen necesario un desarrollo concordante del sector transportes.

Para ello, se diseñó e implementó una política de transporte cuyos objetivos principales son los siguientes:

— Procurar la integración física de todo el territorio nacional, poniendo especial énfasis en mejorar las vías de comunicación al interior de la zona austral del país y en la vinculación de esta zona con el resto del territorio nacional.

— Disponer de la infraestructura de vías y terminales necesarios y lograr el crecimiento de los servicios de transporte requeridos para el desarrollo económico y social del país.

— Coordinar las actividades de transporte como un medio para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía nacional.

Entre los principales postulados de la política de transportes que son aplicables al sector transportes, cabe mencionar que en general los servicios de transporte son de responsabilidad del sector privado y que los precios son determinados libremente por el mercado.

Luego de este análisis general, a nuestro juicio, valedero y oportuno para el desarrollo del tema al cual nos corresponde referirnos, revisaremos cómo los países del Cono Sur de América han puesto en práctica tales principios y de qué forma ello ha permitido una mejor integración de nuestros pueblos.

Haremos mención, concretamente, al transporte terrestre, subsector en el cual existen convenios regionales de facilitación y de aplicación vigente. Entre estos acuerdos creemos que tienen una importancia más relevante, el Convenio Aduanero TIR, que aun cuando no

es precisamente un convenio de transporte, tiene significativos efectos en esta actividad; Decisión 56 del Pacto Andino; el Convenio sobre Transporte Internacional y los convenios y vinculación entre las diferentes empresas de ferrocarriles del área.

II. CONVENIO ADUANERO RELATIVO AL TRANSPORTE INTERNACIONAL DE MERCANCÍAS AL AMPARO DE LOS CUADERNOS T.I.R.

Este Convenio se ocupa de las mercancías transportadas sin manipulación intermedia de la carga a través de una o varias fronteras a partir de una aduana de salida de un país contratante hasta la aduana de otro país contratante en vehículos de carretera o contenedores especialmente equipados para esta utilización.

Este régimen de tránsito aduanero se aplica igualmente a las mercancías cargadas en vehículos de transporte de carga o contenedores que, en una parte del trayecto son encaminadas por otro modo de transporte.

Este Convenio tiene como principal cometido, simplificar al máximo el paso de las fronteras, facilitar el trabajo de los funcionarios aduaneros y de los conductores profesionales.

Las ventajas que ofrece el Convenio TIR pueden resumirse en que evita la necesidad de proceder a una inspección material de carga en los países de tránsito, de aplicar un sistema de garantía nacional y de tener un sistema nacional de control de documentos.

Si bien es cierto, este Convenio tiene aplicación práctica principalmente en Europa, América del Norte, Asia y África, no es menos cierto que con la posterior adhesión de Uruguay y Chile, se ha abierto en América Latina una nueva perspectiva de integración.

La activa participación de CEPAL, ALADI y la IRU (Unión Internacional de Transportes por Carretera), han motivado a los países del Cono Sur, a encontrar una fórmula de aplicación a nivel regional del Convenio a través de un Acuerdo de Alcance Parcial de promoción al comercio, basado en el Tratado de Montevideo de 1980.

De obtenerse un consenso en este acuerdo de alcance parcial, se posibilitaría que los países de la región apliquen en su ámbito territorial las disposiciones del Convenio TIR, conforme a las modalidades del acuerdo parcial, sin perjuicio que aquellos países que lo estimen conveniente apliquen el Convenio bajo la modalidad general, situación en la que se encuentran por ahora Chile y Uruguay.

Un mejor y más detallado análisis sobre este Convenio, pueden realizarlo con mayor expedición otros expositores de este foro, entre los cuales se ha incluido a importantes personeros que han entregado a esta iniciativa integradora, gran parte de su experiencia, tiempo y voluntad, pero hemos estimado hacer una mención genérica, toda vez que hemos sostenido que ésta es una herramienta que nues-

tros países deben utilizarla en base a las innegables virtudes que posee y que han sido demostrados en la práctica.

III. DECISIÓN 56

La Decisión 56 fue aprobada en Chile por Decreto Ley N° 1.255, de 1975, y promulgada por Decreto Supremo N° 97, de 1977, publicado en el Diario Oficial de fecha 7 de marzo del mismo año.

Según los términos del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, Chile convino en que, no obstante su retiro del Pacto Andino, mantiene plenamente vigentes los derechos y obligaciones emanados de diversas decisiones, entre otras, la N° 56. (El referido Protocolo fue aprobado por Decreto Ley N° 1.641, de 1977, y publicado en el Diario Oficial de fecha 3 de enero de 1977).

La Decisión 56 es una norma subregional aprobada en el Noveno Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en agosto del año 1972.

Posteriormente, en 1973, se aprobaron como Decisión 56-A los formularios para ser usados en el transporte internacional, al amparo de esta Decisión.

El objetivo que persigue básicamente, es la promoción de la integración física del área para permitir la creación del mercado subregional.

Lamentablemente, no ha sido posible poner en aplicación estos acuerdos, razón por la cual deben adoptarse por los países, todas las medidas conducentes a disponer de un instrumento que permita la concreción de los objetivos descritos.

IV. CONVENIO DE TRANSPORTE INTERNACIONAL TERRESTRE

b.1. Los Ministros de Obras Públicas y Transportes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay han constituido una organización regional, que no ha sido oficialmente institucionalizada, denominada "Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países del Cono Sur", entre cuyos objetivos fundamentales están el de contribuir al desarrollo global de los países integrantes de la Región, a través de acciones directas en los campos de las obras públicas y el transporte, y el de propender a la integración y armonización de las políticas en estas áreas (Artículo 3° del Reglamento de las Reuniones).

El primer tratado elaborado para facilitar la expansión del transporte por carretera en el Cono Sur, fue el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre, suscrito en el año 1966 por los Gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay, al que adhirieron Chile y Paraguay

en 1967. A este instrumento se le conoce como el *Convenio Quinto-partito o Pentapartito*.

b.2. El Convenio de Transporte Internacional suscrito en Mar del Plata, Argentina, en el año 1977 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, fue ratificado por Chile el 27 de julio de 1983, por lo que, de acuerdo con la disposición contenida en su artículo 24º entró en vigencia para nuestro país, respecto de los demás países el 24 de agosto de 1983.

El Convenio se encuentra en vigor entre los países que hasta la fecha lo ratificaron, a saber: Argentina, Brasil, Paraguay, Perú, Uruguay y ahora Chile.

La finalidad básica del Convenio es la de crear las normas básicas y generales sobre reciprocidad en el transporte internacional terrestre, que permitan alcanzar una efectiva integración entre los países del Cono Sur, habida consideración de sus reales necesidades y sus características geográficas y económicas, representando este Convenio el instrumento jurídico internacional adecuado para promover el desarrollo del transporte terrestre internacional.

El Convenio contiene detalladas normas sobre el seguro que deben contratar las empresas que realicen viajes internacionales para garantizar tanto las responsabilidades emergentes, respecto de la carga, de las personas o de su equipaje, como la responsabilidad civil por lesiones o daños ocasionados a terceros no transportados. Para estos efectos, los países se comprometen a adoptar las medidas legislativas y reglamentarias pertinentes y las que hagan posible los acuerdos entre los aseguradores de los distintos países. En este aspecto, el Convenio significa un efectivo avance respecto del Convenio de 1966, que era muy genérico en su redacción y en otros rubros restringía su aplicación. Además, debe dejarse constancia de que para este caso, como en general, respecto de todo el Convenio, las Partes pueden celebrar acuerdos especiales, bilaterales o multilaterales, para regular la aplicación de alguna de sus normas.

Precisamente, en la última reunión de Ministros y en la de Expertos, realizadas en Asunción, Paraguay, se ha dado término al estudio sobre el establecimiento de una póliza única de seguros y a un texto de un Convenio entre compañías aseguradoras, a fin de materializar estos propósitos. Este resultado se logró mediante la participación de los representantes de los Gobiernos y del sector privado, esperándose que estos acuerdos tendrán una pronta aplicación, con los consiguientes beneficios de facilitación del transporte, que se traducirán en mayor fluidez y menores costos.

El artículo 20º del Convenio, tiene especial importancia, por cuanto ordena la constitución de una Comisión especial encargada de revisar y evaluar permanentemente su aplicación y la de los Ane-

xos y de proponer las modificaciones que estime convenientes, dicha Comisión se integra con representantes de los organismos técnicos que cada Estado designe y debe reunirse a petición de cualquiera de las Partes.

La primera reunión tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires, durante el segundo semestre del presente año, con resultados altamente positivos, que han permitido y permitirán la mejor aplicación de la normativa del Convenio.

Las modificaciones que propone esta Comisión, ofrecen la característica de que pueden entrar en vigencia provisoria dentro de los límites de la competencia administrativa de los organismos de aplicación, antes de que sean legalmente aprobadas por los respectivos Estados.

El artículo 25º y final del Convenio, faculta a los Estados para aprobar el cuerpo principal de éste conjunta o separadamente de sus Anexos. Afortunadamente, todos los países han ratificado tanto el Convenio como todos los anexos.

El Anexo I del Convenio, trata y regula todas las materias relacionadas con los aspectos aduaneros que origina el transporte internacional terrestre de mercaderías, disponiendo que este transporte se realizará bajo el régimen de tránsito aduanero internacional.

Las autoridades aduaneras deben velar por el control del cumplimiento de los requisitos técnicos y de las formalidades administrativas que impone el Anexo, relacionadas tanto con la mercadería como con los vehículos que la transportan internacionalmente. Para este efecto, se consideran primeramente, las normas contenidas en el Anexo, y en ausencia de una disposición expresa que resuelva alguna cuestión aduanera, debe aplicarse la legislación nacional que rija en la materia.

El Anexo II trata del Autotransporte Internacional por Carretera, dividido en tres títulos relativos al transporte público, al transporte propio y al servicio de autotransporte para el turismo internacional.

En esta materia la regla general dominante es que debe establecerse previamente mediante un acuerdo entre las Partes la necesidad o conveniencia de establecer el tráfico internacional por carretera. Luego, deberán otorgarse los correspondientes permisos con el objeto de hacer efectiva la reciprocidad, los cuales se atenderán a las exigencias y formalidades pertinentes para que tengan validez internacional. De estos requisitos, el más significativo es el referente a que sólo puede otorgarse el permiso a empresas constituidas de acuerdo con la legislación del país a cuya jurisdicción pertenezcan.

Las demás disposiciones reglamentan diversos aspectos relacionados con la calidad profesional y moral de los permisionarios, la ga-

rantía que deben ofrecer las empresas y otros rubros tendientes a conformar un estatuto legal internacional aplicable a esta clase de transporte. En su cláusula final el Anexo II determina los organismos competentes para los efectos del Convenio en cada país, que, respecto de Chile, es el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

Una especial referencia debe hacerse respecto del artículo 7º de este Anexo, que en su inciso primero dispone que deberán celebrarse acuerdos bilaterales de negociación directa entre los países signatarios, sobre la base de reciprocidad, para la distribución del tráfico de pasajeros y cargas del área, con lo cual se busca una participación y un acceso a estos rubros del transporte internacional fundados en estudios y normas mutuamente pactadas por los países interesados.

En el inciso segundo de este artículo se contempla el caso del transporte terrestre con tráfico bilateral, con tránsito por terceros países signatarios, y del transporte terrestre con tráfico en tránsito en hacia terceros países no signatarios, conceptos que están definidos en sus disposiciones.

Se dispone, igualmente, que deberán celebrarse acuerdos entre los países interesados que aseguren una justa compensación por el uso de la infraestructura del país transitado, sin perjuicio de que bilateral o tripartitamente se acuerde que el país transitado pueda participar en ese tráfico.

En su IX Reunión, celebrada en Cochabamba en junio de 1979, los Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países del Cono Sur acordaron declarar que la interpretación que debe dársele a la "justa compensación" es la siguiente:

"a) La justa compensación no deberá aplicarse por medio de acciones unilaterales sino mediante acuerdos entre los países interesados.

b) Los criterios que se utilicen para determinar la justa compensación no originarán, en su aplicación, trabas al comercio bilateral en tránsito ni dificultades al libre intercambio de bienes y servicios entre los países del área.

c) La justa compensación que le corresponda a los países transitados, no constituye un beneficio económico para los mismos, sino exclusivamente una forma de compensar los mayores costos derivados del uso de su infraestructura vial por los servicios en tránsito".

En cuanto al Anexo III, denominado Aspectos Migratorios, debe señalarse que tiene singular importancia, porque regula detalladamente los requisitos y formalidades que deben cumplir las empresas de transporte y sus tripulantes en el transporte terrestre inter-

nacional. La norma más significativa es la que establece la Libreta de Tripulante Terrestre, documento básico para ingresar a cualquier país signatario del Convenio, que debe ser otorgado por las autoridades competentes que cada país debe dar a conocer a los Estados Partes en el Convenio.

Como se ha señalado, el artículo 7º del Convenio posibilita que los países dentro de ese marco jurídico pueden celebrar acuerdos bilaterales.

De hecho estos acuerdos se efectúan y revisan permanentemente por las autoridades de transportes de estas naciones en reuniones que se convocan para tales efectos.

Particularmente, en el caso de Chile, se han celebrado últimamente con Perú y Argentina importantes acuerdos que tienden a perfeccionar, incrementar y agilizar el tránsito recíproco de pasajeros y carga, y a disponer facilidades de tránsito a terceros países.

En resumen, este Convenio, al establecer una normativa única para transportadores y vehículos nacionales y extranjeros y una normativa única para mercaderías de transporte directo a otro país y mercaderías en tránsito a un tercer país, constituye un valioso instrumento para producir una integración real y efectiva entre los países de la región.

V. CONVENIOS FERROVIARIOS

Es innegable el potencial que ofrecen los ferrocarriles internacionales sudamericanos para incrementar el intercambio y la integración regional. Ellos se encuentran subutilizados y es posible aumentar su capacidad de transporte con inversiones relativamente reducidas y en algunos casos con una simple mejora en la coordinación de los servicios.

Dentro de la región denominada Cono Sur, la mediterraneidad de Bolivia y Paraguay, presentan características especiales en las conexiones internacionales terrestres, hacia el Pacífico y el Atlántico.

Los países que poseen litoral oceánico, han buscado las conexiones ferroviarias para facilitar las relaciones de zonas alejadas del mar o porque han tenido la preocupación de tener salida a otra costa, como es el caso de Chile y Argentina.

Así es posible agrupar a los países del Cono Sur según tres tipos de conexiones:

- a) Conexiones de países mediterráneos hacia el Atlántico y el Pacífico.
- b) Conexiones entre países de un mismo litoral marítimo.
- c) Conexiones entre países de distinto litoral marítimo.

En anexos 1, 2 y 3, se resumen las rutas internacionales ferroviarias del Cono Sur, los puntos de conexión fronterizos y las distancias ferroviarias entre puntos de mayor importancia.

V.a IMPORTANCIA DE LOS TRÁFICOS INTERNACIONALES

La importancia del tráfico internacional ferroviario en el Cono Sur, está dado en cierta forma por los valores que éste alcanza en cada país con relación al transporte total y la participación que este tráfico globalmente considerado tiene en la formación del tráfico total de la región.

Los antecedentes referidos en los cuadros anexos reflejan por ejemplo que para Bolivia el transporte ferroviario internacional es fundamental. En el caso de Paraguay, a pesar de que la participación ferroviaria internacional es alta con respecto al tráfico total, ello no es significativo frente al transporte internacional efectuado por vías fluviales y carreteras.

Las conexiones ferroviarias internacionales fueron construidas en su mayor parte a fines del siglo pasado y comienzo de éste y se han mantenido hasta el presente en una condición de subutilización, aun cuando en algunas situaciones específicas se hayan producido excesos de demanda.

En un principio todos ellos se desarrollaron en condiciones prácticamente monopólicas y con el objeto de alcanzar los grandes puertos de salida hacia destinos de ultramar.

La mayor parte no cuenta con el apoyo de una industria ferroviaria avanzada y la dependencia externa del medio es tal que, en algunos casos parecerían condenados a la paralización, como resultado de su débil capacidad de pago o de endeudamiento.

V.b. PROBLEMAS EN LA OPERACIÓN DE LOS SERVICIOS

Despacho y recepción de cargas

Una de las causas que generan mayores desalientos en el usuario del transporte internacional ferroviario, suelen ser las dificultades a vencer cuando se trata de efectuar o recibir un despacho. La dificultad es amplia y depende de los convenios bilaterales entre países; es probable que la unificación de criterios, reduciéndolos a uno de aplicación general para todos los ferrocarriles del área no sea factible, pero una definición de criterios comunes puede facilitar la operación internacional.

Intercambio de Material.

Las operaciones de intercambio se resuelven en la región mediante

acuerdos bilaterales, orientados a regular en particular cuestiones como:

a) La recepción en frontera y el cuidado de los vagones en ruta por parte de la empresa ferroviaria que los recibe de otra extranjera.

b) El uso que está autorizado el país receptor, a dar a las unidades de carga.

c) El pago de alquileres o compensaciones cuando se usa el vehículo más allá de lo pactado.

d) El pago de peaje cuando los vagones de un país usan a otro país como tránsito, para llegar a un tercero.

e) El acuerdo de alquiler o tarifa a ser abonada por uso de tracción, en el caso anterior.

Los enunciados anteriores permiten visualizar la complejidad del problema.

En este plano, el Convenio MULTILAF ha acordado la regulación del intercambio de material para el tráfico multilateral, cuando se conectan más de dos países, estableciendo normas relativas a: operación de los empalmes e intercambio; asignación e intercambio de material rodante; reparación y normas técnicas exigibles a los equipos y condiciones económicas del intercambio de material.

Este Convenio patrocinado por la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), conocido por la sigla MULTILAF, se denomina "Convenio de Tráfico Ferroviario Multinacional de Carga", y fue suscrito en Montevideo el 15. 10. 75 por las Empresas Ferroviarias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

Servicio internacional de pasajeros.

El tráfico de pasajeros no tiene mayor relevancia. Las distancias que separan los orígenes y destinos, la baja velocidad comercial de los trenes, la escasa frecuencia de los servicios y la débil demanda por los mismos han derivado en una tendencia general de reducción del tráfico ferroviario en favor del bus y avión.

Industria ferroviaria.

La industria de material ferroviario se halla localizada preferentemente en Brasil y Argentina y alguna capacidad potencial para fabricar vagones hay en Chile. Los restantes países de la Región han desarrollado producción de partes y repuestos, sin llegar a componer industrias integradas.

Tarifas internacionales.

Las tarifas presentan un cuadro heterogéneo en la Región. La uni-

ficación en el sistema internacional de transporte ferroviario, es por su naturaleza una cuestión sumamente difícil, debido no sólo a las distintas condiciones administrativas sino que también a modalidades de explotación de las diferentes empresas. Esta última es propia de cada país y está conformada por las características y magnitud del equipamiento, infraestructura, número de agentes, condiciones geográficas, etc.

V.C. PERSPECTIVAS

Proyectos de conexión e integración internacional.

—Ferrocarril Transandino Lonquimay-Zapala.

El 25 de abril de 1922 se acordó en Santiago la construcción de dos vías férreas que unirían sin transbordo la ciudad de Salta (Argentina) con Antofagasta (Chile) y seguidamente el puerto de Bahía Blanca (Argentina) con el puerto de Talcahuano (Chile).

La primera se realizó, pero la segunda o Transandino del Sur, de Zapala (Argentina) a Curacautín (Chile) pasando por Lonquimay se encuentra pendiente, faltando por construir 50 Kms. aproximadamente en el lado chileno, habiéndose terminado el túnel Las Raíces, que es la parte más importante del proyecto. Del lado argentino se avanzó hasta Zapala, restando por construir aproximadamente 150 Kms.

De materializarse el proyecto, quedarían unidos Talcahuano y Bahía Blanca, mediante una línea que totaliza 1.300 Kms. de longitud y se integrarían por primera vez dos redes de trocha ancha (1,676 m.), la chilena de 3.500 Kms. y la argentina de 24.000 Kms. de longitud.

—Tramo Santa Cruz de la Sierra-Cochabamba.

Este tramo no sólo es de interés para Bolivia, ya que sus redes oriental y occidental quedarían unidas, sino que también para Brasil, pues sus producciones en la zona de influencia de San Pablo, tendrían acceso al Pacífico, utilizando el ferrocarril de Bolivia y de Chile. Toda la operación se realizaría en trocha angosta y no habría discontinuidades. El tramo a construir tendría una longitud de 300 Kms.

—Sector Guaqui-Puno.

Entre Bolivia y Perú existe la idea de estudiar la unión del puerto boliviano de Guaqui con el peruano de Puno, ambos sobre el lago Titicaca, mediante una línea férrea que lo bordearía.

De concretarse, la vinculación ferroviaria existente actualmente discontinua, se transformaría en una conexión directa y verdadero corredor ferroviario entre La Paz y Matarani (puerto peruano sobre el Pacífico).

—*Obras de integración en zonas fronterizas de Brasil con Paraguay.*

Brasil está trabajando en un proyecto orientado a conformar el corredor ferroviario Paranaguá-Foz de Iguazú, a partir de Cascabel.

La ubicación geográfica de Foz de Iguazú, punto de unión fronterizo de Argentina, Paraguay y Brasil y la potencialidad del futuro de la Región, confluencia de los intereses de estos países, señalan la importancia de la obra.

—*Posibilidades de transporte combinado.*

Con el objeto de solucionar en parte los problemas del transporte ferroviario y poder ofrecer un mejor servicio a los usuarios, es interesante considerar las posibilidades que ofrece el transporte combinado entre ferrocarriles y camiones, y extender al tráfico internacional modalidades ya en uso en algunos países como el piggy-back, autotrán, contenedores, etc.

Existen también transportes combinados internacionales, en los cuales el cambio de medio se realiza en lugares no fronterizos.

VI. CONVENIO SOBRE TRANSPORTE INTERNACIONAL. POR FERROCARRIL EN ESTUDIO

En la XII Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países del Cono Sur, celebrada en el mes de octubre de 1982 en Asunción, Paraguay, se hizo presente el interés permanente de dichos países en el sistema de transporte de la Región, reconociendo el mejor rendimiento energético operacional del modo ferroviario.

Fue así como se adoptó el acuerdo signado como 1.33 (XII) "Transporte Internacional por Ferrocarril", mediante el cual se solicita a la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) la realización de un estudio que abarque los aspectos normativos, institucionales, operativos y de infraestructura del sistema ferroviario de los países del Cono Sur, con el fin de establecer un Convenio sobre Transporte Internacional por Ferrocarril, que regule la prestación de servicios y fije los principios de reciprocidad y normas comunes de aplicación en la materia.

El Convenio en estudio tendería a superar los factores que eventualmente vienen inhibiendo la intensificación del transporte ferroviario regional, y podría constituir el instrumento legal interguber-

namental, que regule las relaciones entre las diversas empresas ferroviarias y los derechos y obligaciones de éstas con sus usuarios.

La Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles, en cumplimiento de este requerimiento, ha fijado ya el marco que abarcará este estudio, el que incluirá, entre otros aspectos, los subsistemas de las vertientes del Pacífico y Atlántico, ferrocarriles de llanura, dificultades comunes en el sistema, tarifas heterogéneas, principales dificultades técnicas, mejoras adecuadas al sistema, forma de encarar las inversiones en el área de transporte, aspectos institucionales, normas operativas, técnicas, aduaneras, migratorias, etc.

Este estudio constituye por cierto un notorio impulso y avance para desarrollar convenios ferroviarios a nivel regional, los que por cierto pueden llegar a constituirse en otra herramienta de utilidad para acrecentar el intercambio y el desarrollo de las naciones de América.

VII. CONCLUSIONES

El medio ferroviario se encuentra estancado, cuando no disminuyendo su actividad, en lo referente a su participación en el intercambio regional.

Tal hecho parece ser más una consecuencia de la situación general del Ferrocarril que de los enlaces internacionales en sí.

En la Región, esta situación puede caracterizarse así:

Bajo potencial de tráfico, a excepción de algunas rutas muy específicas; fuertes restricciones presupuestarias, postergándose mantenimiento y renovación; asimilación del concepto actividad del transporte ferroviario al de empresa de ferrocarril; amplia diferencia entre el ferrocarril moderno y el sudamericano en términos de infraestructura, equipo y operación².



En esta exposición, se ha hecho referencia específicamente a los Convenios vigentes relativos al sector terrestre, toda vez que los as-

¹Centre international. Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU).

²Los Ferrocarriles Internacionales de Sudamérica y la Integración Económica Regional. CEPAL 1972.

- Infraestructura y Servicios en la Integración de América Latina. INTAL 1978.
- Problemática de la Integración Ferroviaria Latinoamericana. Administración de Ferrocarriles del Estado de Uruguay. 1980.
- El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica. Un enfoque histórico. Robert Brown. 1979.
- Antecedentes. Reuniones de Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países del Cono Sur.

pectos relacionados con los subsectores marítimo y aéreo, serán con seguridad, analizados por otros expositores, pero en todo caso, valga señalar que los acuerdos internacionales concretados por nuestro país, han tenido similar orientación de la que se ha expuesto al aludirse al transporte terrestre.

Finalmente, debemos enfatizar que la integración regional es un imperativo para acelerar el desarrollo económico de los países latinoamericanos.

El transporte constituye un instrumento esencial de la integración económica regional, ya que su función económica básica es vencer los obstáculos de la distancia y del territorio y agilizar los desplazamientos de bienes y personas. Un mercado presupone la existencia de un sistema de transporte y tiene mayores exigencias cuando se trata de un mercado regional, por lo que la creación de una red integrada de transporte es requisito esencial para superar la fragmentación que caracteriza a Sudamérica y específicamente a los países que conformamos el Cono Sur de América.

Antes de finalizar, quisiera expresar mis felicitaciones a los organizadores de este Seminario por la feliz idea de reunir en este foro el selecto grupo de especialistas que nos visitan, a fin de analizar con ellos, en profundidad, todas las posibilidades de cooperación multinacional orientada a la ampliación y consolidación de la integración económica de nuestros países. Me sentiré plenamente satisfecho si la exposición que acaban de oír sobre los convenios vigentes en el sector transporte, aporta un grano de arena en pro del logro de los ideales de integración económica regional.

ANEXO Nº I

RUTAS INTERNACIONALES FERROVIARIAS DEL CONO SUR

<u>Ruta</u>	<u>Conexión</u>	<u>Tipo</u>	<u>Trocha (m.)</u>
Arica (Chile) La Paz (Bolivia)	Visviri (Chile) Charaña (Bolivia)	(a)	1.000
Antofagasta (Chile) La Paz (Bolivia)	Ollagüe (Chile)	(a)	1.000
Matarani (Perú)	Puno (Perú) Guaqui (Bolivia)	(a)	1.435
Arica (Chile) Tacna (Perú)	Arica (Chile)	(b)	1.435
Buenos Aires (Argentina) Santiago (Chile)	Las Cuevas (Argentina) Caracoles (Chile)	(c)	1.000
Buenos Aires (Argentina) Antofagasta (Chile)	Socompa (Argentina) Socompa (Chile)	(c)	1.000
Buenos Aires (Argentina) La Paz (Bolivia)	La Quiaca (Argentina) Villazón (Bolivia)	(a)	1.000
Buenos Aires (Argentina) Santa Cruz (Bolivia)	Pocitos (Argentina) Yacuiba (Bolivia)	(a)	1.000
São Paulo (Brasil) Santa Cruz (Bolivia)	Corumbá (Brasil) A. Concepción (Bolivia)	(a)	1.000
Buenos Aires (Argentina) São Paulo (Brasil)	Paso de los Libres (Arg.) Uruguayana (Brasil)	(b)	1.435 1.000
Buenos Aires (Argentina) Asunción (Paraguay)	Posadas (Argentina) Encarnación (Paraguay)	(a)	1.435
São Paulo (Brasil) Montevideo (Uruguay)	Livramento (Brasil) Rivera (Uruguay)	(b)	1.000 1.435
São Paulo (Brasil) Montevideo (Uruguay)	Jaguarao (Brasil) Río Branco (Uruguay)	(b)	1.000 1.435
Montevideo (Uruguay) Buenos Aires (Argentina)	Salto (Uruguay) Concordia (Argentina)	(a)	1.435

Anexo Nº 2

DISTANCIA DE LOS FERROCARRILES INTERNACIONALES

Las distancias ferroviarias existentes entre los puntos más importantes, dan una idea del orden de magnitud de los recorridos de las cargas internacionales:

La Paz-Buenos Aires	2.752 Km.	
La Paz-Santos	3.414 Km.	(Incluye 50/Kms. de carretera entre Cochabamba y Santa Cruz).
La Paz-Antofagasta	1.173 Km.	
La Paz-Matarani	825 Km.	(Incluye 204/Kms. de vía lacustre).
La Paz-Arica	458 Km.	
Santa Cruz-Buenos Aires	2.388 Km.	
Santa Cruz-São Paulo	2.400 Km.	
Santa Cruz-Santos	2.481 Km.	
Antofagasta-Buenos Aires	2.435 Km.	
Santiago-Buenos Aires	1.446 Km.	
Asunción-Buenos Aires	1.519 Km.	
São-Paulo-Buenos Aires	2.847 Km.	
Montevideo-São Paulo	2.575 Km.	
Montevideo-Buenos Aires	1.210 Km.	
Montevideo-Asunción	1.636 Km.	(Incluye servicio ferry a través del Río Paraná, entre Posadas y Encarnación).

ANEXO Nº 3

TONELAJE INTERNACIONAL Y TOTAL PAISES CONO SUR 1975

País	Internacional por FC.	Total por FC.	% del Total
Argentina	366.703	17.333.465	2,12%
Bolivia	815.600	1.151.606	70,82%
Brasil	306.485	56.494.973	0,54%
Chile	521.357	12.107.564	4,31%
Paraguay	62.526	98.971	73,18%
Perú	55.400	2.120.628	2,61%
Uruguay	131.585	1.315.275	10,00%

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS GENERALES DEL TRANSPORTE TERRESTRE EN EL CONO SUR. PRINCIPALES ASPECTOS

CEPAL

1. INTRODUCCIÓN

El comercio exterior de los países de América Latina se ha efectuado, desde la época colonial, casi exclusivamente, con países extrarregionales, y fundamentalmente con los países europeos y los Estados Unidos de Norteamérica. Por este motivo, el modo de transporte que se ha utilizado para el comercio exterior de los países de América Latina no es otro que el transporte marítimo, siendo muy escasa la utilización del transporte terrestre.

La legislación relativa al transporte internacional en el Cono Sur se orientaba fundamentalmente a facilitar las operaciones marítimas, pues al transporte terrestre internacional se le consideraba insignificante. No obstante, pese a que la participación del transporte marítimo internacional continuará siendo preponderante en tal comercio, los países sudamericanos necesitan del transporte terrestre para enfrentar la tarea de conectar sus economías e incorporar todas sus regiones internas a las economías nacionales.

Tal es la poca importancia que se ha concedido al transporte terrestre en el pasado, que muchas de las prácticas tradicionales del transporte marítimo se han extendido sin sufrir mayores cambios al transporte terrestre, y en la actualidad todavía siguen vigentes algunas de ellas. Así, pues, es normal que algunos países exijan que la intervención ante las autoridades en representación de la empresa de transportes por carretera se haga mediante un Agente Marítimo, lo cual puede ser sorprendente cuando se trata de lugares fronterizos que se encuentran a una gran distancia de la costa.

Las rutas internas surgieron casi siempre como vías de penetración y colonización, y las conexiones internacionales han respondido más a la necesidad de integración fronteriza, que a la concepción de sistemas de transporte para el comercio internacional. Esto explica que aun cuando existen ferrocarriles internacionales en operación desde hace medio siglo y sistemas viales con posibilidades de complementación desde hace tiempo, casi todo el comercio internacional latinoamericano utiliza la vía marítima.

Desde la creación de la ALALC se ha producido un aumento apreciable en el comercio intrasudamericano, y aún es más importante destacar el aumento de la participación de las manufacturas en dicho comercio, lo cual origina una mayor demanda de medios de transporte que operen con módulos de carga reducidos, y que puedan ofrecer mayor agilidad y flexibilidad. Estos atributos pueden encontrarse en sistemas de transporte terrestre, pero para que ofrezca ventajas reales, es necesario que el menor costo total del desplazamiento no se neutralice con el mayor costo derivado de las trabas institucionales y operacionales existentes en el comercio y el transporte terrestre internacional.

La experiencia de los países sudamericanos en el transporte terrestre internacional, se redujo en el pasado casi exclusivamente a los intercambios por ferrocarril entre pares de países que tienen conexiones ferroviarias internacionales. Sólo en los últimos tiempos se ha superpuesto el transporte por carretera, cuya utilización va en ascenso gracias a la mejoría de las conexiones internacionales y al desarrollo técnico del transporte vial.

2. TRANSPORTE POR FERROCARRIL

Durante las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del actual, el ferrocarril fue concebido como un medio privilegiado para entrelazar económicamente a los países de América. De esa aspiración dan muestra evidente los intentos efectuados durante muchos años para construir el ferrocarril panamericano que habría unido Norte, Centro y Sudamérica, así como los esfuerzos realizados a principios de este siglo por el promotor norteamericano Percival Farquhar para consolidar y unificar en un solo sistema ferroviario las redes del sur de Brasil con las de Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile.

Es importante destacar que si bien hubo personas ajenas a Sudamérica que tenían una gran visión del papel que podría jugar en ella una vasta red de ferrocarriles internacionales, sus actividades sólo condujeron a la construcción de tramos internacionales que se hubieran construido aún sin su intervención, y fueron los gobiernos sudamericanos los que impulsaron y asumieron el riesgo de crear estos enlaces internacionales con una clara percepción del valor de la cooperación económica entre los países de la Región, aunque el acervo tecnológico extranjero y el capital principalmente europeo hicieron posible su realización.

Sin embargo fueron estos mismos gobiernos los que, tras haber hecho grandes sacrificios para crear dicha infraestructura física, no velaron por que se tomaran las medidas adecuadas para que hubiera coordinación comercial y operativa que permitiese obtener los

beneficios previstos, y ni siquiera los mismos promotores que percibieron la importancia de establecer tal coordinación y que controlaron durante un tiempo toda la gestión de varios tramos internacionales, pudieron lograr plenamente este objetivo.

Lamentablemente, después de grandes esfuerzos para construir una infraestructura física adecuada, se cometieron dos errores fundamentales en la administración de los tramos. En primer lugar, se dejó que la operación de cada lado se administrara como un ferrocarril independiente, con poca coordinación comercial y operativa y, en segundo lugar, se permitió que los directores y funcionarios principales de las empresas particulares concesionarias, centralizaran en el extranjero las resoluciones más importantes, de modo que el poder de decisión local quedaba muy limitado.

La separación de la administración de los tramos internacionales entre dos empresas tiene consecuencias perjudiciales para el tráfico internacional, porque cada lado de estos tramos es a su vez, con frecuencia, un ramal de escasa importancia dentro del sistema ferroviario nacional y la conexión fronteriza misma está ubicada muchas veces en un lugar inhóspito. La coordinación operativa y comercial es, en estas circunstancias, difícil, y generalmente se la realiza a un nivel jerárquico medio o bajo, y por lo tanto no refleja una decisión de parte de las altas esferas de las compañías para utilizar la vía férrea como instrumento fundamental de la expansión del comercio internacional y la integración económica.

Con el ánimo de analizar si los tramos internacionales habían dejado de tener la justificación que tenían cuando se construyeron, o si la mayor parte de estos tramos conserva aún hoy un claro papel de instrumento de integración y desarrollo, la CEPAL ha realizado varias investigaciones, en colaboración con otros organismos regionales, sobre el transporte en los corredores Lima-Buenos Aires, Lima-San Pablo y Santiago-Caracas, obteniéndose entre otras la conclusión de que el transporte terrestre internacional ofrece claras ventajas a los exportadores e importadores, para una amplia gama de mercancías.

En 1964, por iniciativa de las empresas ferroviarias del Cono Sur de Sudamérica, cuyas redes conforman un sistema ferroviario internacional, se creó la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) con el objeto de fomentar un transporte ferroviario seguro, eficiente y económico; estimular el comercio por ferrocarril y procurar la coordinación y progreso de los ferrocarriles e industrias ferroviarias latinoamericanas, como medio para lograr la integración social y económica en beneficio de los pueblos de América Latina.

Hasta la creación de la ALAF los ferrocarriles estaban sumergidos en sus problemas nacionales y las posibilidades de coordinar sus operaciones internacionales, entre ellos, eran mínimas. Desde los

inicios de su acción, la ALAF atribuyó la mayor importancia al fomento del transporte ferroviario internacional y con el objeto de institucionalizar su labor en este sentido, estableció los Grupos Zonales con carácter binacional primero, y multinacional después, en la medida de las necesidades. El trabajo periódico de estos Grupos Zonales es un exponente típico de la colaboración entre países en desarrollo y ha permitido el contacto de los ejecutivos ferroviarios al más alto nivel para emprender la tarea de coordinación del tráfico ferroviario internacional. Las Reuniones de los Grupos Zonales ha permitido analizar los problemas operativos de todas las conexiones ferroviarias internacionales, con miras a mejorar los servicios de transporte ofrecidos a los usuarios, lo que permite abordar en el terreno una serie de medidas que van desde la coordinación de itinerarios y operaciones en las estaciones fronterizas de intercambio, hasta el arriendo de equipos de tracción entre redes conectadas, para facilitar la operación de los trenes.

Bajo la dirección y coordinación de la ALAF, y con la asesoría de la CEPAL y la experiencia y firme voluntad de las empresas ferroviarias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay se estableció el Convenio de Tráfico Ferroviario Multinacional de Carga, llamado Convenio MULTILAF, cuya reglamentación se encuentra en plena vigencia, aun cuando persisten algunas disposiciones que presentan restricciones transitorias.

La ALAF y la CEPAL decidieron realizar conjuntamente un proyecto de Facilitación del Transporte Internacional por Ferrocarril (Proyecto TIF) entre los países del Cono Sur, para lo cual se escogió como una primera acción el estudio del Corredor Paraguay al Atlántico, con el fin de idear estrategias de transporte ferroviario que permitan aprovechar mejor la infraestructura ya instalada, mediante la creación de una oferta de servicios adecuados y de calidad. Es importante destacar que el citado estudio ha permitido descubrir opciones de transporte ferroviario para la soja paraguaya que representan una considerable economía respecto de la forma como se estaban organizando estos tráficos.

Asimismo, se ha llevado a cabo el "Estudio de Flujos en el Corredor San Pablo-Buenos Aires-Río Negro", dentro del Proyecto conjunto ALAF/CEPAL (Proyecto TIF), con el fin de estudiar la posibilidad de aumentar la participación del ferrocarril en el transporte internacional existente entre Argentina y Brasil. A este respecto es importante señalar que el estudio ha permitido confirmar claramente la importancia de que las empresas ferroviarias dirijan sus líneas de acción hacia la obtención de una oferta ferroviaria internacional conjunta, con niveles de calidad adecuados a las necesidades de la demanda existente.

3. TRANSPORTE POR CARRETERA

El primer antecedente sobre acuerdos que regulan el tráfico automotor internacional en esta región, se encuentra en la "Convención sobre la Reglamentación del Tráfico Automotor Interamericano", elaborada por la Unión Panamericana, en 1943, y que desde entonces ha sido ratificada por casi todos los países latinoamericanos y Estados Unidos (Argentina en 1948, Brasil en 1945, Chile en 1961, etc.).

Es importante destacar que ya en 1943, una de las inquietudes de la citada Convención era la de facilitar el tránsito internacional, puesto que en su artículo 4 establece que "Los Estados Contratantes no permitirán que se pongan en vigor medidas aduaneras que interpongan obstáculos al tránsito internacional" y entre otros aspectos aconseja simplificar los trámites aduaneros y demás medidas que favorezcan el tráfico internacional de vehículos automotores.

Posteriormente el transporte internacional por carretera entre los países del Cono Sur se inspiró en el Tratado de Montevideo de 1960, instituido por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El 28 de junio de 1962, la República Oriental del Uruguay, a través del Decreto N° 28.06, autorizó el ingreso a su territorio de los camiones con carga de aquellos países de la ALALC que estableciesen el criterio de reciprocidad con relación a los camiones del Uruguay.

El 8 de marzo de 1963, la República Federativa de Brasil, mediante el Decreto N° 51 813-A, autorizó la entrada y circulación en su territorio de los camiones que transportaran carga regularmente manifestada, procedente de los países con los cuales el Brasil tiene conexiones viales provistas de puestos aduaneros y que den en sus territorios un tratamiento recíproco equivalente a los camiones procedentes del Brasil.

Bajo los auspicios de estos dos decretos se hizo posible el transporte internacional por carretera entre Brasil y Uruguay.

El 19 de agosto de 1963, la República Argentina, mediante la Resolución N° 10/63 de su Administración Nacional de Aduanas, en la cual se establece que las mercaderías procedentes de países limítrofes que lleguen a la República de Argentina por carretera, podrán nacionalizarse en el mismo medio de transporte, o a su costado, y seguir viaje a su destino en los vehículos que provengan de aquellos países que ofrezcan reciprocidad de tratamiento y que cumplan con las condiciones establecidas en la Resolución.

A partir de este momento se iniciaron las actividades de transporte internacional por carretera entre Argentina, Brasil y Uruguay, alcanzando una gran importancia en muy poco tiempo.

Las dificultades surgidas por la falta de armonización y uniformidad de criterios para la aplicación práctica de estas disposiciones llevó a una serie de negociaciones y consultas entre representantes de las Repúblicas de Argentina, Brasil y Uruguay, reuniéndose finalmente del 9 al 16 de diciembre de 1965, en Buenos Aires, Argentina, para examinar la posibilidad de establecer un tratamiento uniforme y conjunto para facilitar la expansión del transporte por carretera entre los tres países. Como resultado de esta reunión, dichos países elaboraron el primer proyecto de convenio de Transporte Internacional Terrestre, el cual encierra los principios generales que deberán regular el transporte internacional por carretera de pasajeros y carga entre los tres países, el que quedó abierto a la firma de las tres naciones negociadoras, como así también a la adhesión de cualquiera de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

El Proyecto, luego de ser revisado por las partes interesadas, se aprobó y finalmente el 19 de octubre de 1966 se suscribió, entre la República Argentina, la República del Brasil y la República del Uruguay, el convenio sobre Transporte Internacional Terrestre. El citado convenio, pasó a ser conocido por el nombre de Convenio Tripartito.

En el año 1967 adhirieron a dicho Convenio la República de Chile y la República del Paraguay, y desde entonces este instrumento pasó a conocerse como el Convenio Pentapartito. Al suscribirlo, las Partes Contratantes tuvieron como objetivo favorecer la expansión del intercambio comercial recíproco y el turismo, y contribuir al logro de la integración propiciada por la ALALC.

A partir del año 1970, empieza a ser revisado el Convenio Pentapartito por diferentes grupos de trabajo, hasta que finalmente en agosto de 1974, y como resultado del mandato de la Reunión de Ministros del Cono Sur, celebrada en Río de Janeiro, se reunió un Grupo de Expertos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay para analizar un nuevo proyecto de convenio.

Durante la v Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transporte de los Países del Cono Sur, celebrada en Santiago de Chile, el 28 de octubre de 1974, se revisó y analizó dicho Proyecto, siendo aprobado y se recomendó la suscripción del mismo por parte de los Gobiernos de los países miembros, una vez que se elaboraran sus anexos reglamentarios.

En la viii Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transporte de los Países del Cono Sur, celebrada en la ciudad de Mar del Plata, en noviembre de 1977, se aprobó por unanimidad el texto completo del Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre con sus tres anexos (Anexo 1: Aspectos Aduaneros; Anexo 2: Auto-transporte internacional por carretera, y Anexo 3: Aspectos Migra-

torios), con la reserva por parte de Brasil del artículo 7, referente al tránsito por terceros países.

Finalmente en la IX Reunión de Ministros celebrada en la ciudad de Cochabamba, del 28 de mayo al 2 de junio de 1979, fue superada la reserva de Brasil.

Este Convenio hasta el momento ha sido ratificado en el siguiente orden por los gobiernos de: la República Oriental del Uruguay, la República del Paraguay, la República de Bolivia, la República Argentina, la República del Perú, la República Federativa del Brasil y la República de Chile, que lo ha aprobado recientemente por medio del Decreto Ley N° 576 publicado en el Diario Oficial del día 3 del presente mes de noviembre.

Al analizar este Convenio la IX Reunión de Ministros decidió incorporar, en su Anexo 1 sobre aspectos aduaneros, las disposiciones armonizadas en el seno de la ALALC. Sin embargo, dichas disposiciones no resuelven las necesidades de garantía para asegurar el pago de los gravámenes a la importación, a la exportación, o a ambas, eventualmente exigibles, ni el cumplimiento de otras obligaciones ante la aduana, habiendo llegado a la conclusión de que los problemas planteados para el tránsito aduanero constituían la mayor restricción para la facilitación del transporte internacional por carretera, la representación de Argentina propuso que se estudiara la conveniencia de que los países adhiriesen al Convenio Aduanero Relativo al Transporte Internacional de Mercancías al amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR), elaborado en Ginebra en 1975, teniendo en cuenta que su aplicación desde 1959 en Europa había resultado satisfactoria para la solución de problemas similares a los confrontados por el Cono Sur.

La CEPAL, consciente de la importancia que tiene el tránsito aduanero para los países de América Latina, ha venido colaborando desde 1979 con los países del Cono Sur, en el examen y evaluación de las ventajas de aplicación del Convenio TIR, fecha en la que recibió una solicitud en tal sentido de los señores Ministros de Obras Públicas y de Transporte de dichos países.

Desde esa fecha la CEPAL ha elaborado diversos estudios analizando el Convenio TIR y su aplicación en América Latina, y para contribuir a su difusión ha efectuado entre otros un "Manual para la aplicación del Convenio TIR" (documento E/CEPAL/G. 1258). Este Manual constituye una recopilación de las disposiciones del Convenio, enriquecidas con las aclaraciones pertinentes y ordenadas en cuatro capítulos que presentan los trámites previos a la aplicación del Convenio, los trámites para su aplicación propiamente tal, los trámites habituales para cada operación TIR, y los aspectos relacionados con la administración general del Convenio, y por último en los capítulos cinco y seis se presenta el texto completo del Convenio TIR de 1975 y las enmiendas a dicho Convenio aprobadas hasta

la fecha. Se espera que esta presentación contribuya a facilitar la comprensión de sus diversas disposiciones, y que sea de utilidad a los países para su reglamentación interna, y para la capacitación del personal de aduanas y de transporte por carretera.

Asimismo, la CEPAL ha efectuado numerosos seminarios para difundir el conocimiento del Convenio TIR, y ha venido participando en diversos foros regionales de aduanas y de transporte para brindar su cooperación en materia de transporte internacional y en especial su conocimiento sobre el citado Convenio.

La situación en el Cono Sur es que hasta el momento se ha producido la adhesión de Chile y Uruguay; sin embargo, algunos países del Cono Sur han mostrado ciertas reticencias a aceptar la aplicación subregional de este Convenio a través de una cadena de garantía internacional administrada desde Europa.

Teniendo en cuenta estas reticencias, en noviembre de 1982 la CEPAL acordó con la Secretaría General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), promover conjuntamente la suscripción de un acuerdo de alcance parcial dentro del Tratado de Montevideo de 1980, para establecer una fórmula que permita aplicar el Convenio TIR como un régimen de carácter regional.

Las acciones que se han realizado para aplicar el acuerdo de alcance parcial entre los países del Cono Sur, responden al interés expresado en esta materia por la Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transportes de los Países del Cono Sur y la solicitud de asistencia que han dirigido a la CEPAL en sus repetidas resoluciones sobre este tema. Sin embargo, dicho acuerdo de alcance parcial también podría ser utilizado para facilitar la aplicación del Convenio en el resto de América Latina.

En cuanto a los países miembros del Acuerdo de Cartagena, hay que mencionar que después de suscribir su propio acuerdo regional el 26 de mayo de 1969, iniciaron la preparación de un convenio sobre transporte internacional por carretera, el cual fue aprobado a través de la Decisión 56 en el ix Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en agosto de 1972. Posteriormente, mediante la Decisión 56-A, durante el xii Período de Sesiones Ordinarias, en julio de 1973, se aprobaron los formularios para el transporte internacional por carretera, como anexo 2 de la Decisión 56.

Esta Decisión fue ratificada por Colombia el 15 de septiembre de 1973 mediante el Decreto 1910; por Venezuela mediante la ley aprobatoria del 26 de septiembre de 1973; por Perú el 13 de julio de 1976 mediante el Decreto Ley 21546, y por Bolivia el 14 de julio de 1977 a través del Decreto Supremo 14733.

La primera reunión de Ministros de Transportes y Obras Públicas de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, celebrada en

Lima del 1 al 3 de marzo de 1982, aprobó la Resolución 1.7, por la cual se recomienda la complementación de la Decisión 56 con un adecuado convenio de garantías aduaneras, con el objeto de permitir eliminar la nacionalización de cargas en frontera cuando sean transportadas en contenedores o furgones cerrados, precintados y sellados.

En la segunda Reunión de Ministros de Transportes y Obras Públicas de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, celebrada en Caracas, Venezuela, del 13 al 15 de julio de 1983, se aprobó la Resolución N^o II.17, por la que se solicita a la Junta que convoque, a la brevedad posible, a una reunión de la Comisión Administradora de la Decisión 56, para la realización de un análisis de profundidad de dicha Decisión, con el fin de tomar las medidas necesarias que permitan su aplicación.

Finalmente, la JUNAC convocó a una reunión de expertos en transporte internacional, los días 29 y 30 de septiembre de 1983, en Lima, Perú, a la cual fue invitada a participar la CEPAL. En dicha reunión se realizó un amplio análisis de las condiciones del transporte internacional en la Subregión Andina y como resultado de dicho análisis los expertos elaboraron un informe que fue presentado a la Junta, en el cual entre otros aspectos se destacó la necesidad de adoptar un nuevo enfoque en el tratamiento de los temas inherentes al transporte internacional para crear una realidad institucional que favorezca la prestación de servicios más eficientes, propiciando la adopción de acuerdos separados para cada tema en particular, entre los cuales se consideró el régimen de tránsito aduanero, para cuyo tratamiento se recomendó considerar la posibilidad de adoptar el Convenio TIR bajo una modalidad subregional que pueda extenderse en lo regional al ámbito latinoamericano.

Consciente de los deseos subregionales de aplicar sistemas de tránsito aduanero internacional con carácter subregional, se desea destacar que el Convenio TIR permite particularizar subregionalmente su aplicación mediante:

- La creación de cadenas de garantía diferentes.
- La fijación de garantías para la caución con el valor máximo que se desee, pudiendo incluso exigirse sólo una garantía nominal.
- La concesión por los países de aún mayores facilidades que las que el propio Convenio contempla.
- Un Cuaderno TIR emitido por su propia cadena de garantía, de tal forma que sólo sirva para dicha subregión.

Además el Convenio TIR necesita para su aplicación la existencia de permisos de transporte internacional, los cuales se negocian

en forma bilateral entre los países, con lo cual los países pueden también limitar su aplicación.

Se desea llamar la atención sobre el aspecto de que el aplicar soluciones totalmente diferentes para resolver el tránsito aduanero internacional de forma subregional, traerá consigo a corto plazo el problema del tránsito aduanero internacional entre países de subregiones diferentes.

Si se tiene en cuenta que este Convenio se puede aplicar con total independencia para cada subregión o región, e incluso con ciertas particularidades específicas, parece un contrasentido el tratar de buscar una solución diferente. Así, pues, lo importante en este momento es que los países analicen detenidamente el Convenio TIR para estudiar las posibles particularidades que desean introducir en su aplicación con los países de su subregión. Y si posteriormente, se desea aplicar extrarregionalmente, el hecho de utilizar básicamente el mismo convenio facilitará enormemente esta tarea. Es muy importante destacar que aún aplicando el mismo Convenio inter-subregionalmente y extrasubregionalmente, si los países así lo desean podrán tener particularidades subregionales que les permita mantener una total independencia en ambos procedimientos, y a su vez al estar basados en un mismo convenio facilitará enormemente la labor de las administraciones aduaneras de los países.

4. PERSPECTIVAS DEL TRANSPORTE POR FERROCARRIL

Los ferrocarriles constituyen en cada país, grandes organizaciones, en su mayoría estatales, con elevados patrimonios y mucho personal. La mayoría de estas empresas consideran al transporte internacional mucho menos importante que el transporte interno, a excepción de los ferrocarriles bolivianos y paraguayos por su concepción de países mediterráneos.

Es importante destacar que en el momento actual existen en el Cono Sur trece conexiones ferroviarias de carácter internacional, las cuales se enumeran a continuación, clasificadas según los países en que están situadas.

- Argentina/Bolivia:
 - La Quiaca/Villazón
 - Pocitos/Yacuiba.
- Argentina/Brasil:
 - Paso de los Libres.
- Argentina/Chile:
 - Socompa/Socompa
 - Las Cuevas/Caracoles.

- Argentina/Paraguay:
 - Posadas/Encarnación.
- Argentina/Uruguay:
 - Concordia/Salto.
- Bolivia/Brasil:
 - Puente Suárez/Corumbá.
- Bolivia/Chile:
 - Frontera/Ollagüe
 - Charaña/Visviri.
- Bolivia/Perú:
 - Guaqui/Puno.
- Brasil/Uruguay:
 - Livramento/Rivera
 - Jaguarao/Rio Branco.

Estas conexiones ferroviarias internacionales hacen posible la existencia de una red interconectada de casi 90.000 Km., la cual está formada por las redes de Argentina con 40.561 Km., Bolivia con 3.473 Km., Brasil con 29.788 Km., Chile con 9.335 Km., Paraguay con 441 Km., Perú con 2.341 Km. (aunque habría que excluir la Red Norte, que no está interconectada con la Red Sur de dicho país, y por consiguiente tampoco está conectada con la red de los demás países del Cono Sur) y Uruguay con 2.987 Km.

Es importante recordar que lamentablemente esta extensa red no tiene en su totalidad la misma trocha, y estas diferencias no solamente se producen entre los distintos países, sino incluso dentro de cada país. Así pues, Argentina tiene cuatro anchos de trocha diferentes, Bolivia uno, Brasil tres, Chile dos, Paraguay uno, Perú dos y Uruguay uno.

Por otro lado, algunas de las conexiones existentes se encuentran separadas por un río, como en el caso de Argentina y Paraguay, con el río Paraná, lo cual obliga a hacer el transbordo de los vagones por medio de transbordadores. Sin embargo es importante destacar que en 1982 se inauguró la conexión ferroviaria directa entre Argentina y Uruguay, construida utilizando la represa de Salto Grande, con la particularidad de que el ferrocarril uruguayo tiene la misma trocha que el ferrocarril argentino en esa zona. Y también es importante destacar que se está construyendo el puente ferroviario y carretero entre las ciudades de Posadas, en Argentina, y Encarnación, en Paraguay, y como el ferrocarril paraguayo tiene la misma trocha que esa zona del ferrocarril argentino, permitirá la conexión directa entre el ferrocarril paraguayo, el argentino y el uruguayo.

Los diferentes estudios realizados por la ALAF y la CEPAL, y los

trabajos de los ferrocarriles en los Grupos Zonales, sobre las diferentes conexiones internacionales, permiten señalar que los ferrocarriles podrían jugar un papel más importante en el transporte internacional entre los países del Cono Sur, ya que en la actualidad tiene poca participación en todos los países, a excepción de Bolivia y Paraguay por su condición de países mediterráneos. Para que los ferrocarriles participen en el transporte internacional en la proporción que les correspondería, sería preciso efectuar una serie de acciones, entre las que se puede señalar las siguientes:

- Establecer una coordinación efectiva entre las administraciones ferroviarias para el conjunto de las operaciones internacionales a fin de obtener un nivel de calidad estable en la prestación de los servicios, dedicando especial atención a la circulación prioritaria de los trenes internacionales, a los transbordos de un ferrocarril a otro y al remolque en las terminales, que les permita homogeneizar sus equipos de transporte y coordinar sus planes futuros.
- Efectuar acuerdos entre las Empresas Ferroviarias, sobre la base de la confianza y concesiones recíprocas, que les permita delegarse mutuamente las facultades para actuar, indistintamente, como interlocutor único frente a los usuarios, para el tratamiento de los problemas que puedan presentarse en el desarrollo de los servicios de transporte internacional.
- Coordinar con las Autoridades Aduaneras, Sanitarias u otras autoridades que deban intervenir, para coordinar todas las operaciones con la máxima agilidad, con vistas a reducir las demoras de las mercancías en la frontera y los períodos de inmovilidad del material ferroviario. Asimismo, es necesario estudiar conjuntamente la factibilidad de establecer un régimen de tránsito internacional que permita la realización de los controles fronterizos en origen y destino.
- Fijar tarifas internacionales de origen a destino, en dólares y con un solo cero tarifario, que incluyan acarreos y transbordos, y con plazos de validez no inferior a tres meses, estableciendo la posibilidad de pagar indistintamente en origen o en destino, el importe total de los fletes internacionales, así como los otros servicios que puedan prestar las Empresas Ferroviarias.
- Implantar un documento único de transporte para todos los países de la región, para lo cual se deberá considerar el que fuera aprobado en la Reunión Zonal Cuatripartita de Concordia de 1982.
- Dotar los puntos de cambio de trocha, frontera, origen y destino, de medios propios o provistos por los usuarios, para la carga, transferencia o transbordo y descarga, que tengan la capa-

cidad necesaria para mejorar sensiblemente los rendimientos actuales de estas operaciones.

- Profundizar en el estudio de las diferentes soluciones técnicas que permitan resolver la transferencia de mercancías entre ferrocarriles con diferentes anchos de trocha, con vistas a decidir de forma conjunta las soluciones que es más apropiado adoptar, y compatibilizar las adquisiciones del material necesario por parte de cada empresa.
- Establecer compromisos de transporte con los usuarios potenciales, delimitando los derechos y obligaciones de las partes, e incluyendo la aplicación de penalidades recíprocas por incumplimiento de las condiciones previamente determinadas, asumiendo ante los usuarios la responsabilidad sobre el conjunto de las operaciones, desde el origen hasta el destino, incluyendo la totalidad de las operaciones fronterizas.
- Incentivar la participación de operadores privados en el desarrollo del tráfico ferroviario internacional a través de la incorporación de vagones y medios particulares, y en especial de contenedores, e incluso favoreciendo su actuación como agentes comerciales. Y estudiar asimismo la posibilidad de crear sociedades mixtas supranacionales para la explotación de los tráficos entre ambos países.
- Facilitar el más amplio asesoramiento posible, a los usuarios existentes y potenciales, fomentando la existencia de un diálogo permanente con vistas a aproximar dentro de lo posible la oferta de servicios ferroviarios a las necesidades de los usuarios.

5. PERSPECTIVAS DEL TRANSPORTE POR CARRETERA

Los siete países del Cono Sur tienen una red caminera interconectada de casi dos millones de kilómetros, a pesar de los grandes accidentes geográficos existentes, como los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay, y la Cordillera de Los Andes, que a su vez hacen de fronteras naturales entre algunos países de la Región.

Si bien es cierto que estos accidentes geográficos han sido superados por las redes viales construidas, sin embargo todavía algunos pasos fronterizos se cierran temporalmente, como sucede en el caso de Argentina y Chile, debido a que la nieve y los rodados incomunican ambos países durante semanas e incluso a veces meses, en el invierno. Asimismo, en los últimos tiempos, las crecidas de los ríos han destruido puentes e inundado carreteras, incomunicando temporalmente algunos países de la Cuenca del Plata.

Sin embargo, el transporte carretero internacional se ha desarrollado enormemente en los últimos años, y está destinado a ser uno de los motores que harán posible el incremento del comercio inter-

nacional entre los países de la Región. Sin embargo, para ello es imprescindible superar las trabas institucionales y operacionales, ajenas a veces al mismo transporte, con las que este modo se enfrenta día a día.

A continuación se enumera algunos de los problemas más importantes que se han detectado:

- En algunos países existen pocas empresas de transporte por carretera con suficiente experiencia en el transporte internacional y capacidad empresarial para participar adecuadamente en estos tráficos. Algunas veces sólo existen empresas capaces de efectuar transporte internacional exclusivamente con los países limítrofes, pero no de realizar transporte con terceros países. Esta situación se agudiza aún más debido a la complejidad de las exigencias, operacionales e institucionales, impuestas por algunos países de la región. Por consiguiente, sería necesario fomentar la unión de las empresas de transporte pequeñas, y facilitar la formación de los empresarios, de sus empleados y choferes, en el conocimiento de los aspectos del transporte internacional.
- Para la obtención de los Permisos de Transporte Internacional Terrestre y de los Permisos Complementarios, es necesario presentar una gran cantidad de documentos y efectuar un elevado número de gestiones, lo cual debería simplificarse y homogeneizarse, a nivel nacional y regional.
- Algunos de los permisos de transporte internacional terrestre fueron repartidos hace años, existiendo empresas que tienen permisos que no utilizan, y empresas que no pueden obtener los permisos que necesitan. Por consiguiente, sería aconsejable que las autoridades encargadas de la distribución de los permisos de transporte en cada país, controlaran permanentemente el uso que se hace de los permisos otorgados, a fin de redistribuir los que no se utilizan.
- Algunas empresas de transporte instalan oficinas propias en cada una de las fronteras por las que pasan sus camiones, para disminuir los tiempos de detención de éstos en las fronteras. Esto no es más que una consecuencia de la complejidad de las exigencias fronterizas de cada uno de los países, lo cual encarece el transporte, perjudica a las empresas de transporte pequeñas y por consiguiente a los países que poseen una industria de transporte menos desarrollada.
- Hay funcionarios de algunos servicios asignados para atender simultáneamente dos lugares muy distantes del mismo servicio. Hay servicios que sólo funcionan dos o tres días por semana. Es frecuente que las oficinas de los diferentes servicios no se en-

cuentren ubicadas de forma contigua, siendo necesario trasladar el camión de un servicio a otro. Por consiguiente, se debería evitar que no estén los funcionarios durante el horario estipulado para cada servicio, y todos los servicios deberían funcionar 5 ó 6 días por semana como mínimo, y se debería estudiar la posibilidad de centralizar todos los servicios, fronterizos y no fronterizos, en centros especializados.

- Algunas veces se exige efectuar inspecciones de la mercancía en servicios oficiales diferentes, que están ubicados en lugares distantes. Se podría simplificar mucho si las inspecciones se hicieran de forma conjunta, y posiblemente unas inspecciones podrían eliminar la necesidad de efectuar otras.
- Normalmente se efectúan controles sanitarios al salir de un país y unos minutos más tarde se efectúan los mismos controles sanitarios al entrar en el país vecino. Sería muy conveniente estudiar, entre las autoridades sanitarias de los países fronterizos, la posibilidad de eliminar una de las dos inspecciones, posiblemente la del país de salida, o efectuar ambas inspecciones de forma conjunta.
- En algunas partes se efectúa el transporte desde el origen hasta la frontera en un camión de transporte nacional, normalmente en camiones fleteros, en la frontera se almacenan y agrupan las mercancías, y posteriormente se hace el resto del transporte en un camión con Permiso Internacional. Y en algunos casos se está efectuando sólo el cruce de la frontera con camiones internacionales, haciéndose el resto del transporte en camiones fleteros nacionales, almacenándose la mercancía a ambos lados de la frontera. Esta forma de operar conduce a que el transporte por carretera pierda algunas de sus cualidades fundamentales, como es el servicio puerta a puerta en un mismo vehículo, la inexistencia de transbordos, la rapidez del servicio, etc.
- La exigencia de la visación Consular se ha abolido en casi todos los países del mundo; sin embargo en el Cono Sur existen países que lo exigen en el transporte terrestre, aun cuando lo han abolido para el transporte marítimo. Y es importante recordar que esto no se exige en ningún país del mundo para el transporte aéreo. Sería importante que se estudiara la posibilidad de eliminar la Visación Consular para el transporte terrestre.
- Existe una gran variedad de organismos relacionados con el comercio exterior y el transporte internacional, con objetivos y responsabilidades distintas, siendo enorme la variedad de documentos que es necesario llenar para cada uno de dichos organismos, y en esencia éstos contienen informaciones muy similares. Muchos de estos documentos podrían uniformarse y servir per-

fectamente para el propósito de varios organismos a la vez. Pero para que esto ocurra, es preciso que los países comprendan el efecto que tiene la proliferación burocrática y la disparidad de procedimientos en los costos del transporte y en las posibilidades de intercambio subregional.

- El tiempo de detención de los camiones en los controles fronterizos, del Cono Sur, representa como mínimo entre el 30% y el 70% del tiempo total de transporte, según que las distancias entre el origen y el destino sean grandes o pequeñas. Por consiguiente, la incidencia de las detenciones en frontera en los costos totales de transporte son muy grandes cuando el transporte internacional es entre lugares próximos y un poco menor cuando es entre lugares distantes. Se debe tener en cuenta que la agilización de las operaciones fronterizas traería consigo una importante disminución de los costos de transporte.
- Existen fronteras en las que es necesario habilitar tiempo extra para los servicios aduaneros, sanitarios, etc., para más del 50% de los camiones que pasan por dicha frontera, lo cual encarece enormemente el transporte. El que exista la necesidad de efectuar tantas habilitaciones, debería hacer pensar a las autoridades sobre la posibilidad de prolongar los horarios de atención, o crear turnos entre los funcionarios, o alguna medida similar que evite el encarecimiento del transporte.
- Los horarios de los servicios fronterizos a uno y otro lado de la frontera son con frecuencia diferentes e incluso a veces son distintos en un mismo país. Normalmente estos horarios no han sido estudiados de forma conjunta entre las diferentes autoridades de un mismo país y menos aún con las autoridades del país vecino, de tal forma que se producen con frecuencia grandes pérdidas de tiempo para cada transporte.
- En algunos países se exige la custodia aduanera del camión durante todo el recorrido de éste por el territorio de dicho país, lo cual encarece enormemente el transporte. Se debería estudiar la posibilidad de evitar la custodia aduanera, salvo en casos realmente excepcionales.
- Hay países en los que los camiones son revisados numerosas veces por distintas autoridades durante la ruta, después de haber pasado todos los controles fronterizos. Se debería evitar la realización de estos controles, salvo en casos muy justificados, ya que estas detenciones prolongan innecesariamente el tiempo total de transporte y encarecen el transporte mismo.

6. CONCLUSIONES

Se ha recorrido un largo camino para llegar a la situación actual

del transporte terrestre internacional, pero todavía falta mucho por recorrerse y posiblemente esta tarea no termine nunca de realizarse totalmente.

Sin embargo, para que se pueda avanzar más rápido desde la situación actual, es muy importante que se fomente la cooperación y asistencia mutua, dentro de un clima de confianza y reconocimiento de los intereses propios de cada país y con la participación activa de todos los actores. La coordinación es especialmente importante a los siguientes niveles:

- Entre las diferentes autoridades de cada país.
- Entre las autoridades de transporte, de aduanas, de sanidad, etc. de los diferentes países de la región.
- Entre las autoridades, las empresas de transporte y los usuarios de cada país y de los países de la región en su conjunto.
- Entre las empresas ferroviarias.
- Entre las empresas de transporte.

POSSIBILIDADES DE COOPERAÇÃO REGIONAL NO SETOR DE TRANSPORTES, ENTRE OS PAÍSES DO CONE SUL DA AMÉRICA LATINA*

Dr. Vande Lage Magalhães

1. INTRODUÇÃO

Para entender o papel dos transportes na integração dos países do Cone Sul da América Latina, é necessário levar em conta dois pressupostos fundamentais. Transporte é essencialmente uma atividade-meio, dependendo assim dos objetivos econômicos, sociais e políticos que se tem em vista, ao desenvolver um sistema capaz de movimentar cargas e passageiros. Nesta perspectiva convém ainda salientar que a atividade de transporte, a médio e longo prazos, influencia também estes mesmos objetivos.

O segundo pressuposto decorre do primeiro e consiste em encarar cada medida e cada intervenção, que se faz no setor de transportes, dentro da perspectiva global dos objetivos e metas que se deseja atingir, condicionados pelas limitações da realidade em que se atua. Assim sendo, escapa-se de um lado, ao casuismo pontual que aborda as intervenções no setor de transportes como ações isoladas, e, de outro lado, a uma certa utopia que não leva em conta a factibilidade prática de medidas propostas.

Com base nestes dois pressupostos serão abordados os aspectos mais relevantes da contribuição a ser dada pelo sistema de transportes à integração regional dos países que constituem o Cone Sul da América Latina. Entre estes aspectos serão ressaltados:

- o marco fundamental de referência em que deve se situar a contribuição dos transportes à integração regional;
- as perspectivas de cooperação no que tange à infraestrutura de transportes;

*Exposição apresentada pelo Dr. Vande Lage Magalhães, no Seminário sobre "El Cono Sur de América Latina: Nuevas Perspectivas de Cooperación Regional" realizado em Viña del Mar (Chile), nos dias 16 a 18 de Novembro de 1983. sobre os auspícios do Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, do Instituto para la Integración de América Latina (INTAL-BID), e da Corporación de Estudios Internacionales.

- a operação do sistema de transportes com vistas a uma maior integração regional;
- adequação do quadro institucional aos objetivos de integração definidos pelos países do Cone Sul;
- perspectivas de cooperação no que tange à escolha de tecnologia (hard ware) na área de transportes;
- o processo de planejamento de transportes como impulsionador de integração no Cone Sul;
- a capacitação de pessoal para o setor de transportes: área fértil para uma mais ampla cooperação regional;
- o desenvolvimento de um sistema de informações focalizando os aspectos relevantes do transporte entre os países da região.

2. TRANSPORTE E INTEGRAÇÃO REGIONAL NO CONE SUL: O MARCO FUNDAMENTAL DE REFERÊNCIA

Este aspecto refere-se, basicamente, ao primeiro pressuposto explicitado na introdução a este trabalho. Para delimitar com maior precisão o marco fundamental de referência, convém relembrar, inicialmente, os fatores que determinam as características e a estrutura vigentes no sistema regional de transportes que assegura a movimentação de cargas e passageiros entre os países do Cone Sul.

Fatores fisiográficos tais como a Cordilheira dos Andes, as bacias hidrográficas, a localização de enseadas propícias à construção de portos influenciam de maneira marcante o perfil hoje esboçado pelo sistema de transportes da região.

A ocupação do solo orientada pela existência de recursos naturais, por interesses econômicos e políticos, bem como pelos fatores fisiográficos acima mencionados, constituem elemento relevante na formação das características e da estrutura de que está dotado o transporte no Cone Sul do Continente.

O processo demográfico, que acompanha “pari passu” a ocupação do solo, pode ser identificado como um terceiro fator que exerceu também sua influência no desenvolvimento dos meios de transporte que servem os países desta região.

Fatores tecnológicos, isto é, a tecnologia utilizada na construção da infra-estrutura, na fabricação dos veículos, e mesmo na operação do sistema, deixaram, igualmente, sua marca na evolução dos transportes no sul deste Continente.

Levando em conta todos estes fatores e assumindo um papel preponderante nas decisões concernentes ao sistema de transportes, situam-se os fatores *econômicos, políticos e mesmo geopolíticos*. Cada

país tem seus próprios objetivos nacionais, e seu projeto de desenvolvimento a curto, médio e longo prazos. Nestes objetivos estão incluídas suas relações com outros países em diferentes áreas geográficas e em diferentes níveis de desenvolvimento econômico.

O sistema de transportes é levado progressivamente a orientar-se de acordo com estes objetivos e a com eles evoluir. No caso específico da América Latina as relações mais intensas, principalmente as econômicas, efectuavam-se com países de outros continentes, especialmente com aqueles mais industrializados e de maior poderio econômico e político.

O sistema de transportes vigente nos países do Cone Sul expressam de maneira evidente a importância desse tipo de relação internacional. Os grandes corredores de transporte conectam as zonas mais prósperas de cada país ao porto de melhor acesso para, através deste, realizar um intercâmbio comercial com parceiros do hemisfério norte.

O interesse despertado nas duas últimas décadas, no sentido de uma cooperação econômica mais intensa entre os países do continente, está levando a uma reorientação progressiva de alguns aspectos destes sistemas. Em outras palavras, verificou-se uma mudança nos objetivos nacionais dos diferentes países e, conseqüentemente, na prioridade a ser dada aos parceiros com quem desenvolvem intercâmbio técnico e econômico. Esta redefinição de objetivos de certa maneira faz emergir objetivos comuns para o conjunto da região sul da América Latina. Este processo, no entanto, é lento, deve ser flexível, para adequar-se aos interesses e objetivos próprios de cada um dos países envolvidos.

O sistema de transportes é chamado, pois, a adequar-se, passo a passo, a este processo dinâmico de redefinição de objetivos, colocando-se, de maneira mais efetiva, a serviço dos interesses comuns do projeto conjunto de desenvolvimento que está sendo melhor identificado para esta região.

Estes objetivos, e o processo seguido na sua definição dentro da ALADI e de outras organizações internacionais, constituem um marco referencial de capital importância destinado a orientar as metas do sistema de transportes e os passos a serem por eles seguidos.

3. AS PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO, NO QUE TANGE À INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTE

Conforme já mencionado, os corredores de transporte mais importantes do Continente interligam as zonas produtoras de cada país com seus próprios centros de consumo e com os portos através dos quais se realizam os intercâmbios comerciais com outros países. Os esforços recentes de intensificar a cooperação econômica e técnica

entre os países do Cone Sul assinalam ao setor de transportes três perspectivas de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, o sistema de transportes ocupa uma posição chave, no que concerne à oportunidade a ser oferecida aos países mediterrâneos de um acesso ao mar diversificado e eficiente. Um segundo ponto de vista diz respeito a uma melhor ligação transcontinental, aproximando, via terrestre, a costa pacífica à costa atlântica do Continente. Este aspecto coloca em relevo a posição de certos países que, por serem pontos de passagem, desfrutaram de uma vantagem comparativa incontestável, na realização deste tipo de intercâmbio.

A terceira perspectiva consiste em aproximar mais adequadamente, através de um sistema eficiente de movimentação de cargas e passageiros, aqueles países cujas economias apresentam maior potencial de complementaridade. O novo esquema de cooperação proposto hoje pela ALADI estimula estes acordos bilaterais ou sub-regionais envolvendo apenas número limitado de países.

A infra-estrutura de transportes deverá acompanhar o desenvolvimento desta cooperação e colocar-se a seu serviço. De outro lado, na medida em que esta infra-estrutura avança, novas perspectivas de cooperação e intercâmbio podem ser aprofundadas e ampliadas.

Esta cooperação deve abranger não apenas a infra-estrutura física, isto é, vias e terminais, mas também a infra-estrutura móvel, a saber: os equipamentos e a frota de veículos tanto rodoviários como ferroviários e hidroviários.

A título de exemplo, o Brasil, nos anos recentes, tem ampliado e melhorado suas ligações terrestres com todos os países limítrofes. Este país possui hoje oito pontos de conexão com a Argentina, quatro com a Bolívia, cinco com o Paraguai, dois com o Perú e seis com o Uruguai. Estes pontos são servidos principalmente por rodovias, algumas pavimentadas ou em vias de pavimentação. Em alguns deles, porém, as ligações são ferroviárias, em que pese as dificuldades próprias desta modalidade, tais como as diferenças de bitola.

As ligações via hidroviária operam-se não apenas através de portos e vias fluviais, mas principalmente através de portos e terminais marítimos. É de ressaltar aqui as grandes perspectivas que se abrem no tocante ao transporte multimodal, no sentido de se aumentar a eficiência na interface entre diferentes modos de transporte, seja através de terminais de frete, seja através da unitização e containerização de cargas. Os sistemas "roll-on" e "roll-off" e *torc* oferecem oportunidades muito amplias, capazes de conferir maior eficácia à movimentação de cargas entre os países do Continente.

As frotas de veículos e os equipamentos utilizados em transportes apresentam grandes disparidades entre os distintos países. O perfil destas frotas, seja em termos de sua idade média, seja em termos de

tonelagem útil que pode ser transportada por cada veículo, apresenta-se com características que diferem de país a país e entre regiões da mesma nação. Este aspecto também revela-se com grandes possibilidades para a cooperação técnica em vista de uma melhor integração do sistema de transportes no Continente. Posteriormente, este tópico voltará a ser abordado; no tocante aos aspectos operacionais do sistema de transportes, à legislação e normas em vigor e à cooperação tecnológica desejável em todos estes aspectos.

4. A OPERAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPORTES COM VISTAS A UMA MAIOR INTEGRAÇÃO REGIONAL

Os aspectos operacionais no sistema de transportes são, em geral, passíveis de significativo aperfeiçoamento a custos relativamente reduzidos. Ganhos substanciais podem ser obtidos em termos de eficiência apenas aperfeiçoando o manuseio da carga nos terminais e nas transferências de uma ou outra modalidade, aperfeiçoando o mercado de transportes bem como o sistema tarifário, reduzindo o ciclo de vagões (modo ferroviário), o ciclo de navios (transporte hidroviário), bem como o ciclo de veículos (modo rodoviário), ao mesmo tempo em que se busca incrementar o fator de carga da frota de caminhões. Ganhos podem ainda ser conseguidos através de uma repartição modal mais adequada que leve em conta as vantagens comparativas de cada modo de transporte, dentro das circunstâncias em que ele opera.

Neste particular pode-se estabelecer uma vasta rede de cooperação técnica para que as operações de transporte, principalmente na movimentação de cargas e passageiros entre os países do Cone Sul, adquiram sensíveis melhorias, acarretando, igualmente, redução de custos que só podem favorecer a intensificação do intercâmbio comercial entre estes países.

Presentemente, o modo hidroviário é responsável por parcela preponderante do intercâmbio de cargas entre os países do Cone Sul, devido não apenas à longas distâncias que separam vários destes países como também à estrutura do sistema de transportes ainda vigente, que condiciona os fluxos internacionais de cargas a serem escoados através dos portos marítimos. Nos casos, porém, em que as distâncias são mais curtas e principalmente no intercâmbio entre países marítimos e países mediterrâneos, o transporte terrestre, particularmente o rodoviário, tem apresentado nos últimos anos crescimento significativo.

Assim, no intercâmbio entre o Brasil e os demais países do Cone Sul, a participação relativa de modo aquaviário no transporte total baixou progressivamente, de 90% das exportações, em 1976, para

76%, em 1981, e de 65% das importações para 54%, no decorrer dos mesmos anos.

A navegação interior entre os países do Cone Sul ainda é pouco expressiva. A Comissão Econômica para a América Latina realizou um estudo especial sobre uso das vias navegáveis dos países do Cone Sul, com o objetivo de determinar sua reduzida utilização, assim como recomendar soluções adequadas para seu uso mais eficiente. Este documento foi enriquecido com as observações dos diversos países e apresentado na XIIª Reunião de Ministros de Obras Públicas e Transportes dos Países do Cone Sul, realizada em Assunção nos dias 18 a 22 de outubro de 1982. Através deste estudo percebe-se que o uso mais adequado e eficiente destas vias navegáveis pode ser obtido, com reduzidos investimentos, através de medidas de caráter institucional.

Para os países mediterrâneos é de fundamental importância o estabelecimento de entrepostos francos para carga em trânsito em portos da Costa Atlântica e/ou Pacífica. Assim, o porto de Santos funciona como um destes entrepostos para carga em trânsito com origem ou destino na Bolívia e no Paraguai, da mesma forma e nos mesmos termos o porto de Paranaguá é utilizado para carga em trânsito com origem ou destino no Paraguai.

5. ADECUAÇÃO DO QUADRO INSTITUCIONAL AOS OBJETIVOS DE INTEGRAÇÃO DEFINIDOS PELOS PAÍSES DO CONE SUL

As barreiras institucionais antepõem, muitas vezes, entraves significativos à maior eficiência dos fluxos de transporte entre os países do Cone Sul. Através de reuniões anuais dos ministros de obras públicas e transportes destes países, ao longo dos últimos treze anos, foi realizado um esforço considerável para superar estas barreiras e desenvolver instrumentos ágeis e flexíveis, capazes de dinamizar o intercâmbio de cargas e passageiros entre os países da região.

Sem ser exaustivo, o elenco de acordos e proposições, apresentada a seguir, proporciona, dentro de certa medida, uma ilustração do que vem sendo realizado, e das perspectivas que se abrem, para que o setor de transportes se torne um instrumento mais apto a serviço do processo de integração do Continente. As medidas acordadas e propostas dizem respeito, principalmente, à uniformização dos procedimentos aduaneiros, à regulamentação do transporte de certos tipos especiais de carga, às normas relativas à padronização da sinalização de veículos, ao estabelecimento da apólice única de seguros, às normas do transporte de passageiros, à regulamentação do transporte rodoviário, etc.

Foi, assim, recomendado, para a reunião dos ministros, que as administrações aduaneiras, policiais, migratórias e fito-zoosanitárias

concentrem seus esforços e funções de controle no estabelecimento de um padrão denominado *Complexo Integral de Controle Fronteiriço*. Esta recomendação insiste ainda que, nos pontos de fronteira autorizados para o transporte internacional, se busque a utilização adequada destes complexos.

A falta de coincidência nos horários das administrações fronteiriças e o seu não funcionamento nos feriados produzem excessivas demoras nas passagens de fronteira, prejudicando o fluxo normal de transporte e o cabal aproveitamento dos investimentos viários. Foi feita solicitação às autoridades competentes de cada país, no sentido de assegurar que os controles se realizem de forma coordenada, evitando, assim, demoras desnecessárias.

Foi recomendado também, contrariamente às práticas de um outro país, que as administrações aduaneiras dos países signatários do convênio de transporte internacional terrestre *não apliquem exigências especiais e seguros de caução às empresas habilitadas a transporte internacional*, nas condições estabelecidas por este convênio. As empresas habilitadas para operar este modo de transporte são de importante potencial econômico e dispõem de solvência suficiente para cobrir suas responsabilidades. Desta maneira, garantias e seguro de caução adicionais só oneram os custos do transporte internacional.

Levando em conta que o princípio da reciprocidade de tratamento e oportunidades é fundamental para o *desenvolvimento harmônico e sadio do transporte por rodovia*, foi proposto um estudo amplo sobre todos os tipos, natureza, destinação e o valor das taxas, impostos, tarifas e demais tributos e gravames que incidem sobre o transporte internacional terrestre, em cada um dos países do Cone Sul. Este estudo pretende apresentar uma análise comparativa destes tributos e gravames, para servir de base ao estabelecimento de um tratamento equitativo sobre a matéria, visando simplificá-los e compatibilizá-los nos distintos países da região.

Foi levantada por alguns países a conveniência de *regulamentar o transporte de mercadorias perecíveis*, visando assegurar as condições tecnológicas indispensáveis ao seu transporte por rodovia. Outros países, porém, consideram como desnecessário este tipo de medidas, tendo em vista que o próprio mercado regula a necessidade de se manter o produto em boas condições para o consumo.

Existe também uma proposta para que se chegue a *procedimentos simplificadores*, se possível uniformes, com respeito à *outorga das permissões complementares* que habilitam as empresas a efetuar transporte internacional. As concessões desta permissão estão às vezes sujeitas a demoras excessivamente longas e indeterminadas, o que desestimula as empresas interessadas em participar do transporte internacional.

Outra proposição considerada pela reunião de ministros é o es-

tabelhecimento da apólice única de seguro com validade em todos os países do Cone Sul, evitando, desta forma, que o transportador rodoviário contrate apólices distintas para cada país em que tenha de circular. Esta apólice única garante a uniformização de critérios, quanto ao seguro de transporte terrestre internacional, fixando valores máximos de cobertura, no que diz respeito à responsabilidade contratual e à responsabilidade civil extra-contratual. Esta proposta foi analisada por todos os países, para receber comentários e sugestões.

Para respeitar a legislação interna de cada um dos países aderentes, a apólice única assegura cobertura exclusivamente fora do território nacional de cada país. Ao contrato é dada uma característica própria de seguro de responsabilidade civil. A importância segurada, determinada na apólice, constitui o máximo de responsabilidade do segurado, nela incluída as custas judiciais e honorários profissionais, quando houver. Foi também estabelecido a realização de convênio entre as empresas seguradoras dos países membros. As eventuais indenizações são pagas no país do evento, pela Sociedade Seguradora signatária do convênio, e recuperadas no país de emissão da apólice, mediante autorização dos órgãos monetários.

No caso de mercadorias cujo valor CIF (por veículo completo) não atinja o valor da cobertura mínima estabelecida por responsabilidade civil, estabeleceu-se *um mínimo de cobertura com base no justo preço*.

Foi elaborado um projeto de *regulamento unificado de trânsito internacional de veículos de carga e passageiros* dos países do Cone Sul. Este projeto recebeu observações dos diferentes países, sofrendo em seguida um processo de compatibilização, para consolidar os diferentes pontos de vista.

Foi apresentada à Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles-ALAF a elaboração de um *projeto de convênio sobre o transporte internacional por ferrovia*, com vistas a regulamentar a prestação de serviços internacionais através desta modalidade e a estabelecer princípios de reciprocidade e normas comuns de aplicação nesta matéria. Este projeto visa assegurar maior eficiência e adequabilidade ao transporte ferroviário entre os países do Cone Sul.

O transporte de passageiros tem merecido, também, atenção e análise por parte dos responsáveis pelo transporte de pessoas entre os países da região. Assim, foi solicitada a elaboração de um *informe, relativo aos serviços públicos de transporte de passageiros, de caráter internacional*. Este informe contém informações sobre as linhas internacionais de transporte público de passageiros, mencionando sua origem e destino. Registra, ainda, os itinerários dos referidos serviços, o número de empresas que o prestam, a modalidade de transporte, o parque móvel, a frequência dos serviços, o tipo de veículos e horários.

Foi também adotado o *modelo único bilingue da lista de passageiros*. Esta medida permite a liberação rápida e efetiva dos veículos e passageiros nos pontos de fronteira, e reduz sensivelmente o custo operacional relativo à confecção de documentação exigida nesses casos .

Devido às flutuações observadas nos fluxos de passageiros do transporte rodoviário internacional, torna-se necessário ajustar melhor a demanda e a oferta, obtendo-se, assim, um melhor atendimento ao usuário. Foi assim recomendado aos Organismos de Aplicação de Convênios sobre transporte internacional terrestres dos países do Cone Sul que celebrem acordos bilaterais que permitam a *realização de viagens de reforço dos serviços regulares das linhas*, compatibilizando a demanda observada com a oferta desses serviços, dentro da faixa horária e nas frequências autorizadas.

As bruscas e significativas variações cambiais verificadas em um país podem provocar sérias distorções nos sistemas tarifários. É bem verdade que a médio e longo prazos as conseqüências de tais distorções tendem a nivelar-se. Torna-se necessário, porém, prever um sistema capaz de enfrentar estes fenômenos conjunturais imediatos. Foi recomendado, assim, aos organismos de aplicação do convênio de transporte internacional terrestre e às próprias empresas (no caso em que estas tenham o poder de fixar tarifas), que apliquem *critérios corretivos para obviar as distorções tarifárias provenientes de qualquer circunstâncias imprevistas*. Desta maneira, será possível evitar mudanças substanciais na equação econômica-financeira vigente, dado que estas mudanças forçosamente seriam traduzidas em vantagens competitivas para um dos países.

Este conjunto ilustrativo de medidas adotadas, ou em vias de adoção pelos ministros de obras públicas e transportes dos países do Cone Sul, demonstra o trabalho realizado até agora e as perspectivas que se abrem no sentido de assegurar à movimentação de cargas e passageiros o quadro institucional adequado e eficiente, a serviço de uma melhor integração dos países da área.

6. PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO NO QUE TANGE À ESCOLHA DE TECNOLOGIA NA ÁREA DE TRANSPORTES

Este tipo de cooperação diz respeito principalmente à infra-estrutura de transporte, seja à infra-estrutura fixa (vias e terminais), seja à infra-estrutura móvel (veículos e equipamentos). A cooperação neste campo poderá levar a médio e longo prazos a uma certa padronização desta infra-estrutura de transporte, o que, por sua vez, levaria a uma redução nos seus custos e elevação de sua eficiência. É bem verdade que os diferentes países apresentam condições topográficas e climáticas diferentes, bem como características de tráfego peculia-

res. Apesar desta diversificação, sempre existe campo propício a medidas de padronização e, conseqüentemente, de economia.

No que diz respeito à infra-estrutura fixa, a reunião dos ministros de obras públicas e transportes dos países do Cone Sul vem adotando algumas medidas que expressam seu esforço de cooperação nesta área.

Tomando como base um documento preparado pelos congressos panamericanos de rodovias (COPACA), foi elaborado um projeto de "Unificação de Normas de Projeto Geométrico e de Segurança nas Rodovias". Elaborado pelo INTAL, este projeto procedeu, inicialmente, a uma análise comparativa entre as normas vigentes nos países do Cone Sul para, em seguida, integrar os diversos pontos de vista em um documento único. Este documento foi analisado pelos diversos países solicitando-lhes comentários e sugestões para que o documento final pudesse representar a posição de todos os interessados.

O sistema de manutenção de rodovias mereceu também atenção especial. Procurou-se, assim, promover de modo sistemático uma troca de experiências e um esforço de cooperação técnica, no sentido de aproveitar o avanço logrado por alguns países, no que concerne à solução de determinados problemas referentes à manutenção de rodovias.

Solicitou-se, assim, a colaboração da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), no sentido de compilar, analisar e avaliar as experiências nacionais em matéria de conservação de vias, bem como preparar um documento resumindo estas experiências e propondo sistemas de procedimentos úteis, compatíveis com a realidade dos países do Cone Sul. Este documento embora devesse focalizar especialmente problemas tecnológicos, não deixa, porém, de abordar as questões financeiras, institucionais, administrativas, bem como os aspectos referentes a normas e regulamentos. Este esforço é tanto mais significativo quando se considera que a deterioração da via se traduz em deterioração acelerada do veículo, em consumo excessivo de combustível, e, conseqüentemente, em custos mais elevados para o transporte.

Estes aspectos são apenas exemplificativos do que pode ser levado a cabo em termos da cooperação técnica, no tocante à infra-estrutura fixa. Algum esforço tem sido realizado também, no que diz respeito à frota de veículos de transporte internacional.

Em vista dos diferentes dimensionamentos das rodovias dos países do Cone Sul, torna-se difícil chegar a um consenso sobre as normas referentes a pesos e dimensões de veículos de transporte internacional. No acordo estabelecido sobre "Uniformização das Diferentes Regulamentações de Trânsito" foram introduzidos capítu-

los referentes a pesos e dimensões, estabelecendo um marco de orientação para que a longo prazo se chegue a unificação desejada.

Um vasto campo de cooperação técnica é oferecido hoje pelo transporte multimodal. A perspectivas abertas por este sistema correspondem, à primeira vista, às necessidades da movimentação de carga nesta parte sul do Continente. Densidade de tráfego e distância são fatores de grande importância para viabilizar o transporte multimodal, isto é, para que se obtenha benefícios líquidos por t/km., capazes de justificar os custos dos terminais e equipamentos correlatos. O critério distância justificaria plenamente a ampliação deste sistema de transportes entre a maioria dos países. A densidade de tráfego poderá se verificar progressivamente com o aumento do intercâmbio comercial entre os diferentes países através de determinadas rotas.

Mesmo que esta densidade de tráfego se verifique em princípio, pode-se ainda perguntar se ela se realizará na prática. Em outras palavras, é preciso assegurar que os expedidores estarão dispostos a mudar sua política tradicional de transporte para adotar o transporte multimodal. Existem hoje certos fatores que dificultam esta operação entre os países do Cone Sul, tais como a estrutura atomizada das empresas rodoviárias, as distorções existentes no preço do transporte, a ineficiência das modalidades ferroviária e aquaviária, a inexistência de agentes que atuem como transportadores utilizando os diferentes modos, a simplificação dos procedimentos aduaneiros que anulam os benefícios da unitização de cargas e limitam o movimento de contêineres dentro do país.

Um esforço de cooperação poderia progressivamente superar estes impedimentos e levar a adoção do transporte multimodal que proporcionaria ganhos substanciais ao intercâmbio de mercadorias entre os diferentes países.

Uma outra área propícia à cooperação técnica diz respeito à indústria automotiva, à indústria naval, bem como à indústria de vagões e locomotivas. Esta área, porém, envolve não apenas ao setor de transportes, facilitando a padronização e uniformização, mas afeta particularmente a área de cooperação industrial. Mesmo que qualquer esforço neste sentido dependa fundamentalmente da política industrial de cada país, é preciso notar que o setor de transportes apresenta necessidades que devem ser levadas em conta na elaboração das políticas que orientam as atividades industriais voltadas para a fabricação de equipamentos e materiais destinados à infraestrutura fixa e móvel de transporte.

7. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES COMO IMPULSIONADOR DE INTEGRAÇÃO NO CONE SUL

O planejamento de transportes é hoje, cada vez mais, concebido co-

mo um processo permanente, e não apenas uma mera elaboração de planos. O processo decisório e o processo de implementação e avaliação dos planos estão hoje, cada vez mais, inseridos no processo global de planejamento.

No que tange ao planejamento de transportes, convém salientar que este assumiu hoje uma abordagem multisetorial, multimodal e multidisciplinar. Em outras palavras, não é possível planejar transportes sem analisar suas inter-relações com os demais setores da economia e do corpo social. Da mesma forma, as diferentes modalidades que asseguram a movimentação de cargas e passageiros não podem ser mais planejadas isoladamente, como se fossem apenas atividades concorrentes, mas devem ser desenvolvidas como atividades complementares em que as relações mútuas sejam levadas devidamente em conta.

O planejamento de transportes, por sua vez, apela para o concurso de diferentes disciplinas, pois necessita do instrumental de cada uma para levar a cabo as análises capazes de fornecer subsídios ao processo decisório e aos esforços de implementação e avaliação das medidas adotadas.

Estas dimensões do planejamento de transportes devem ser levadas em conta não apenas no transporte de cargas, mas também de passageiros; são válidas tanto para o transporte urbano como para o transporte entre as cidades. Os diferentes países do Cone Sul estão hoje desenvolvendo este tipo de abordagem que, pouco a pouco, deve estender-se ao planejamento de transportes a nível regional.

Por solicitação da reunião dos ministros de obras públicas e transportes, dos países do Cone Sul, a Comissão Econômica para a América Latina —CEPAL— empreendeu uma análise das metodologias utilizadas nos estudos e planos nacionais de transporte elaborados por estes países. O objetivo maior desta análise era sugerir modificações que levassem à compatibilização destas metodologias e à formulação de um modelo de planejamento do transporte internacional da região, com base em uma rede integrada de transporte.

Neste particular, o intercâmbio de experiência entre os diversos países, os esforços de compatibilização das metodologias por eles adotadas, e a elaboração progressiva de uma metodologia aplicável no planejamento do transporte internacional da região, constituem outras tantas áreas onde a cooperação regional pode ser altamente profícua.

8. A CAPACITAÇÃO DE PESSOAL PARA O SETOR DE TRANSPORTES: ÁREA FÉRTIL PARA UMA MAIS AMPLA COOPERAÇÃO REGIONAL

O setor de transportes nos países do Cone Sul necessitam tanto de generalistas como também de especialistas em determinadas áreas.

O generalista é aquele que, mesmo dispondo de sólida especialização em determinado aspecto da atividade de transportes, adquiriu uma visão de conjunto do setor e do seu papel dentro do projeto de desenvolvimento do país e do continente. A competência do generalista é de fundamental importância na condução do processo de planejamento nas suas diversas etapas.

Seria de grande conveniência que se organizassem programas de capacitação de pessoal, incluindo seminários, simpósios, cursos de treinamento, cursos acadêmicos em universidades, com o objetivo de formar a médio e longo prazos, técnicos com ampla visão do setor, capazes de dar suporte ao planejamento de transportes em cada país, ao planejamento de transportes nas áreas metropolitanas, e ao planejamento de transportes da região. Ao organizarem estas atividades, a nível nacional, os países podiam abri-las à participação de técnicos de outras nações, facilitando assim a troca de experiências e o enriquecimento mútuo.

De outro lado, seria interessante identificar as especializações de que mais caresem os países do Cone Sul, a fim de promover treinamento e capacitação de técnicos nestas áreas. Estas atividades podem ser organizadas por um país, ou também por um conjunto de países, para melhor aproveitar os esforços e economizar recursos.

A capacitação de pessoal é uma outra área onde muito resta a fazer e onde o campo está inteiramente aberto para pequenas e inúmeras iniciativas.

9. O DESENVOLVIMENTO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES FOCALIZANDO OS ASPECTOS RELEVANTES DO TRANSPORTE ENTRE OS PAÍSES DA REGIÃO

Foi também acordado pelos ministros um intercâmbio constante de informações dos países sobre o comércio exterior inter-regional no Cone Sul, bem como sobre os principais problemas verificados na operação deste comércio. Estas informações são básicas para que se identifique e melhor conheça os problemas que afetam ou possam afetar a circulação eficiente de pessoas e bens entre estes países. Com base nestas informações, torna-se possível considerar ações conjuntas, visando superar tais problemas. No cumprimento deste acordo, o Brasil, por exemplo, prepara, anualmente, um documento intitulado "Sistema de Transportes Brasileiro, sua Articulação com os Países do Cone Sul".

Tem havido preocupação no sentido de fazer circular as informações existentes e/ou levá-las ao conhecimento de todas as partes interessadas. Assim, foi estabelecido que se crie um sistema de informação permanente, com o objetivo de fazer chegar ao conhecimento das empresas de todas as partes interessadas os acordos ado-

tados nas reuniões dos ministros de obras públicas e transportes do Cone Sul, sobretudo aqueles que se referem à operacionalidade do transporte rodoviário.

Nesta área de informações existe ainda grandes possibilidade no sentido de, pouco a pouco, se montar um sistema capaz de não apenas coletar prontamente as informações relevantes para o transporte internacional entre os países do Cone Sul, mas também criar instrumentos ágeis através dos quais todos possam ter fácil acesso a estas informações.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O leque de alternativas capazes de fazer avançar a cooperação regional no setor de transportes a serviço de uma maior integração dos países da região sul do Continente revela-se realmente como de grande amplitude. A escolha e implementação destas alternativas dependem, porém, da vontade política das diferentes nações, de sua capacidade de perceber e formular objetivos comuns e tenha ficado claro que, se investimentos em infra-estrutura implicam em custos elevados e às vezes proibitivos para os diversos países, existem, no entretanto, iniciativas em outras áreas do setor de transportes, que podem ser implementadas a custos muito reduzidos com ganhos significativos para o bem estar de cada nação e para a integração regional que constitui uma aspiração de todos.

EL TRANSPORTE MARITIMO

Tomás Sepúlveda Whittle

1. PALABRAS PRELIMINARES

Antes de entrar en materia, séame permitido expresar mis parabienes al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile por su feliz iniciativa de organizar este importante Seminario y en especial, por haber incluido en él el tema del transporte internacional.

Porque, en realidad, el transporte viene a ser el pariente pobre en las reuniones en que se trata del comercio y de la integración en nuestros países, en circunstancias que sin transporte no hay comercio ni integración posibles. Aún más, el transporte constituye el rubro de mayor valor del comercio exterior de América Latina, después del petróleo, y el de mayor gravitación en la balanza de pagos de Chile, después del cobre. En efecto, en 1979 —últimas cifras conocidas— los fletes marítimos de los países de la ALADI ascendieron a 10.235 millones de dólares y se calcula que en 1982 llegaron a 12 mil millones; en Chile, en 1981, los fletes fueron de 1.017 millones de dólares y en 1982, de 717 millones, debido al descenso del volumen de las importaciones.

2. PREPONDERANCIA DEL TRANSPORTE MARÍTIMO

Como ustedes saben, más del 90% del transporte internacional de América del Sur se realiza por la vía marítima. Esta situación, lógicamente, se aplica también a los siete países del Cono Sur, ya que representan el 85% de la superficie de América del Sur (15,1 millones de kilómetros cuadrados de los 17,8 millones que tiene el Continente, quedando 2,3 millones para Colombia, Ecuador y Venezuela y el resto para Guyana y Suriname) y más del 80% de su población (201 millones de habitantes sobre un total de 254 millones).

NOTA: Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

Varios son los factores que contribuyen a la situación predominante del transporte marítimo en la región.

a) *Desarrollo periférico.* Como consecuencia de las estructuras históricas de exportación de materias primas hacia mercados de ultramar, el desarrollo de los países sudamericanos se ha concentrado a orillas del mar. La mayoría de los 250 millones de habitantes de América del Sur vive en una franja no mayor de 150 kilómetros de la costa, en tanto que diez de las once ciudades de más de un millón de habitantes del Cono Sur son puertos o quedan cerca del mar: Buenos Aires, Porto Alegre, Río de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Recife y Montevideo son puertos; São Paulo está a 70 Km. de Santos. Lima al lado del Callao, y Santiago a poco más de 100 kilómetros de Valparaíso y San Antonio. Solamente Belo Horizonte está lejos del océano.

b) *Los obstáculos naturales.* Selvas impenetrables como la Amazonia, desiertos enormes e inhóspitos, como el de Atacama, cordilleras altísimas, como la de los Andes, constituyen un factor de limitación para el transporte terrestre.

c) *Las enormes distancias.* Son impresionantes las distancias que separan los principales centros de producción y de consumo dentro y fuera de la región. Así, de Valparaíso a Callao hay 1.600 millas y a Recife, 4.700 y de Callao a Río de Janeiro, 5.200 millas. Por otra parte, los más importantes mercados de importación y exportación de Sudamérica —y por ende, del Cono Sur— están situados allende los mares, en Europa, en Estados Unidos o Japón.

d) *El grado de continentaneidad.* Es decir, la relación que existe entre la longitud de costas de un país o continente, y su superficie. Mientras en Europa el grado de continentaneidad es de 1:289, esto es, de un kilómetro de litoral por 289 Km² de superficie, en América del Sur es de 1:680, aunque varía considerablemente entre el mayor, que corresponde al Brasil y llega a 1:1.150 y el menor, que es de 1:174 y pertenece a Chile.

e) *Escasez de vías férreas internacionales.* Solamente 13 líneas férreas internacionales unen a pares de países en Sudamérica, todas ellas en el Cono Sur y ninguna tiene gran movimiento de carga; además, hay problemas por las diferentes trochas existentes (1.00 m., 1,435 m. y 1,676 m).

f) *Insuficiencia de vías camineras.* Otro factor importante que ha influido en el empleo predominante del transporte marítimo en el comercio intrarregional ha sido la insuficiencia y malas condiciones de las rutas camineras internacionales. Sin embargo, se advierte un significativo progreso en los últimos tiempos, con la construcción y mejoramiento de algunas obras de arte, como la vía Paraguay-Uruguay y el nuevo túnel cordillerano Valparaíso-Mendoza.

g) *Capacidad de arrastre de los buques.* Como es sabido, el barco es el vehículo que tiene mayor capacidad de transporte de carga. Una nave de 8.000 toneladas de porte bruto (término medio de los buques de carga general en los tráficos latinoamericanos) puede llevar la misma carga que 400 camiones de 20 toneladas o que 22 trenes con 12 carros de 30 toneladas cada uno. Y en el transporte de carga sólida a granel hay actualmente buques de 160 mil toneladas de porte bruto (deadweight), mientras los superpetroleros (Uloc, Ultra Large Crude Carriers) llegan hasta las 550 mil tpb.

3. IMPORTANCIA DE LA MARINA MERCANTE

Según el Diccionario de la Real Academia Española, "marina mercante es el conjunto de buques de una nación que se emplean en el comercio". Como muchas definiciones, ésta es incompleta. Porque una marina mercante no sólo se compone de buques, sino también de oficiales y tripulantes, de organización comercial, de dominio del negocio naviero. Aún más, a nuestro juicio, la marina mercante es un instrumento básico para el desarrollo y la independencia económica de los pueblos, herramienta indispensable y eficaz al servicio del comercio, de la industria, del productor y del consumidor, actividad generadora de ingresos nacionales y de valiosas divisas, factor de empleos directos e indirectos por el personal que ocupa en sus propias operaciones y en las conexas (reparaciones, avituallamiento, construcción naval), contribuyente importante del erario nacional, cliente significativo de gran número de proveedores para la operación, mantenimiento y conservación de las naves, y además de poderoso auxiliar de la Defensa Nacional en caso de un conflicto, creadora de riqueza colectiva, cuyo aporte a la economía del país va mucho más allá de las entradas que produce por concepto de fletes.

De ahí que todas las naciones del mundo, cual más cual menos, se preocupen de proteger y fomentar sus marinas mercantes. Según un reciente estudio del Departamento de Transporte de Estados Unidos, el undécimo en la materia —U.S. Department of Transportation, Maritime Administration, *Maritime Subsidies*, Washington, D.C., febrero de 1983— 48 naciones marítimas ofrecen medidas de fomento y protección a sus flotas de comercio y a su industria naval.

Las naciones latinoamericanas no podían ser excepción a esta política naviera, sobre todo después de la triste experiencia sufrida durante la Segunda Guerra Mundial por la escasez de bodegas a flote para atender las necesidades de su comercio exterior. Como *la necesidad crea el órgano*, los países de América Latina tomaron conciencia de que les era indispensable disponer de marinas mer-

cantes propias para liberarse de la dependencia de cascos extranjeros, para asegurar el transporte de sus importaciones y exportaciones en cualquier momento y para fortalecer sus balanzas de pago a través del ahorro de fletes.

En consecuencia, adoptaron una serie de medidas, las que se detallan, para los países del Cono Sur, en el *cuadro N° 1*. Según puede observarse a simple vista, los siete países reservan para su bandera la totalidad del cabotaje y un porcentaje sustancial (generalmente, el 50%) de la carga de importación y exportación, aunque en el caso de Chile —que fuera el pionero en la materia, con la Ley de Fomento de la Marina Mercante Nacional, 12.041, de 1956— ahora se permite la competencia de naves extranjeras en ambos tráficos, a condición de que sus tarifas sean inferiores a las de los buques chilenos. Perú recurre —desde hace poco tiempo— a la intervención consular para controlar la aplicación de la reserva de cargas en las importaciones. Cuatro naciones reservan obligatoriamente el transporte de la carga de organismos estatales y paraestatales para sus propios buques y dos lo hacen en forma preferencial, en tanto que es obligatorio el transporte en nave nacional de las mercancías importadas o exportadas con franquicias o créditos estatales en tres países y preferencial en uno. A la vez, existen siete convenios bilaterales de reparto igualitario de cargas: entre Argentina con Brasil, Chile, Perú y Uruguay y entre Brasil con Chile, Perú y Uruguay. Las siete repúblicas contemplan la facultad de celebrar convenios entre empresas navieras nacionales y extranjeras sobre distribución de cargas y las siete también autorizan a sus armadores para fletar naves extranjeras como complemento de sus tráficos, las que son consideradas nacionales para los efectos de la reserva de cargas. A la vez, los siete países otorgan a sus empresas navieras franquicias tributarias de diferente índole, si bien en Chile las mismas son extensivas a los armadores extranjeros. Argentina, Brasil y Uruguay otorgan, además, franquicias tributarias a los usuarios de naves nacionales. Finalmente, Brasil, Perú y Uruguay mantienen Fondos de Marina Mercante, destinados a proporcionar subsidios o préstamos para la adquisición, modernización o reparación de buques, en tanto que los mismos —más Argentina, que hasta hace poco disponía de un Fondo de Marina Mercante— conceden créditos con esos fines.

4. EVOLUCIÓN DE LA MARINA MERCANTE

El *cuadro N° 2*, Evolución de las marinas mercantes, 1970-1983, muestra el desarrollo de cada una de las flotas del Cono Sur durante el período, por número de buques, tonelaje de registro bruto, porcentaje de propiedad estatal y edad promedio.

Cuadro Nº 1

**CONO SUR: PRINCIPALES MEDIDAS DE FOMENTO
A LA MARINA MERCANTE**

Medidas vigentes	AR	BO	BR	CL	PY	PE	UY
Reserva del cabotaje (100%)	x	x	x	x ^a	x	x	x
Reserva de un porcentaje de la carga comercial de importación y exportación (50%)	x	x	x	x ^a	x	x	x
Intervención consular p. aplicación de reserva						x	
Transporte en nave nacional de la carga de organismos estatales y paraestatales:							
obligatorio	x		x		x		x
preferencial		x				x	
Transporte en nave nacional de mercancías con franquicias o créditos estatales:							
obligatorio	x		x				x
preferencial						x	
Convenios bilaterales (50-50%)	x		x	x		x	x
Facultad para celebrar convenios con empresas extranjeras sobre distribución de cargas	x	x	x	x	x	x	x
Facultad para fletar naves extranjeras y considerarlas como nacionales	x	x	x	x	x	x	x
Franquicias tributarias a las empresas navieras nacionales	x	x	x	x ^b	x	x	x
Franquicias tributarias a los usuarios de naves nacionales	x		x				x
Fondo de la Marina Mercante Nacional			x			x	x
Créditos p. construcción, adquisición y reparación de naves	x		x			x	x

^aCon limitaciones que permiten la competencia de naves extranjeras.

^bExtensivas a los armadores extranjeros en iguales condiciones.

FUENTE: Tomas Sepúlveda Whittle, *Hacia una política naviera para la ALALC*, Universidad Católica de Valparaíso, 1965; Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, *La Marina Mercante Iberoamericana*, anuarios 1965-1980; ALAMAR, *Recopilación, Legislación, Transporte por Agua Países ALALC*, 1980, y *Add. II (ALADI, ex ALALC) 1981 y Add. III (ALADI)*, 1982.

Puede observarse que el comportamiento ha sido muy disímil en cuanto a variación de tonelaje experimentada: el término medio de aumento fue de 184%, pero mientras Brasil estuvo muy por encima del promedio, los demás países incrementaron sus efectivos en mucho menor proporción, especialmente en los casos de Chile, con 47%, y Paraguay, con 41%. En lo que respecta a edad de los buques, se alcanzó un notable mejoramiento, al rebajar el término medio de 13,3 a 9,6 años, con el record para Brasil, que disminuyó de 11,8 a 7,0 años su edad promedio.

La participación estatal en la propiedad de las naves mercantes ha venido creciendo sistemáticamente en la región, elevándose del 53% en 1970 al 62% en 1983 en el Cono Sur. A la vez, vale la pena destacar que siete de las diez principales empresas navieras del Cono Sur son propiedad del Estado; más aún, las dos más importantes compañías de navegación de Argentina, la única de Bolivia, las tres principales del Brasil y las de mayor tonelaje de cada una de las demás repúblicas, pertenecen al Estado.

Cabría reflexionar sobre las causas de la estatización masiva de las marinas mercantes en América Latina. Por una parte, resulta obvio que los Gobiernos han reconocido la necesidad imperiosa de contar con bodegas a flote para transportar una parte de su comercio exterior, liberarse de la servidumbre de naves extranjeras y disminuir la sangría de cuantiosas divisas por concepto de fletes. Pero, por la otra, cabría preguntarse si no será que ha faltado incentivos para las inversiones en negocio tan aleatorio y riesgoso y que requiere de grandes capitales, como el naviero, cuando podría colocarse el dinero con mayor seguridad, más alta rentabilidad y mejor control personal en alguna actividad financiera.

5. PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO EXTERIOR

Vale la pena señalar que, como consecuencia de la política naviera en los países latinoamericanos, la participación de las naves nacionales en el tráfico exterior se ha multiplicado varias veces en los últimos veinte años. En el caso del Cono Sur, como se detalla en el *cuadro N° 3*, la intervención de las banderas nacionales ha aumentado de 13,8 millones de toneladas en 1962 a 93,8 millones en 1981 (últimas cifras disponibles), es decir, del 19 al 39% del total. El desglose por tráfico muestra que las exportaciones en barcos nacionales subieron en el período de 3,6 millones a 29,7 millones de toneladas, esto es, del 8 al 20% del total, en tanto que la participación en las importaciones —donde es más factible aplicar la reserva de cargas— se incrementó de 10,2 millones a 64,1 millones de toneladas, es decir, del 32 al 70% del total. Claro que, como en todos los demás aspectos del transporte marítimo, también en éste se aprecia una diferencia sustancial entre los países. Así, mientras

Cuadro Nº 2

CONO SUR: EVOLUCIÓN DE LAS MARINAS MERCANTES, 1970/1983*
(En miles de toneladas de registro bruto)

Países	Años	Nº de bqs.	T R B	% es- total	Edad promedio (años)
ARGENTINA	1970	185	1.090	57	19,5
	1983	168	1.908	49	12,1
% variación			75	-14	-37,9
BOLIVIA ^b	1983	2	15	100	21,9
BRASIL	1970	201	1.212	65	11,8
	1983	333	5.314	71	7,0
% variación			338	9	-40,1
CHILE	1970	43	273	21	12,3
	1983	28	401	53	11,1
% variación			47	152	-9,8
PARAGUAY	1970	15	17	91	6,1
	1983	21	29	55	21,9
% variación			41	-40	254,0
PERÚ	1970	38	284	60	11,9
	1983	64	647	44	14,0
% variación			128	-27	17,6
URUGUAY	1970	15	110	37	17,3
	1983	18	183	51	15,9
% variación			66	38	-8,8
TOTAL CONO SUR	1970	497	2.986	53	13,3
	1983	634	8.477	62	9,6
% variación			184	17	-27,7

*Buques de 1.000 o más TRB.

^bBolivia no tenía flota mercante en 1970.

FUENTE: Para 1970, Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, *La Marina Mercante Iberoamericana 1970*, Buenos Aires, 1971; para 1983, *Latin American Shipping/La Marina Mercante Iberoamericana IEMMI 1983*, a Seatrade Guide, Colchester, 1983.

Cuadro Nº 3

CONO SUR: PARTICIPACIÓN DE LAS MARINAS MERCANTES
EN SU COMERCIO EXTERIOR
1962-1981

(Millones de toneladas y porcentajes)

País	Año	EXPORTACION			IMPORTACION			COM. EXTERIOR		
		Volumen total	En bqs. nac.	%	Volumen total	En bqs. nac.	%	Volumen total	En bqs. nac.	%
ARGENTINA	1962	11,7	1,3	11	7,3	2,1	29	19,0	3,4	18
	1981	15,2	3,5	19	18,4	3,9	26	33,6	7,4	22
BOLIVIA*	1962	0,1	—	—	0,3	—	—	0,4	—	—
	1981	0,3	0,0	14	0,3	0,1	17	0,6	0,1	16
BRASIL	1962	12,1	0,8	7	16,7	6,8	41	28,8	7,6	27
	1981	110,9	23,0 ^c	21 ^c	60,9	56,8 ^c	93 ^c	171,8	79,8 ^c	46 ^c
CHILE	1962	9,3	1,2	13	2,8	0,6	23	12,1	1,8	15
	1981	11,7	0,8	7	7,4	0,9	12	19,1	1,6	8
PARAGUAY	1962	0,3	0,1	35	0,2	0,0	19	0,5	0,1	29
	1981 ^b	0,5	0,1	18	0,5	0,1	23	1,0	0,2	20
PERÚ	1962	8,7	0,2	3	2,1	0,2	8	10,8	0,4	4
	1981	10,2	2,2 ^c	22 ^c	3,7	2,1 ^c	57 ^c	13,9	4,3 ^c	31 ^c
URUGUAY	1962	0,3	0,0	3	2,3	0,5	23	2,6	0,5	21
	1981	0,9	0,1	9	0,8	0,2	27	1,7	0,3	17
TOTALES	1962	45,5	3,6	8	31,7	10,2	32	74,2	13,8	19
	1981	149,7	29,7	20	92,0	64,1	70	241,7	93,8	39

*Bolivia no tenía Marina Mercante en 1962.

^bEstimado.^cIncluye buques extranjeros fletados por empresas navieras nacionales.

FUENTE: Para 1962, CEPAL, *El Transporte en América Latina* (E/CN.12/703/Add. 1), 1964; para 1981, Tomás Sepúlveda Whittle, *Análisis comparado de la legislación latinoamericana en materia de transporte por agua*, exposición en el Primer Congreso Panamericano del Transporte, (Buenos Aires, junio de 1983).

en Brasil —que mantiene una permanente política de defensa de sus intereses marítimos— la participación de la bandera nacional subió del 27 al 46%, en Chile —que abandonó su posición pionera en la materia— decreció en el período del 15 al 8%.

6. SERVICIOS MARÍTIMOS

Los servicios marítimos en el Cono Sur son cubiertos en la actualidad, en forma regular, entre Brasil y Perú por tres empresas brasileñas —Lloyd-Libra (LOLISA), Companhia Transbordadora Intermodal (COMODAL) y Transrol de Navegação—, dos peruanas (Cía. Peruana de Vapores y Consorcio Naviero Peruano), una norteamericana (Delta Line) y dos chilenas (Transmares y Cía. Marítima Chilena Arcomar). Desafortunadamente, desde hace pocos meses ha dejado de atender esta línea la Cía. Chilena de Navegación Interoceánica, que era la más antigua en el tráfico, el que servía desde 1930.

El comercio entre Chile y Argentina lo atienden en estos momentos dos líneas argentinas (ELMA y CIAMAR), las dos peruanas indicadas, la norteamericana, una chilena (Transmares) y dos empresas de bandera extrazonal (Perla Costera y El Faro, S. A.).

Una naviera chilena (Naviera Paschold) y una paraguaya han inaugurado en el curso de este año una línea entre Asunción y Valparaíso.

En suma, la oferta de transporte marítimo en el Cono Sur es adecuada a las necesidades del intercambio, que ha decaído en los últimos años considerablemente.

7. LOS PROBLEMAS DEL TRANSPORTE MARÍTIMO

Muchos problemas afectan al transporte marítimo de América Latina en general, los que son comunes a casi todos los países del Cono Sur, aunque en diferente medida.

En general, las exportaciones de América del Sur son más del doble del tonelaje que sus importaciones, con el agravante que su composición en los cuatro grupos tradicionales de carga también varía sustancialmente.

Se produce, por tanto, un permanente desequilibrio de cargas, tanto en materia de carga general como de graneles sólidos, de combustibles líquidos y de carga refrigerada. Este desequilibrio se traduce en la insuficiente utilización de las bodegas del buque por lo menos en un tramo del viaje y, a la larga, tiene un efecto adverso en los costos del transporte, además que hace difícil armonizar y coordinar el tráfico marítimo internacional de nuestros días.

El *cuadro N° 4*, Intercambio marítimo entre Chile y los países del Cono Sur, muestra el movimiento durante 1982, según tipos de

carga, y en él se puede observar el marcado desequilibrio entre las exportaciones, que representan 517 mil toneladas, y las importaciones, que llegaron solamente a 355 mil. El mismo fenómeno se da en el total mundial del comercio exterior de Chile, con 11,9 millones de toneladas de exportación y 5,2 millones de importación.

Otro de los graves problemas que enfrenta el transporte marítimo de la región y en la subregión, reside en las deficiencias portuarias, tanto de naturaleza material o física como de carácter institucional. Entre las primeras, cabe mencionar la escasez de sitios de atraque, su falta de profundidad o su continuo embancamiento, la carencia de equipo adecuado para movilizar la carga, la insuficiencia de espacio para áreas de maniobra o para almacenamiento de contenedores y la ausencia de terminales interiores de carga. Estos problemas de orden material requieren de tiempo y de recursos para su solución, dentro de las prioridades asignadas a las inversiones fiscales, y puede decirse que las autoridades portuarias han respondido en gran medida a este desafío, mejorando notablemente los terminales portuarios en los últimos años o proyectando nuevas instalaciones, en especial para adecuarlas a las exigencias de las modernas tecnologías en el transporte, como el empleo de contenedores y la atención de los buques especializados en transporte unitizado (Ro-Ro y portacontenedores).

El segundo tipo de problemas, que se refiere a aspectos institucionales, incluye una legislación obsoleta e inadecuada para el tratamiento de la carga unitizada, la divergencia de horarios de trabajo entre los diferentes sectores, el exceso de papeleo y formalidades que atrasan y encarecen las operaciones portuarias y los trámites aduaneros y por último, los problemas laborales (ineficiencia, paros, huelgas, trabajo lento). En algunos puertos de la región, esta situación es agravada por inflexibilidad operacional debido a exceso de centralismo, alto nivel de las tarifas portuarias o, en ciertos casos, indisciplina laboral y aún robos y hurtos en el área portuaria.

De estos aspectos, dos son los que preocupan a los organismos internacionales y en particular, a la CEPAL, la OEA, la ALADI y la Organización Marítima Internacional (OMI): el exceso de papeleo y tramitaciones que se exigen a las naves y a sus cargas, y la intervención consular en los actos de comercio y de transporte marítimo.

Las exigencias en cuanto a documentación naviera contribuyen a elevar innecesariamente los costos de las empresas armadoras y a retardar el despacho de los buques y de los cargamentos. Una prueba evidente de la inutilidad de muchas de estas exigencias es el hecho que las autoridades de los aeropuertos, cuyas funciones son similares a los de los puertos, requieren mucho menos documentos para la recepción de los aviones y de la mercadería transportada por aire. Por lo demás, durante el último cuarto de siglo, todas las

Cuadro Nº 4

CHILE: INTERCAMBIO MARITIMO CON LOS PAISES
DEL CONO SUR, 1982

(Miles de toneladas)

Países y tráfico desde y a Chile	Carga gral.	Granel sólido	Granel líquido	Refrigerado	Total interc.	% s/total de Chile
ARGENTINA						
Exportación	101			1	102	0,9
Importación	11	33	62	1	107	2,1
BRASIL						
Exportación	252	78		0	330	2,8
Importación	143	28	27	0	198	3,8
PARAGUAY						
Exportación	10				10	0,0
Importación	5	16			21	0,4
PERÚ						
Exportación	44	6		3	53	0,5
Importación	14		1	0	15	0,3
URUGUAY						
Exportación	22				22	0,2
Importación	14			0	14	0,3
TOTAL CONO SUR						
Exportación	429	84		4	517	4,3
Importación	187	77	90	1	355	6,8
TOTAL MUNDIAL						
Exportación	3.404	7.953	174	411	11.942	100,0
Importación	989	1.656	2.461	102	5.208	100,0
% CONO SUR SOBRE TOTAL MUNDIAL						
Exportación	12,6	1,1		3,9	4,3	
Importación	18,9	4,6	3,6	1,0	6,8	

FUENTE: Preparado en base de cifras del *Boletín Estadístico 1983* de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Valparaíso.

naciones desarrolladas, sin excepción, han eliminado la mayoría de las formalidades que exigían a las naves en puerto.

En cuanto a la intervención consular en el despacho de naves y la importación de mercaderías, es un resabio de prácticas medievales —cuando toda expedición marítima constituía una verdadera aventura, con riesgo de pérdida real o ficticia del buque y de la carga— y representa hoy día un trámite burocrático inútil y oneroso.

En ambos campos, el de la simplificación de la documentación naviera y el de tratar de eliminar la intervención consular, los organismos internacionales intergubernamentales y privados han realizado una activa campaña. Esta acción ha dado sus frutos en términos de supresión de formalidades relativas al comercio y al transporte aéreo, como ya se dijo, pero queda aún mucho por hacer en materia de transporte por agua. La OEA adoptó en 1963 el Convenio de Facilitación del Transporte Acuático Internacional (Convenio de Mar del Plata), mientras la ex-ALALC (hoy ALADI), promulgó en 1969 la Resolución 254 (IX) sobre documentación básica uniforme para la recepción y despacho de naves. Por su parte, la CEPAL preparó el *Manual de documentación naviera para los puertos de América Latina*, que tiene por objeto dar a conocer la documentación exigida en la llegada y despacho de buques, con miras a uniformarla, e informar acerca de los requisitos en materia de intervención consular, a fin de promover su disminución, racionalización y en lo posible, su eliminación.

Sin embargo, pese al largo tiempo transcurrido desde que fueron adoptadas dichas medidas, sólo cuatro países latinoamericanos (tres del Cono Sur), están aplicando el Convenio de Mar del Plata y han abolido la visación consular en los actos de transporte marítimo. Ustedes se preguntarán por qué no se ponen en vigor en las demás naciones el Convenio de Mar del Plata y la Resolución 254 (IX) de la ALALC, que permiten ahorrar tiempo y dinero y facilitan las operaciones portuarias y marítimas. Yo diría que solamente por rutina, por lo que el gran Ministro Portales llamó “el peso de la noche” ...

8. CONCLUSIONES

Por cierto que todos estos problemas —y los demás que entorpecen y elevan los costos del transporte marítimo— han sido estudiados por los distintos organismos internacionales de asistencia técnica de la región, los que han propuesto medidas y formulado sugerencias para su solución.

Pasaremos una rápida revista a dichas proposiciones, hechas en su oportunidad para toda América Latina, para los países de la

ALADI o para los miembros de la Junta del Acuerdo de Cartagena, pero que tienen plena validez para las naciones del Cono Sur:

a) Sería conveniente realizar un estudio integral de los flujos de importación y exportación de los países de la región, para conocer la situación del desequilibrio de cargas por tráficos y poder determinar la posibilidad de aprovechar el empleo de contenedores;

b) Resulta necesario el establecimiento de comités de facilitación del transporte y del comercio, como lo ha acordado en septiembre último la Primera Reunión Empresarial de Consulta sobre Facilitación de la ALADI, cuyas recomendaciones en ese sentido han sido recogidas por la IV Reunión de Directores Nacionales de Aduana de América Latina, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en octubre reciente y por la Primera Reunión sobre Cooperación Marítima Regional entre países sudamericanos, México y Panamá, organizada por la Organización Marítima Mundial y la CEPAL y realizada en Santiago, también el mes pasado;

c) Es menester promover la creación de consejos de usuarios del transporte internacional, con representación de todos los sectores interesados y con capacidad para negociar con las conferencias marítimas; esta medida ha venido siendo propiciada por la UNCTAD, la OEA y la CEPAL desde hace años y ratificada por la ALADI y las demás reuniones a que se refirió el párrafo anterior;

d) Se estima indispensable acelerar la puesta en vigor del Convenio del Mar del Plata y la aplicación de la Resolución 254 (IX) de la ALALC sobre documentación naviera uniforme;

e) Se considera de urgente necesidad y de la mayor conveniencia eliminar la intervención consular en los actos de comercio y de transporte marítimo, como ya se ha hecho en el transporte aéreo y como lo han recomendado todos los organismos internacionales atinentes;

f) Se reconoce la utilidad de examinar por los gobiernos de la región el Sistema Uniforme de Estadísticas de Transporte Marítimo de las Naciones Unidas, como lo propicia la CEPAL y lo ha recomendado la citada Reunión sobre Cooperación Marítima Regional; y

g) Se requiere tomar conciencia colectiva de que es indispensable adaptar los aspectos institucionales que imperan en el sector—entendiéndose por tales la legislación, la reglamentación, las estructuras jurídicas, sociales y laborales, la infraestructura física y de organización, la documentación, los procedimientos y aún los usos y costumbres— para conciliarlos con las nuevas tecnologías en el transporte, a fin de lograr el pleno aprovechamiento de éstas y de procurar la participación activa de los gobiernos y empresarios de

la región en el proceso de cambio tecnológico mundial en el transporte.

Si bien se mira, aunque todas estas acciones pueden y deben ser objeto de cooperación regional, su implementación depende fundamentalmente de *la voluntad de hacer* de cada una de las naciones. Como en todas las actividades económicas, en el sector del transporte marítimo se ofrece un amplio campo para la mutua colaboración y la integración entre los países del Cono Sur, campo que tiene que ser sembrado previamente con el ánimo decidido de participar en esa tarea trascendente de cada uno de nuestros Gobiernos, de nuestras instituciones, de nuestras empresas, de nosotros mismos, en la medida de nuestras capacidades y nuestras responsabilidades. Como dice el *spiritual*: "*It's me, oh Lord; not my father, not my mother, not my sister, not my brother. It's me, oh Lord!*".

POLITICA DE TRANSPORTES: EL TRANSPORTE AEREO

Guillermo Novoa A.

El transporte aéreo tiene ciertas características que lo identifican y lo diferencian de los demás medios de transporte, como son su rapidez y sus altos costos. Según estimaciones recientes, el transporte aéreo habría llegado a constituir la segunda industria del mundo, después de la del petróleo, en cuanto al monto de los recursos económicos que utiliza. Cerca de mil millones de personas y de veinte millones de toneladas de carga se embarcan al año en el mundo por vía aérea. Si se multiplicaran estas cifras por las tarifas que se han pagado, las que en este medio son altas, resultarían sumas siderales. Sin embargo, la mayoría de las líneas aéreas sufre pérdidas u obtienen una rentabilidad inferior a la que esa misma inversión produciría en otros rubros. Se puede deducir entonces fácilmente que los costos en el transporte aéreo son muy altos en relación al valor de las necesidades que este medio satisface.

Estos antecedentes justifican la importancia que adquiere la política que se adopte para este rubro y explican el hecho de que en muchos países se discuta arduamente cuál es la mejor política a aplicar. Cabe advertir que cuando hablamos de políticas de transporte aéreo, nos estamos refiriendo exclusivamente al enfoque que aplica la autoridad al respecto netamente comercial o económico del transporte aéreo, es decir, a la actividad resultante de un contrato de transporte aéreo, en que se pacta la prestación de un servicio a cambio de una remuneración. Por lo tanto, no consideraremos los problemas originados por los aspectos técnicos o de seguridad en el aire que este medio presenta.

Las políticas de transporte aéreo consisten en la orientación o encauzamiento económico que la autoridad dispone para esta actividad. Estas políticas de transporte aéreo persiguen varios objetivos simultáneos, como son el desarrollo de las empresas aéreas nacionales, del transporte aéreo en general, el beneficio de los usuarios, de la economía del país, la seguridad nacional, etc. Todas las políticas de transporte aéreo persiguen casi los mismos objetivos en un orden distinto de precedencias. Así por ejemplo, algunas políticas ubican el objetivo de beneficiar a los usuarios por encima del

objetivo de conseguir el máximo desarrollo de las empresas nacionales, y otras políticas lo hacen a la inversa. En todo caso, se trata más bien de una diferencia de énfasis, porque los objetivos que se buscan son prácticamente los mismos.

Ahora bien, como todos los objetivos que una política aérea pueda perseguir se pueden resumir en uno solo: *el beneficio del país*, tenemos entonces que las verdaderas diferencias entre las políticas aéreas no radican tanto en los objetivos perseguidos, como en el método adecuado para conseguirlos. Es aquí donde se suele producir el contraste entre una política aérea y otra. Y las diferencias de métodos consisten principalmente en la mayor o menor intervención que se considera que la autoridad debe tener en la actividad, es decir, en la mayor o menor regulación estatal que recaerá en las condiciones comerciales del transporte aéreo.

Desde este último punto de vista, las políticas aéreas se pueden ubicar en un amplio rango de matices que van desde la regulación más estricta a la más liberal.

Dentro de este amplio rango de matices, los países del Cono Sur de América Latina se ubican, cual más cual menos, en el ámbito de una intervención estatal gravitante, salvo Chile, que se ubica en el ámbito opuesto.

A continuación se hará una comparación entre los dos tipos clásicos de política aérea, desde un punto de vista teórico, y referidos al transporte aéreo internacional, con miras a llegar a determinar en qué medida estos tipos de políticas pueden coexistir entre los países del Cono Sur y así tratar de obtener conclusiones que puedan ser útiles para conseguir una mayor cooperación entre ellos en este aspecto.

1. *El sistema de regulación por parte de la autoridad*

Este sistema se caracteriza porque todas las condiciones comerciales del transporte aéreo son decididas por la autoridad.

Estas decisiones se refieren a: 1. Definir las necesidades del transporte aéreo internacional del país y decidir qué transportador va a atender dichas necesidades; 2. Fijar los precios, y 3. Controlar la calidad de los servicios.

Veamos el primer aspecto, que es el más importante. En el sistema regulatorio clásico o de máxima regulación, la autoridad, una vez que ha definido las necesidades del transporte aéreo internacional del país, le otorga siempre preferencia a la o las empresas nacionales para atender dichas necesidades, lo que se traduce en otorgarle una fuerte protección a dichas empresas frente a la competencia de las empresas extranjeras.

La empresa nacional, como generalmente es estatal, compromete

con su gestión financiera al erario nacional, y por lo tanto, la autoridad aeronáutica se siente también responsable de que dicha gestión financiera sea lo más exitosa posible. Se considera también que la empresa nacional es una garantía de que el país no va a quedar mal comunicado en una ruta internacional que se estime importante.

La protección otorgada a la empresa nacional frente a la competencia de las empresas extranjeras suele revestir los más variados aspectos. En primer lugar se trata de que esta empresa sirva las rutas en que hay mayor cantidad de tráfico, con la mayor cantidad de operaciones posibles y al mismo tiempo se restringe la operación de las empresas extranjeras en esa misma ruta, al punto que sólo se autorizan las operaciones de la empresa del otro país que conforma la ruta, pero en un nivel que no sobrepase el volumen de operaciones de la empresa propia, y se autorizan a empresas de terceros países sólo cuando es necesario otorgar reciprocidad a cambio de derechos equivalentes para la empresa propia en los países de origen de esas empresas de terceros países.

Las restricciones a las empresas extranjeras pueden consistir en el número de vuelos, el tamaño del avión, los puntos de escalas, la fijación de cuotas de pasajeros y carga, el punto de llegada al país, el aeropuerto a utilizar, el itinerario, etc. Pero también existen otras formas más sutiles para proteger a la empresa nacional, como son el exigir a la empresa extranjera como condición de su permiso el que suscriba un acuerdo de pool con la empresa nacional. Mediante estos acuerdos ambas empresas se reparten, generalmente por partes iguales, los ingresos que obtengan en la ruta. En esta forma la empresa extranjera puede superar el nivel de operaciones de la empresa nacional sin causarle perjuicios.

Otra forma de neutralizar la competencia de empresas extranjeras es exigiéndoles derechamente el pago de una compensación a beneficio de la empresa nacional, la que puede consistir en un porcentaje fijo por boleto vendido o por tonelada de carga transportada, o la prestación de servicios de tierra o de mantención para la empresa nacional en el país de esa empresa extranjera.

Como se puede apreciar, el sistema regulatorio estricto o restrictivo dispone de múltiples medios para compensar cualquier desequilibrio entre las operaciones de la empresa nacional y las de las extranjeras. Dicho en forma simple, la filosofía de este sistema es que los derechos aerocomerciales nunca se otorgan gratuitamente, sino sólo a cambio de un beneficio para la empresa nacional. Es más, en este sistema ni siquiera se acepta el intercambio de derechos aerocomerciales si la empresa nacional no va a utilizar los derechos que el otro país le ofrece. Sólo se aceptan a cambio derechos que produzcan un beneficio inmediato.

Al margen de la protección a la empresa nacional, en este sistema se protege también a los servicios regulares en general frente a la competencia de los no regulares. Ha habido épocas en que los servicios no regulares de pasajeros han llegado a servir el 30% del tráfico internacional en el mundo. Como estos servicios sólo vuelan cuando tienen asegurado un alto factor de ocupación, pueden cobrar tarifas más bajas que los regulares que deben tener una oferta permanente. En un sistema regulatorio puro no se aceptan estos servicios no regulares o charters de pasajeros, porque se considera que les causan un grave daño a los servicios regulares.

El segundo grupo de decisiones que recaen sobre la autoridad aeronáutica en un sistema regulatorio, consiste en la fijación y control de los precios. La fijación de tarifas es una condición inherente a un sistema en que la competencia se mira siempre como de carácter ruinoso, y por lo tanto, se mantiene restringida al mínimo, pero este problema se verá en acápite aparte más adelante.

El tercer grupo de decisiones de la autoridad se refiere al control de la calidad de los servicios. Esto consiste fundamentalmente en que los transportadores cumplan adecuadamente los servicios que ofrecen. En otras palabras, la autoridad interviene en la relación entre el transportador y el usuario.

El control del transportador comienza antes de otorgarle el permiso a fin de garantizar su seriedad, y se le exige la acreditación de capital, estudio de factibilidad, estado de situación de los propietarios, etc. Una vez iniciada la operación, el principal control recae en el cumplimiento de los itinerarios y de las condiciones del contrato de transporte. La autoridad aeronáutica atiende reclamos de los usuarios y aplica sanciones administrativas cuando lo considera adecuado.

En relación a la calidad de los servicios, cabe mencionar también el problema de los servicios no regulares. Como dijo, éstos no se aceptan en un sistema regulatorio, porque se considera que por no tener una oferta permanente, son de inferior calidad que la de los regulares y a los cuales dañan con su competencia. En este sistema se considera que la regularidad de los servicios es una necesidad de orden público, por lo tanto, la autoridad aeronáutica debe velar por el estricto cumplimiento de los itinerarios asignados a cada empresa, y se sanciona a la empresa que suspenda algún vuelo por tener un factor de ocupación muy bajo.

2. *El sistema de libre competencia*

Este sistema persigue los mismos objetivos del anteriormente descrito, es decir, el máximo desarrollo del transporte aéreo en las mejores condiciones de precio y calidad; pero preconiza un método

que es exactamente el opuesto al anterior. Considera que la autoridad no debe intervenir en las condiciones comerciales del transporte aéreo, que los cuantiosos recursos que consume esta actividad deben cuidarse bien y que la mejor forma de asignarlos es permitiendo el libre juego de las fuerzas normales del mercado, es decir, de la oferta y de la demanda. Por lo tanto, cualquier intervención de la autoridad necesariamente va a perturbar este libre ajuste de oferta y demanda y va a significar un derroche de recursos que son escasos.

Concebido en forma pura, este sistema rechaza toda intervención de la autoridad aeronáutica en los aspectos comerciales de la aviación, señalando que aquélla debe limitarse a controlar exclusivamente los aspectos de seguridad en el aire. En consecuencia, no procede ninguna forma de protección a la empresa nacional, y por lo tanto, ninguna limitación a las empresas extranjeras, ni en cuanto a las rutas que deseen servir, ni al volumen o tipo de sus operaciones, ni en cuanto a las tarifas ni a la calidad de los servicios. Tampoco procede aplicarles a las empresas aéreas sanciones administrativas en caso de incumplimiento del contrato de transporte. Se aplica la legislación general y el afectado tendrá que recurrir a los tribunales de justicia. Si algún transportador tiene algún reclamo en contra de otro por competencia desleal, como dumping de tarifas, por ejemplo, deberá hacer valer la legislación antimonopolios ante el organismo que corresponda. Asimismo, están prohibidos los acuerdos comerciales entre las empresas aéreas.

Los detractores del sistema afirman que de aplicarse éste en forma pura, conduciría inevitablemente al caos en la actividad y a la ruina de los transportadores, pero sus partidarios argumentan que el sistema de libre competencia no significa la falta de regulación, sino sólo que la regulación tiene un origen distinto, porque ya no la impone la autoridad sino que el mercado. Esta regulación impuesta por el mercado, según ellos, es muchísimo más estricta que la impuesta por la autoridad, y el transportador tiene que extremar el cuidado de sus costos para poder competir en tarifas, y debe estar muy atento a las necesidades del mercado, si no quiere exponerse a perder oportunidades o a volar con los aviones vacíos.

Según este sistema, no hay peligro en que la autoridad no controle la regulación y calidad de los servicios, y que permita que compitan libremente los servicios regulares con los no regulares. Si el pasajero prefiere la disponibilidad permanente y está dispuesto a pagar más por ello, habrá servicios regulares en la medida exacta en que se necesiten. Y si el transportador no ofrece un buen servicio, la sanción la aplicará el usuario al optar en adelante por otra empresa.

La protección a la empresa nacional restringiendo las empresas

extranjeras significa por una parte disminuir los servicios y por otra subir las tarifas, porque la falta de competencia induce a la ineficiencia de las empresas en cuanto a costos. En cambio la no intervención de la autoridad en este caso, permite aumentar los servicios bajando las tarifas. Lo que deja de ganar la empresa nacional al bajar las tarifas lo recupera con creces el país al ahorrarse los usuarios lo que dejan de ganar las empresas extranjeras.

3. *Inconvenientes prácticos de ambos sistemas*

Desde un punto de vista teórico los dos sistemas tienen muy buenos fundamentos, como se ha podido apreciar, pero en la práctica, ambos sistemas adolecen de inconvenientes difíciles de superar.

El sistema regulatorio por parte de la autoridad, en que ésta debe decidir todas las condiciones comerciales del transporte aéreo, implica que la autoridad debe acumular gran cantidad de información y contar con un buen número de especialistas que la procesen, a fin de poder adoptar decisiones correctamente. Estos supuestos no se dan en la práctica, porque para conocer a fondo un medio tan complejo como el transporte aéreo, la autoridad tendría que utilizar ingentes recursos para evaluar todas las variables que inciden en esta actividad. La autoridad aeronáutica dispone de medios limitados y el resultado es que muchas decisiones se adoptan sin los adecuados fundamentos o perdiendo de vista los objetivos más importantes, para enredarse en aspectos secundarios.

Aparte de lo anterior, en el sistema regulatorio la atención tiende a concentrarse en exceso en la protección a la empresa nacional como objetivo final, olvidando muchas veces el interés de los usuarios o el beneficio del país en general.

El sistema de libre competencia, por su parte, requiere para su adecuado funcionamiento, que se den las condiciones de un verdadero libre juego de oferta y demanda o fuerzas normales del mercado, pero en la práctica el mercado está permanentemente interferido por fuerzas anormales que impiden el equilibrio óptimo que produciría una sana competencia. Desde luego, por tratarse de transporte aéreo internacional, basta que el otro Estado que conforma una ruta aplique alguna forma de regulación a esta ruta para que el sistema de libre competencia quede interferido. Además, las empresas estatales generalmente reciben subvención fiscal y se les obliga a atender determinadas rutas, aunque sean deficitarias. Finalmente, los mismos transportadores sienten un excesivo temor a la competencia y frecuentemente interfieren en el equilibrio del mercado en rutas rentables, ofreciendo tarifas o servicios de tierra por debajo de los costos en un afán de captar más tráfico. Cuando estas actitudes las adopta un transportador subvencionado, tenemos

que la subvención fiscal termina beneficiando a personas que tal vez no la necesiten.

4. *El sistema chileno*

A partir de 1979 Chile aplicó una política que recoge casi todos los elementos de un sistema de libre competencia puro. A partir de entonces las empresas aéreas chilenas y extranjeras pueden operar transporte aéreo en Chile sin ninguna limitación de tipo comercial y sin siquiera requerir de un permiso de la autoridad aerocomercial. Sólo se requiere cumplir con los requisitos técnicos, de seguros y de información estadística. Se estableció la total libertad tarifaria, exigiéndose solamente su registro con fines informativos. La autoridad aeronáutica quedó con atribuciones para limitar las operaciones de empresas extranjeras sólo por razones de seguridad nacional o de falta de reciprocidad.

En relación a este último aspecto, cabe señalar que la reciprocidad no fue concebida como un equilibrio en las operaciones sino que exclusivamente como la falta de restricciones a las empresas chilenas por parte de la autoridad del otro país, aun cuando las operaciones fueran desequilibradas. Así por ejemplo, si una empresa extranjera efectúa en Chile un volumen de operaciones muy superior al de las empresas chilenas en el país de esa empresa extranjera, no se considerará falta de reciprocidad mientras la autoridad de ese otro país no le imponga alguna restricción a las empresas chilenas.

Recientemente se introdujo una modificación a la ley de aviación comercial* otorgándole a la autoridad aeronáutica atribuciones para fijar tarifas en algunas rutas internacionales y para restringir a empresas extranjeras en las rutas en que las empresas chilenas estén restringidas.

5. *El problema de la capacidad*

Este es uno de los problemas permanentes en el transporte aéreo internacional. Si bien en algunas épocas las líneas aéreas no han dado abasto para atender la demanda, los períodos de sobreoferta han sido en general mucho más prolongados. La razón de esto es que la oferta de capacidad en este rubro es muy poco elástica, lo cual se ha agudizado en los últimos años al generalizarse la utilización de aeronaves de gran capacidad. Como la demanda es muy fluctuante según las estaciones del año, los transportadores colocan una capacidad acorde a los períodos de alta, y tienden a mantener esa misma capacidad en los períodos de baja para no perjudicar su

*Ley 18.243, modifica D.L. N° 2.564.

participación en el mercado y para no exponerse a que si retiran algún vuelo posteriormente la autoridad correspondiente no los autorice a reponerlo. Este fenómeno se ha visto agravado en el último tiempo como consecuencia de la recesión internacional. La situación actual es que las líneas aéreas no tienen muchas alternativas para redistribuir su capacidad, porque en todas las rutas el tráfico ha bajado sustancialmente. Una solución a este problema sería que los transportadores en una ruta acordaran una reducción voluntaria de su capacidad en proporción al volumen de sus operaciones. Pero estos acuerdos no se han logrado.

En la región sudamericana, algunas autoridades aeronáuticas han adoptado o están estudiando adoptar medidas restrictivas para paliar los efectos de la contracción del mercado, las que se sumarán a las ya existentes en el área. Las restricciones suelen comenzar por el transportador extranjero que individualmente tiene la mayor oferta de capacidad o el mayor porcentaje del tráfico en una ruta determinada, aun cuando ese transportador sirva sólo una pequeña parte del total en la ruta. El problema es que ese transportador es generalmente el del país vecino.

Si queremos pensar en alguna forma de cooperación bilateral o multilateral en la región, debería hacerse justamente lo contrario: empezar por restringir a las empresas extrarregionales, que al efectuar tráfico entre puntos de la región, si bien individualmente su participación es reducida, en conjunto producen una sobreoferta de capacidad que perjudica a las empresas del área.

Chile ha mantenido en los últimos cinco años una total apertura para las empresas extranjeras tanto regionales como extrarregionales, y las limitaciones que se han impuesto han sido por estrictas razones de falta de reciprocidad. Pero algunos países del área, aduciendo exceso de oferta o el mero desequilibrio en las operaciones, han restringido o mantenido congeladas las operaciones de las empresas chilenas, sin que hayan hecho lo mismo con las empresas de fuera de la región que sirven esas mismas rutas.

El fenómeno se produce porque las empresas de aquellos países prefieren mantener a un nivel bajo el equilibrio de sus operaciones con las empresas chilenas y dar paso en las mismas rutas a empresas de fuera de la región a cambio de ventajas para ellas en los países de origen de esas empresas extrarregionales.

Ante esta situación, Chile ha modificado su legislación y ha otorgado atribuciones a su autoridad aeronáutica para restringir a cualquier empresa extranjera que opere en una ruta internacional en que las empresas chilenas estén restringidas, aun cuando el país de la empresa extranjera restringida otorgue reciprocidad a las empresas chilenas. En esta forma se espera poder negociar un punto de

equilibrio más alto entre las operaciones de las empresas chilenas y las de las demás empresas de la región.

6. *El problema tarifario*

Los transportadores aéreos internacionales han visto siempre en la competencia tarifaria un peligro financiero. Ello los indujo a asociarse y formar la IATA a fin de coordinarse y uniformarse en varios aspectos, pero principalmente en el tarifario. La IATA aparecía proponiendo niveles tarifarios más o menos rígidos para cada ruta internacional a las autoridades aeronáuticas correspondientes, las que normalmente los aceptaban; ya fuera porque les parecían razonables o ante la falta de antecedentes suficientes como para objetarlos. Lo que realmente sucedía era que esas tarifas las habían acordado previamente las empresas de los dos países que conforman cada ruta, eran aprobadas por la IATA y posteriormente por las autoridades, con lo cual pasaban a ser obligatorias para todos los transportadores de la ruta. La tendencia monopólica de este sistema indujo a algunos países a no aceptarlo, entre ellos Estados Unidos. Actualmente el sistema tarifario IATA se ha flexibilizado mucho, al punto que un solo transportador puede tener en una sola ruta varias decenas de tarifas distintas. Sin embargo, continúa habiendo uniformidad en las tarifas más usadas, uniformidad que algunos transportadores desearían que rigiera sólo para los otros, porque ellos están permanentemente tratando de ofrecer ventajas tarifarias adicionales a los usuarios.

El problema tarifario está estrechamente relacionado con el de la capacidad, porque cuando existe exceso de oferta en una ruta, la capacidad no vendida se pierde y es necesario cargarlo a costos, presionando una alza en las tarifas. Pero por una parte las tarifas no pueden subir demasiado, porque contraerían aún más la demanda, y por la otra, si en la ruta impera un sistema de fijación de tarifas, todos los transportadores de la ruta deberían respetar las tarifas fijadas y no cobrar tarifas inferiores. De lo anterior se desprende que en la medida en que se agudiza el problema del exceso de oferta, se agudiza también el problema tarifario, porque las tarifas no cubren los costos, y a lo que se agrega que los transportadores suelen cobrar tarifas inferiores a las fijadas por la autoridad, produciendo así una competencia desleal con aquellos que respetan dichas tarifas. La forma más común de infringir las tarifas fijadas es ofreciendo los gastos de estada incluidos en el valor del pasaje.

Todos los países sudamericanos, excepto Chile, han mantenido sistemas de fijación tarifaria y Chile ha aceptado que en sus rutas regionales se apliquen las tarifas fijadas por los demás países de la región. Pero dichos países han hecho presente a Chile que no pueden controlar las infracciones tarifarias que se producen en nues-

tro país. La autoridad chilena, reconociendo que el libre mercado no puede significar competencia desleal entre los que respetan las disposiciones de una autoridad y los que no lo hacen, ha obtenido atribuciones, a través de la ya mencionada modificación legal, para participar en la fijación tarifaria en aquellas rutas en que por disposición de otro Estado no rija la libertad tarifaria y para sancionar las infracciones a las tarifas así fijadas.

7. *Bases de cooperación*

La cooperación entre los países del Cono Sur de América Latina, es posible desarrollarla también en el transporte aéreo. Se han expuesto aquí los elementos de este rubro que es necesario conjugar para conseguir dicha cooperación. Es cierto que Chile aparece sustentando una política diversa a la de los demás países del área, la comprensión mutua de los elementos aquí expuestos que conforman las respectivas políticas, permitiría una efectiva cooperación en este aspecto. Desde luego, es necesario tener presente que tanto el sistema de libre competencia como el de regulación por parte de la autoridad, convergen en cuanto a los objetivos finales que persiguen, y en cuanto a que ninguno de los dos sistemas se aplican en forma pura, sino que ambos recogen algunos elementos del otro, lo que los hace situarse a menor distancia entre sí de lo que pareciera a simple vista. Es necesario tener también presente que la política aeronáutica sustentada por un país, generalmente refleja la política económica general de ese país, sólo que adecuada al transporte aéreo no siempre es posible transar aspectos de la política aérea que resultan básicos dentro de la política económica general de ese país.

Por otra parte, al margen de la política aérea que cada país de la región sustente, la cooperación entre los países del área no sería difícil si se adoptara y cumpliera un criterio común frente a los transportadores de fuera del área. En general existe acuerdo en que en las rutas de la región la oferta de capacidad debe ajustarse a la demanda entre los dos puntos que conforman cada ruta, compartiéndose esa capacidad de preferencia entre las empresas de ambos países de la ruta, y sólo como un complemento debe considerarse la oferta de transportadores extrarregionales. Sin embargo, en la práctica llama la atención las dificultades que deben enfrentar las empresas del área para establecer o aumentar sus servicios regionales, en circunstancias que transportadores de fuera de la región operan en gran escala en esas mismas rutas obteniendo a veces en conjunto participaciones en el mercado que superan el 60% del total de la ruta.

El necesario fortalecimiento del tráfico local sudamericano por

parte de las empresas del área podría implementarse con dos medidas que pueden ser complementarias:

- a) Restringiendo en el mercado regional los derechos de los transportadores de fuera de la región.
- b) Otorgando mayor libertad a las empresas del área para colocar servicios regionales.

La primera medida revestiría mayor dificultad en su aplicación como normativa global, ya que depende de las circunstancias de cada negociación bilateral entre el país sudamericano y aquél de fuera de la región, negociaciones en las cuales suelen transarse los derechos de operación regional a cambio de beneficios equivalentes en el país de la empresa extrarregional. El ánimo de restricción de estos derechos que pueda existir, termina siendo superado cuando dichos derechos han sido negociados, resultando de esto que en las rutas regionales existe un exceso de oferta por parte de los transportadores de fuera del área en relación a la de los transportadores regionales, los que suelen estar en situación desventajosa por las restricciones que se les aplican.

La segunda medida puede ser aplicada como normativa global de desarrollo del transporte aéreo en la región, independientemente de la primera, aunque sería de efecto más rápido si se complementara con restricciones a los derechos de las empresas extrarregionales.

Dicho en otras palabras, si se han de aplicar restricciones por exceso de oferta entre puntos de la región, éstas deberían empezar por recaer sobre los derechos de los transportadores de fuera de la región y las empresas de los países sudamericanos deberían renunciar a los derechos que obtienen a cambio en los países de las empresas extrarregionales, para concentrar sus operaciones en la región sudamericana.

Finalmente, en materia tarifaria, la cooperación debería darse armonizando los diferentes criterios tarifarios existentes, es decir, las tarifas fijas, de tal forma que si se han de fijar tarifas, éstas se ajusten lo más posible a la realidad de oferta y demanda del mercado en cuestión. De lo contrario, la fijación de tarifas demasiado altas en situación de exceso de oferta, invita a los transportadores a infringirlas, cobrando tarifas inferiores, y produciendo una competencia desleal con aquellos que cumplen las disposiciones de la autoridad.

8. *La Comisión Latinoamericana de Aviación Civil —CLAC*

Este Organismo fue creado en 1975 y tiene por objeto reunir a las autoridades de aviación civil de los Estados latinoamericanos, a fin

de proporcionarles una estructura adecuada para la discusión y planeamiento de la coordinación del transporte aéreo en la región. Cuenta con una Asamblea, un Comité Ejecutivo y una Secretaría permanente con sede en Lima. Además cuenta con diversos órganos de trabajo para materias específicas.

La CLAC tiene el carácter de organismo consultivo y sus conclusiones, recomendaciones y resoluciones están sujetas a la aprobación de los Gobiernos representados en ella.

Este Organismo se ha destacado por la realización de detenidos estudios sobre los problemas que afectan al transporte aéreo en Latinoamérica. Entre las materias más estudiadas se podría señalar las de carácter tarifario, que incluyen los aspectos de fijación y cumplimiento de las tarifas fijadas. Otras materias analizadas por la CLAC son, por ejemplo, lo relativo a la reglamentación de la capacidad, condiciones del contrato de transporte, exención de doble tributación para las líneas aéreas, eliminación de gravámenes, simplificación en el otorgamiento de permisos, etc.

La CLAC presenta actualmente la mejor oportunidad de cooperación multilateral en el transporte aéreo entre los países latinoamericanos, pero creemos que la base de esa cooperación multilateral continúa siendo la cooperación bilateral.

Santiago, noviembre de 1983

EL TRANSPORTE INTERNACIONAL DE CARGA POR CARRETERA EN EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA.

Sus problemas, soluciones y proyección futura, según
la perspectiva de los operadores privados chilenos*

*Adolfo Quinteros Soto***

La ecuación producto justo, en el lugar justo y en el momento justo requiere necesariamente de un nexo, el transporte, que logre la integración de las actividades económicas productivas con los centros de consumo.

En muchas ocasiones hemos sido testigos que la integración no se da en términos aceptables, porque a menudo se subestima la importancia de dos factores, tiempo y espacio, que impactan directamente en el encarecimiento de un producto. En esta perspectiva podemos agregar que si un determinado bien de consumo perdió la oportunidad de estar presente en el mercado por demoras en su desplazamiento desde el centro productor, su costo final subirá de valor reflejándose en un mayor precio para el consumidor o en un menor ingreso o pérdida para el industrial o comerciante.

Este fenómeno tiene una importancia trascendental en el transporte internacional de cargas por carretera, servicio de puerta a puerta insustituible en la economía moderna y gran agente integrador entre los pueblos, por cuanto al no existir normas comunes que simplifiquen la operación del transporte entre los países de la Subregión, el traslado de los productos se verá retardado y encarecido por las trabas burocráticas y el objeto final de la integración comercial no se podrá cumplir.

Sin lugar a dudas que la parte puramente física del servicio de transporte por carretera es aparentemente muy simple, sólo se necesita un vehículo para llevar la mercancía, un conductor y una carretera para circular. Estos factores han favorecido el aumento espectacular de este modo de transporte en los últimos 30 años, en perjuicio de otros medios de locomoción que necesitan apoyos complementarios para realizar su función.

*Documento preparado por la Comisión Internacional de A.T.I. Chile (A.C.).

**Presidente de la Asociación Gremial Dueños de Camiones Fleteros del Transporte Interurbano e Internacional de Chile A.T.I. Chile (A.C.).

Sin embargo, la simpleza aparente comienza a complicarse con todas las exigencias y formalidades que existen en las operaciones de tráfico nacional, que constituyen la gran mayoría de estos servicios, requisitos como la existencia de una factura que ampare la mercadería que se transporta; certificado especial para cargas peligrosas o productos alimenticios perecederos; permiso de circulación y registro del camión; licencia de conducir para el chofer; contrato de trabajo entre el empresario y el conductor; reglamentaciones para el uso de la infraestructura vial; ordenanzas de tránsito, etc.

El formulismo y exigencias a que dan lugar las operaciones de transporte por carretera se complica mucho más cuando se trata de tráfico internacional, por cuanto cada Estado ha elaborado su propia documentación y procedimiento de trámite, normas de tránsito y de uso de las carreteras distintas a las de los Estados limítrofes, disposiciones aduaneras y fitosanitarias diferentes a la de sus organismos congéneres de otros países, etc.

En la medida que los gobiernos de los países miembros de la Subregión del Cono Sur de América Latina promuevan la integración económica, cultura y de cualquier otra forma de colaboración mutua, necesariamente tendrán que abocarse al estudio e implementación de normas comunes para los problemas que deben superarse en lo que a transporte se refiere y cuya identificación se señala sin pretender ser exhaustivos.

1. ADUANA.

Los organismos aduaneros de los diferentes países debieran actuar bajo una sola norma para lograr una adecuada facilitación del transporte internacional en frontera, en los siguientes aspectos:

1.1. Horario de atención similar y coordinado para evitar pérdidas de tiempo y atrasos en los pasos fronterizos.

1.2. Formularios únicos de manifiesto de carga para su fácil llenado y lectura.

1.3. Póliza única de seguro de caución.

1.4. Implementar en el más breve plazo la adopción del Convenio Aduanero Relativo al Transporte Internacional de Mercancías al Amparo de los Cuadernos TIR (Convenio TIR) de las Naciones Unidas, o un sistema similar que se pueda adaptar a la realidad de nuestra América Latina.

2. SEGUROS.

Los organismos públicos y privados que tienen participación en la exigencia de póliza de seguro y/o en el otorgamiento de ella, de-

ben determinar la uniformidad de criterios para su confección o dación que permitan las siguientes ventajas operacionales:

2.1. Que el paso de vehículos y/o mercancías en tránsito aduanero internacional por terceros países no sea gravado con cauciones y garantías excesivas que tienen un alto costo y que finalmente lo paga el consumidor.

2.2. Que se pueda establecer una norma única en cuanto a la forma, tasa y monto asegurado para la póliza de seguro por la responsabilidad civil del transportista.

2.3. Que evite el doble seguro sobre una misma cosa (la carga), la que es amparada en pólizas distintas tanto por el transportador como por el dueño de la mercadería, lo que en la práctica encarece el servicio y el producto.

2.4. Que se someta a estudio la factibilidad de establecer una póliza de seguro que cubra el riesgo de los saqueos o asaltos que puedan sufrir los vehículos de carga al interior de algunos países.

3. SANITARIAS.

Los organismos públicos y/o privados que efectúan los controles fitosanitarios de mercancías perecederas deben coordinar su funcionamiento para establecer los siguientes modos de acción:

3.1. Horario de atención común y permanente en ambos lados de la frontera.

3.2. Que el horario sea compatible con otros servicios fronterizos como son los de Policía Internacional y Aduana.

3.3. Que las normas y criterios de inspección sean uniformes en todos los países.

4. ADMINISTRATIVOS.

Los servicios administrativos que intervienen en el otorgamiento de permisos de tráfico internacional por carretera deben complementarse con aquellos que cautelan los intereses económicos y éstos con los que cuidan de la salubridad en un determinado país, para evitar duplicidad de acción y se eliminen trámites y trabas burocráticas que entorpecen la agilidad que requiere la actividad del transporte de carga.

5. CARGAS.

Las entidades públicas y privadas que participan en la generación o manipulación de cargas exportables deben interesarse en deter-

minar normas uniformes para el despacho de sus mercaderías, a saber:

5.1. Aprovechando las ventajas de sistemas de empaque de reciente aplicación, que permiten una adecuada protección de los productos durante su transporte y almacenamiento.

5.2. Adoptando los estudios que existen sobre la unitarización de las cargas, cuya versión más popular es la paleta (pallet), pasando por contenedores de distintas capacidades.

5.3. Los transportistas a su vez, como operadores del servicio, deben acondicionar sus equipos para recibir la carga en paletas o contenedores.

6. INFRAESTRUCTURA VIAL.

Es necesario que los organismos estatales que tienen la responsabilidad del trazado y mantención de las carreteras lleguen a establecer en forma conjunta, fórmulas iguales para la operación y control en las vías internacionales, particularmente en los siguientes aspectos:

6.1. Normas definitivas en la determinación de los pesos máximos por eje o combinación de ejes que pueden cargar los camiones.

6.2. Determinar el Peso Bruto Vehicular Máximo que los equipos de transporte, atendiendo a su estructura, pueden desplazar en carretera, independiente del peso por eje.

6.3. Habilitación y mantención permanente de los pasos fronterizos y de las carreteras de acceso a ellos, colaborando los equipos del otro país en el despeje de las vías en frontera cuando el caso lo requiera.

6.4. El estudio y aplicación de normas al diseño de las carreteras, cuando la geografía del terreno lo permita, que faciliten el desplazamiento expedito de los flujos vehiculares.

7. REGLAMENTACIONES DE TRÁNSITO.

Para una adecuada integración, a través del transporte carretero, es necesario que los Estados apliquen criterios uniformes en la determinación de las ordenanzas de tránsito, que amparen entre otras cosas:

7.1. Dimensiones de los equipos de transporte iguales en todos los países miembros.

7.2. Señalización en las carreteras de sus accidentes geográficos en forma destacada y bajo una sola norma.

7.3. Disposiciones claras sobre sistema de luces y elementos de seguridad de los vehículos.

7.4. Que la calificación para el conductor de camión que presta servicio internacional se efectúe bajo un solo padrón.

8. COMPETENCIA.

Los niveles de competencia entre los distintos modos de operación del servicio terrestre o entre operadores similares de bandera diferente no deben alterarse por bonificaciones o subsidios que el o los Estados otorguen a los sectores públicos o privados que participan en el tráfico internacional de mercancías. Debe legislarse sobre un mismo esquema de tratamiento y que sea la eficiencia y responsabilidad del operador la que determine las preferencias del usuario.

CONCLUSIONES

El estudio e implementación de soluciones a los problemas que hemos comentado resumidamente y que se presentan en la operación del transporte internacional de mercancías deben ser ejecutados con premura y decisión por parte de los Gobiernos del área, teniendo presente que la facilitación del transporte surte pleno efecto sólo en la medida en que las acciones y normas que adopten al respecto sean cumplidas simultáneamente, por todos los países involucrados, y para ello es necesario que existan sólidos lazos de cooperación mutua entre los Gobiernos, a través de los cuales es posible superar los obstáculos que se generan en la misma dinámica de la actividad del transporte.

No podemos dejar de reconocer que desde hace algunos años los gobiernos de los países que integran el Cono Sur se han interesado por buscar soluciones y acelerar el dinamismo de la integración. Lamentablemente, a pesar del largo camino recorrido, aún no se logran concretar acuerdos generales que den solución integral a la facilitación. Hoy día somos testigos de la puesta en vigencia en nuestro país del Convenio de Transporte Terrestre Internacional al cual han adherido las siete naciones signatarias del mismo, pero como operadores del sistema debemos lamentar que dicho Convenio no abarca todas las materias y sólo trata algunos conceptos que siendo importantes no son los más aclaratorios desde el punto de vista del operador.

Los empresarios privados del sector de transporte terrestre internacional somos los más interesados en lograr la integración dentro del Cono Sur y en toda América Latina. Para ello, las principales organizaciones que agrupan a los empresarios transportistas han constituido la Unión Sudamericana de Transporte Internacional

por Carretera (UTI), con sede en la ciudad de Montevideo, capital de la República Oriental del Uruguay, organismo que se encargará de propiciar la cooperación internacional entre los operadores del servicio, que favorezca a la vez el diálogo con las autoridades públicas de transporte y de aduanas de los países participantes y también con los organismos internacionales interesados en la materia.

En síntesis, es posible alcanzar la facilitación del transporte siempre y cuando haya una necesaria cuota de cooperación internacional sustentada en acuerdos concretos que unan en tal propósito a los Gobiernos y a los Organismos Nacionales —Públicos y Privados— que actúan en este campo, aprovechando a favor de esas metas un factor común y muy importante que es el idioma, que al derivar de una sola lengua matriz —el latín— hace que el español y portugués no presenten mayores problemas para su entendimiento y comprensión. Consideramos además de la mayor importancia la participación de los Organismos Internacionales que puedan prestar su colaboración en el tema de la integración.

Viña del Mar, noviembre de 1983.



COLECCIÓN ESTUDIOS INTERNACIONALES

- La Colección Estudios Internacionales reúne obras producidas por el Instituto de Estudios Internacionales. Esta Colección incluye los siguientes títulos:
- FURTADO, Celso. La economía latinoamericana. Una síntesis de la conquista ibérica hasta la revolución cubana. Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- GITTINGS, John. El conflicto chino-soviético. Santiago. Ediciones de la Universidad de Chile, 1969.
- KAPLÁN, Marcos. Formación del Estado Nacional en América Latina. Santiago, Editorial Universitaria, 1969.
- SUNKEL, Osvaldo (ed.). Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano. Santiago, Editorial Universitaria, 1970.
- VÉLIZ, Claudio (ed.). El conformismo en América Latina. Santiago. Editorial Universitaria, 1970.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Chile: The Balance View. A compilation of articles about the Allende years and after. Santiago. Editorial Gabriela Mistral, 1975.
- ORREGO VICUÑA, Francisco. Los fondos marinos y oceánicos. Jurisdicción nacional y régimen internacional. Santiago. Editorial Andrés Bello, 1976.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.). El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica, estratégica. Estudios presentados al seminario interdisciplinario sobre problemas marítimos. Santiago. Editorial Universitaria, 1976.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Preservación del medio ambiente marino. Estudios presentados al Seminario Internacional sobre preservación del medio ambiente marino. Santiago, Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976.
- GARCÍA AMADOR, F. V. América Latina y el Derecho del Mar. Santiago, Editorial Universitaria, 1976.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Ciencia y tecnología en la Cuenca del Pacífico. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.). Panorama de la política mundial contemporánea. Santiago, Editorial Universitaria, 1977.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Política oceánica. Santiago. Editorial Universitaria, 1978.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.). Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. I. Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de ALALC y Pacto Andino. Editorial Universitaria, Santiago, 1978.
- GARRIDO ROJAS, José (ed.). Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. II. La agricultura en la Integración Latinoamericana. Editorial Universitaria, 1978.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.). Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. III. La industria en la Integración Latinoamericana. Editorial Universitaria, Santiago, 1978.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.). Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. IV. El momento actual de la cooperación y la Integración Económica en América Latina. Editorial Universitaria, 1978.
- ORREGO VICUÑA, Francisco y SALINAS ARAYA, Augusto (eds.). El desarrollo de la Antártica. Editorial Universitaria, 1978.
- DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (ed.). Antecedentes, balance y perspectivas del Sistema Interamericano. Editorial Universitaria, 1978.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). La escasez mundial de alimentos y materias primas. Editorial Universitaria, 1978.

- ARANA ESPINA, Patricio y ECHEVERRÍA DUGO, Gloria (eds.). Las islas oceánicas de Chile. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales. Tres volúmenes, 1978.
- INFANTE, María Teresa e IRIGOIN, Jeannette (eds.). Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial. Editorial Universitaria, 1978.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter y PEREIRA LARRAÍN, Teresa (eds.). Ciento cincuenta años de política exterior chilena. Editorial Universitaria, 1979.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.). Prácticas restrictivas y discriminatorias en el comercio exterior chileno. Editorial Universitaria, 1978.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.). La revolución norteamericana. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). América Latina: ¿Clase media de las naciones? Editorial Universitaria, 1979.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.). Derechos Humanos y relaciones internacionales. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco y ARMANET A., Pilar (eds.). Política nuclear. Editorial Universitaria, 1979.
- ARMANET ARMANET, Pilar. Estrategia y práctica de las negociaciones internacionales. Editorial Universitaria, 1979.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina. Vol. I, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina. Vol. II, 1980.
- LADOS MATUS, Gustavo (ed.). Las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental. Editorial Universitaria, 1980.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Walter (ed.). Relaciones entre países de América Latina. Editorial Universitaria.
- MUÑOZ V., Heraldo (ed.). Los factores internacionales del desarrollo energético. Editorial Universitaria, 1980.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo. Reestructuración de ALALC. Editorial Universitaria, 1980.
- BORDEU SCHWARZE, Rebeca. Los acuerdos sobre productos básicos. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Ensayos sobre el Pacífico. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Los estudios internacionales en América Latina: Realizaciones y desafíos. Editorial Universitaria, 1980.
- ORREGO VICUÑA, Francisco e IRIGOIN B., Jeannette (eds.). Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo: Experiencias y visión de América Latina. (3 Vol.). 1981.
- ARMANET ARMANET, Pilar y BARROS CHARLÍN, Raymundo (eds.). Nuevas dimensiones del comercio internacional, 1982.
- ORREGO VICUÑA, Francisco e IRIGOIN B., Jeannette (eds.). La aplicación de la Zona Económica Exclusiva y el Régimen de la Pesca: una visión científica y técnica, 1982.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). La Zona Económica Exclusiva. Una perspectiva latinoamericana. Ediciones Patmos, 1982.
- ORREGO VICUÑA, Francisco (ed.). Política para los recursos antárticos. Editorial Universitaria, 1983.
- BARROS CHARLÍN, Raymundo (ed.). Estudios sobre integración económica y cooperación regional en el Cono Sur, 1984.

