

Distr.
GENERAL

UNCTAD/ECDC/251
27 de septiembre de 1995

ESPAÑOL
Original: FRANCES
ARABE, ESPAÑOL, FRANCES
E INGLES SOLAMENTE

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS DE LIBERALIZACION
DEL COMERCIO DE AGRUPACIONES DE INTEGRACION

por Mohand Amokrane CHERIFI
Consultor

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
COMPOSICION DE LAS AGRUPACIONES EXAMINADAS		3
INTRODUCCION	1 - 7	4
I. LOS PROGRAMAS DE LAS DISTINTAS AGRUPACIONES .	8 - 44	5
1. CEDEAO	8 - 17	5
2. ZCP-MECAFMO	18 - 26	9
3. ALADI	27 - 35	12
4. ANASO	36 - 44	15
II. EXAMEN COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS	45 - 82	18
A. Principales elementos de comparación . . .	45 - 56	18

La opiniones expresadas en el presente informe son las del consultor y no reflejan necesariamente las de la secretaría de la UNCTAD.

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (<u>continuación</u>)		
B. Factores causantes de la realización parcial de los programas	57 - 82	22
a) Factores estructurales	57 - 59	22
b) La capacidad institucional	60 - 63	23
c) La persistencia del proteccionismo	64 - 67	24
d) El entorno macroeconómico	68 - 70	25
e) Los condicionantes del cambio	71 - 73	25
f) La distribución de los costos y beneficios de la liberalización	74 - 76	26
g) Dependencia de las redes comerciales	77 - 80	27
h) La cultura regional	81 - 82	28
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	83 - 106	28
Bibliografía		36

COMPOSICION DE LAS AGRUPACIONES EXAMINADAS

CEDEAO: Comunidad Económica de los Estados del Africa Occidental

Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo.

ZCP-MECAFMO: Zona de Comercio Preferencial de los Estados del Africa Meridional y Oriental - Mercado Común del Africa Meridional y Oriental 1/

Angola, Burundi, Comores, Djibouti, Etiopía, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Rwanda, Seychelles, Somalia, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zaire, Zambia, Zimbabwe.

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

ANASO: Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (1967)

Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia.

1/ Djibouti, Seychelles y Somalia, antiguos miembros de la ZCP, no han firmado el Tratado constitutivo del MECAFMO.

INTRODUCCION

1. Al cabo de tres decenios de esfuerzos encaminados a lograr la integración y la cooperación económicas a nivel subregional, regional e interregional, se reconoce en general que la mayoría de las agrupaciones han tropezado con una serie de obstáculos en la aplicación de programas de liberalización del comercio adoptados con miras a lograr sus objetivos expresos de expansión del comercio entre los países miembros. En realidad, con unas pocas excepciones, el nivel de los intercambios comerciales entre esos países ha seguido siendo relativamente bajo, en comparación con su comercio global.

2. El presente estudio tiene por objeto determinar los problemas fundamentales que generan los programas de liberalización del comercio adoptados por agrupaciones de integración económica de países en desarrollo, a fin de i) formular recomendaciones sobre los medios idóneos para resolver las principales dificultades que se plantean a ese respecto y ii) mejorar y consolidar los sistemas existentes o bien elaborar nuevos sistemas.

3. En el estudio se examinan cuatro agrupaciones regionales de países en desarrollo: la CEDEAO y la ZCP en Africa, la ALADI en América Latina, y la ANASO en Asia. El presente informe se basa en un análisis comparativo de los programas de liberalización del comercio en el ámbito de esas agrupaciones, que se consideran esenciales para la integración económica entre países en desarrollo. Su objetivo consiste en determinar las causas tanto de los logros como de los fracasos registrados a este respecto, como las pérdidas de ingresos fiscales, la ineficiencia de los mecanismos de indemnización, el carácter excesivamente restrictivo de las normas de origen, la insuficiente capacidad de producción y de exportación, y la inexistencia de una red adecuada de infraestructuras físicas y financieras. La última parte del informe se refiere a las medidas que deberían adoptarse para superar las dificultades enumeradas.

4. Para seleccionar las agrupaciones examinadas se ha tenido en cuenta el número de países que las integran, sus posibilidades de desarrollo económico, su antigüedad y la diversidad de sus experiencias en materia de liberalización del comercio entre los países miembros de una misma agrupación. Además, esta elección abarca tres regiones geográficas: Africa, Asia y América Latina.

5. El análisis se ha efectuado sobre la base de estudios, documentación y datos estadísticos difundidos por las agrupaciones seleccionadas, así como de trabajos realizados por instituciones internacionales (en particular, la UNCTAD, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Mundial del Comercio, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el Centro de Comercio Internacional, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y de los resultados de misiones realizadas por expertos de la UNCTAD (cooperación económica entre países en desarrollo) en el Senegal y en Malí (miembros de la CEDEAO), en Zambia y Zimbabwe (miembros de la ZCP), en Malasia (miembro de la ANASO) y en Venezuela (miembro de la ALADI).

6. La evaluación comparativa de los procesos de liberalización del comercio de estas agrupaciones se aborda desde una doble perspectiva: por una parte, la comparación, entre los objetivos y programas, por la otra, la comparación entre los resultados del comercio en el ámbito de cada una de las agrupaciones. Este análisis no toma en cuenta los objetivos no económicos de la integración comercial regional ni se aplica a los otros aspectos de la cooperación económica entre países en desarrollo.

7. Sobre la base del análisis de la formulación y aplicación de los programas de liberalización del comercio se extraen conclusiones generales orientadas, en definitiva, al fortalecimiento de los aspectos más eficaces de estos programas y la supresión de las limitaciones que podrían entorpecer el proceso de liberalización del comercio emprendido por los Estados miembros en el ámbito de las respectivas agrupaciones.

I. LOS PROGRAMAS DE LAS DISTINTAS AGRUPACIONES

1. CEDEAO

8. La CEDEAO se estableció en mayo de 1975 con objeto de crear una unión aduanera en un período de 15 años mediante:

- la eliminación de todos los derechos de aduana e impuestos de efecto equivalente en el comercio entre los países miembros;
- la supresión de todas las restricciones cuantitativas y administrativas al comercio, así como la eliminación de todos los otros obstáculos a la libre circulación de bienes, servicios y capitales.

9. El programa de liberalización del comercio adoptado cuando se creó la CEDEAO, que posteriormente se complementó mediante algunas decisiones relativas a su establecimiento, abarca los siguientes elementos:

- consolidación, en un período de dos años, de todos los derechos e impuestos de importación así como de las barreras no arancelarias que afectan a las mercancías producidas y vendidas en el ámbito de la agrupación; prohibición de aumentar los derechos de aduana vigentes o de aplicar nuevos derechos a los productos de los países miembros de la CEDEAO que sean objeto de comercio entre ellos; prohibición de refuerzo las barreras no arancelarias existentes, por ejemplo, las restricciones administrativas y cuantitativas y las medidas de control de cambios que afectan a los pagos correspondientes a transacciones entre países miembros de la CEDEAO (8 de mayo de 1979);
- libre circulación de artículos de artesanía tradicional y mercancías no transformadas, sin restricciones cuantitativas y con exención total de derechos e impuestos de importación (8 de noviembre de 1979 y 1º de mayo de 1981);
- liberalización gradual del comercio de productos industriales; adopción de un plan de reducción progresiva hasta el año 2000 de los

aranceles aplicables a estos productos, con plazos de 6, 8, ó 10 años, conforme a una clasificación de los países en tres grupos según su nivel de industrialización; el origen de los productos se determina por la tasa de participación nacional en el capital, que ha de ser del 25% (anteriormente se aplicaba una escala variable, del 20 al 51%). Este plan, introducido en 1981 y revisado en 1983, se aplicó a partir del 1º de enero de 1990 a una lista inicial de 25 productos, que se iría ampliando en forma gradual, y volvió a ser revisado, y posteriormente adoptado, en 1992;

- armonización de los regímenes aduaneros y aplicación de un sistema informática de elaboración de datos aduaneros (SIDUNEA) establecido en Lomé (1990);
- iniciación, en 1993, de un estudio con miras al establecimiento de un arancel externo común;
- organización de una feria de promoción comercial de los productos de la CEDEAO que se celebró del 24 de mayo al 4 de junio de 1995;
- saneamiento de la Cámara de Compensación del Africa occidental, establecida en 1975 (adopción de medidas para liquidar los atrasos acumulados por la Cámara, introducción de nuevos instrumentos de pago, introducción de mecanismos de garantía de crédito, transformación de la Cámara en organismo especializado de la CEDEAO).

10. Sin embargo, la CEDEAO no ha logrado cumplir el calendario de integración previsto inicialmente; esto se ha debido a diversas limitaciones que pueden resumirse de la siguiente manera:

- tendencia a recurrir a obstáculos no arancelarios (licencias de importación y control de cambios) para reglamentar las importaciones;
- imposición de derechos de importación para aumentar los ingresos fiscales, en violación de las disposiciones relativas al mantenimiento del statu quo;
- crisis de liquidez;
- efectos disuasivos de la aplicación de las normas de origen, en la medida en que gran parte de la producción industrial corresponde a empresas de capital extranjero;
- carácter restrictivo y dificultad de aplicación del mecanismo de indemnización establecido para compensar las pérdidas de ingresos fiscales resultantes de la liberalización del comercio.

11. El entorno económico del programa de liberalización del comercio, en las esferas de la producción, las finanzas y la infraestructura, también obstaculiza el incremento del comercio entre los países miembros. Hasta el momento se ha hecho hincapié en la integración de los mercados, pero ahora es evidente que en un futuro inmediato será necesario fortalecer la infraestructura económica, en particular las redes de comunicación terrestres

(carreteras y ferrocarriles), marítimas y aéreas, así como la capacidad de producción a nivel regional.

12. La Cámara de Compensación del Africa occidental tropieza con dificultades funcionales que dificultan el proceso de liberalización del comercio. Entre esas limitaciones cabe destacar las siguientes:

- el escaso volumen de las transacciones que son objeto de compensación, incluso en el caso del comercio intrarregional;
- la asimetría de los intercambios en el ámbito de la agrupación, que ha contribuido al mantenimiento de los saldos deudores y acreedores;
- el carácter restrictivo de la reglamentación cambiaria y comercial;
- la multiplicidad de monedas no convertibles y su fuerza desigual.

Estas limitaciones funcionales han agravado los problemas con que tropieza este organismo. Así pues, no se ha podido reducir la utilización de divisas convertibles como medio de pago en las transacciones comerciales intrarregionales. La mayor parte de las transacciones efectuadas a través de la Cámara se han efectuado en divisas. Además, no se han registrado aumentos significativos en el volumen de las transacciones efectuadas a través de la Cámara.

13. La expansión del comercio intrarregional se ha visto frenada por la semejanza de las estructuras productivas y la ausencia de sectores industriales fuertes en los países miembros de la CEDEAO. La mayoría de los países interesados son exportadores de un número limitado de productos básicos. Por consiguiente, a largo plazo, cualquier aumento considerable del comercio intrarregional deberá basarse en la diversificación de la producción. Esta cuestión remite a la necesidad de ampliar la capacidad industrial de los países del Africa occidental.

14. También se plantean dificultades en materia de estructura institucional y coordinación de las políticas económicas. La multiplicidad y la supresión de las instituciones encargadas de aplicar los programas de liberalización del comercio generan costos presupuestarios excesivos y duplicaciones de funciones que dificultan la financiación de las instituciones y obstaculizan la coordinación de las políticas, los programas y los proyectos a nivel nacional y regional.

15. Aún no se han podido armonizar las políticas económicas encaminadas a lograr la integración regional, en particular en el caso de la programación industrial y de las empresas conjuntas así como en cuanto al establecimiento de normas comunes en materia de inversiones extranjeras directas y de la participación del mundo de los negocios (empresas, sociedades de comercio exterior, cámaras de comercio) en el programa de liberalización. Lo mismo sucede en el caso de los programas de ajuste estructural, que deberían elaborarse y ejecutarse en coordinación con la agrupación a fin de evitar la aplicación de estrategias comerciales a corto plazo en detrimento del proceso de integración a largo plazo.

16. Pese a estas dificultades, los países miembros de la CEDEAO se han comprometido a seguir aplicando el programa de liberalización del comercio. En julio de 1993 revisaron el Tratado constitutivo y aprobaron un nuevo calendario de eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, además de ampliar los objetivos incluyendo la creación de una unión aduanera a más tardar en el año 2000 y de una unión económica y monetaria en el año 2005, así como la reactivación de la Cámara de Compensación del Africa Occidental y la racionalización de las instituciones subregionales.

El nuevo programa abarca dos etapas:

- un primer período de diez años, a contar desde enero de 1990, durante el cual los países miembros de la CEDEAO establecerán en forma progresiva una unión aduanera eliminando tanto los derechos de aduana como las barreras no arancelarias y estableciendo un arancel externo común;
- con posterioridad a la creación de una unión aduanera a más tardar en el año 2000, los países miembros establecerán, en un plazo de cinco años, una unión económica y monetaria; ésta ha de concretarse mediante la adopción de políticas económicas, monetarias, financieras y fiscales y el establecimiento de una unión monetaria, incluida la creación de un banco central regional y de una moneda única para el Africa occidental.

17. Teniendo en cuenta las limitaciones señaladas, no resulta sorprendente que el volumen del comercio en el ámbito de la CEDEAO haya sido bastante reducido. De hecho, los datos cuantitativos correspondientes a dos decenios indican que el comercio efectuado en el ámbito de la agrupación no sobrepasa el 10% del comercio con el resto del mundo. De todas maneras, esa tasa representa más del 70% del comercio con los países africanos, lo cual significa que, para los países de la CEDEAO, los principales mercados africanos de exportación son los del Africa occidental.

	Valor de las exportaciones de la agrupación (en millones de dólares de los EE.UU.)			Participación del comercio en el ámbito de la agrupación (%)	
	1. Hacia la CEDEAO	2. Hacia Africa**	3. Hacia todo el mundo	1/2	1/3
1970	86,5	106,4	2 947,8	81,30	2,93
1980	693,4	920,1	6 846,3	75,36	10,10
1985	1 025,6	1 182,8	19 598,9	86,71	5,23
1990	1 470,3	2 005,3	17 611,9	79,32	8,35
1991	1 424,7	1 972,4	15 656,2	72,23	9,10
1992**	1 567,3	2 158,4	19 988,5	72,61	7,84

Fuente: UNCTAD, Manuel de statistiques du commerce international et du développement, 1993.

* Datos provisionales.

** Incluido el comercio entre los países miembros de la CEDEAO.

2. ZCP-MECAFMO

18. La ZCP se creó en diciembre de 1981 con objeto de establecer una zona de comercio preferencial entre los países miembros mediante la reducción gradual de los aranceles aplicables a cierto número de productos incluidos en una "lista común"; el proceso debía iniciarse en 1984 y concluir en 1992 con la eliminación total de los derechos de aduana. Se creó una cámara de compensación y se estableció una unidad de cuenta denominada Unidad Monetaria de la ZCP, equivalente a los DEG, para liquidar cada dos meses las cuentas deudoras y acreedoras correspondientes a las transacciones comerciales entre los países miembros, con saldos pagaderos en dólares de los Estados Unidos.

19. De hecho, el programa de liberalización del comercio se puso en marcha el 1º de julio de 1984, pero tuvo que ser revisado en varias ocasiones debido a las dificultades surgidas durante su aplicación. El programa de reducción de las barreras arancelarias tropezó concretamente con una importante dificultad relacionada con el carácter excesivamente restrictivo de las normas de origen, que limitaban el beneficio del trato preferencial a las mercancías producidas por empresas cuya gestión estuviese a cargo de ciudadanos de los países miembros y más del 51% de cuyo capital estuviera también en manos nacionales. Ahora bien, dada la realidad económica de los países miembros, en los que la mayor parte de las empresas productoras son de capital extranjero, pocos productos de la lista común satisfacían este criterio y, por consiguiente, la mayoría de los productos quedaban excluidos del programa, que de esa manera perdía gran parte de su utilidad. Por lo tanto, la ZCP suprimió la lista común de productos, cuya utilización, por lo demás, suponía trámites lentos y complejos. Con efecto a partir del 1º de octubre de 1993, todos los productos pueden beneficiarse de los aranceles preferenciales de la ZCP siempre que satisfagan sus nuevas normas de origen. Estas prevén una escala móvil de reducciones arancelarias que ha de aplicarse al cabo de un período de gracia de cinco años: las empresas que tienen entre un 40 y un 50% de capital nacional se benefician de una reducción arancelaria del 60%, mientras que esa reducción sólo es del 30% en el caso de las empresas en las que la participación del capital nacional representa entre el 30 y el 40%. Sin embargo, estas normas aún son, al parecer, demasiado estrictas para tener efectos favorables en el comercio entre los países miembros de la agrupación.

20. El desmantelamiento de las barreras no arancelarias se inició con la eliminación de las licencias de importación y de exportación para todos los productos, con unas pocas excepciones. Asimismo, se suprimieron los depósitos previos y los impuestos sobre las operaciones de cambio. Entre las medidas adoptadas con miras a acelerar el proceso de liberalización del comercio también figuran las siguientes:

- la simplificación y armonización de la documentación de aduanas;
- la simplificación y armonización de los documentos de tránsito;
- la concesión de garantías aduaneras por la agrupación;
- el establecimiento de un sistema armonizado de elaboración de datos.

En la práctica, los funcionarios encargados de aplicar estas medidas aún no están supuestamente familiarizados con su utilización.

21. Este conjunto de medidas no ha tenido los efectos previstos por la falta de complementariedad y la insuficiente diversificación de las economías de los países miembros. El escaso volumen de la producción comercializable y el estado de las infraestructura de transportes y comunicaciones representan obstáculos considerables para la integración en el ámbito de la agrupación.

22. Además, muchos Estados miembros que aplican programas de ajuste estructural tienden a desviar el comercio hacia mercados extrarregionales a fin de poder amortizar sus deudas. La mayor parte de los abastecedores de bienes y servicios, incluso en los países de la ZCP, exigen que los pagos correspondientes se efectúen en divisas convertibles. El sistema de compensación no se utiliza plenamente. Se han podido determinar las siguientes causas de esta subutilización:

- falta de información y de comprensión acerca de las operaciones;
- escaso volumen de mercancías disponibles para el comercio en los distintos países miembros;
- exigencias de las autoridades monetarias relativas al pago en divisas en el caso de determinadas mercancías y otras transacciones;
- aplicación de medidas de control de cambios en algunos Estados, con la consiguiente imposibilidad de utilizar la Cámara de compensación.

23. En noviembre de 1993 se firmó un nuevo tratado que prevé la creación, a más tardar en el año 2000, de un "Mercado Común del Africa Meridional y Oriental" dotado de una unión aduanera. El programa de liberalización del comercio, establecido en el Tratado constitutivo de la ZCP, de 1981, preveía la creación de una zona de comercio preferencial en el Africa meridional y oriental; tras haberse aplazado en 1987, esta zona deberá establecerse a más tardar en el año 2000. El nuevo calendario aprobado en enero de 1993 prevé una única tasa de reducción arancelaria del 60% y establece los siguientes plazos de aplicación: reducción del 60% el 1º de octubre de 1993, del 70% el 1º de octubre de 1994, del 80% el 1º de octubre de 1996, del 90% el 1º de octubre de 1998, y del 100% el 1º de octubre del año 2000. La ZCP se ha comprometido a crear un mercado común en el Africa meridional.

24. Junto con el programa relativo al establecimiento de un mercado común, se adoptó un nuevo plan de tres etapas encaminado a crear una unión monetaria en el año 2020:

- en la primera etapa (1992-1996), se consolidará el mecanismo de cooperación monetaria entre los países miembros por conducto de la Cámara de Compensación de Harare;
- en la segunda etapa (1997-2000), se establecerá una convertibilidad limitada de la moneda; la Cámara de compensación asumirá la

responsabilidad de la emisión de las unidades monetarias de la ZCP; la operación estará a cargo del Banco de la ZCP con sede en Burundi;

- en la tercera etapa (2000-2020), la Cámara de Compensación establecerá un régimen unificado de tipos de cambio, cuya fijación estará a cargo de una autoridad monetaria común que se creará a tal efecto.

El programa abarca, en particular, la fijación de los tipos de cambio, la plena convertibilidad de las transacciones entre países miembros de la ZCP, la coordinación de las políticas fiscales y monetarias, así como el establecimiento definitivo en el año 2000 de una moneda única emitida por un banco central común.

25. Los resultados del comercio indican una neta disminución en los primeros años del decenio de 1980, relacionada con la crisis de la economía mundial y los problemas de la deuda. Así pues, la participación del comercio entre los países de la ZCP en las exportaciones totales se redujo del 12% en 1980 a aproximadamente el 6% en 1985. Posteriormente, el comercio entre esos países registró una tasa de crecimiento anual del orden del 8% entre 1985 y 1990, que siguió aumentando en los años subsiguientes.

26. Sin embargo, a partir de 1985 la participación del comercio entre los países de la ZCP en el total de las exportaciones de la agrupación se mantuvo en un nivel estable de aproximadamente el 6%. Los principales mercados de exportación de la ZCP en Africa están situados en el ámbito de la agrupación. La participación del comercio entre los países de la ZCP en el comercio regional se estabilizó en un nivel de aproximadamente el 68%.

	Valor de las exportaciones de la agrupación (en millones de dólares de los EE.UU.)			Participación del comercio en el ámbito de la agrupación (%)	
	1. Hacia la ZCP	2. Hacia Africa***	3. Hacia todo el mundo	1/2	1/3
1970	306,4	384,5	3 207,2	76,69	9,55
1980	693,1	906,8	5 748,8	76,43	12,06
1985	408,1	591,6	7 338,3	68,98	5,56
1990	662,4	977,4	10 018,9	67,77	6,61
1991	642,2	937,5	9 873,1	68,50	6,50
1992**	707,3	1 032,5	10 565,2	68,50	6,69

Fuente: UNCTAD, Manuel de statistiques du commerce international et du développement, 1993.

* No se dispone de datos correspondientes a Namibia y Swazilandia.

** Datos provisionales.

*** Incluido el comercio entre los países miembros de la ZCP.

3. ALADI

27. La ALADI que sustituyó a la ALALC, se estableció en 1981 al entrar en vigor el Tratado de Montevideo, que se había firmado el año anterior. Esta agrupación se propone aplicar un programa de liberalización menos ambicioso, pero más flexible, que el de la ALALC. Así pues, se da preferencia al enfoque bilateral, con la posibilidad de ampliarlo hasta abarcar a todos los miembros de la agrupación. Se hace hincapié en la orientación hacia el exterior, sin menoscabo de las preferencias en el ámbito de la agrupación. De esta manera la ALADI se inscribe dentro de una perspectiva de integración regional a largo plazo sin tratar de establecer un arancel externo común. A tal efecto, la ALADI se ha dotado de los siguientes instrumentos básicos para impulsar el proceso de integración de los mercados:

- un sistema de preferencias arancelarias regionales aplicables a todos los Estados miembros de la agrupación, incluidas las concesiones mutuas ya aprobadas en el mercado de la ALALC;
- un sistema de preferencias arancelarias parciales concedidas en virtud de acuerdos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros y que, como tales, allanan el camino para la concertación de acuerdos bilaterales o subregionales.

28. En el Tratado constitutivo de la ALADI los países miembros se clasifican en tres grupos:

- los países de menor desarrollo económico: Bolivia, el Ecuador y el Paraguay;
- los países de desarrollo intermedio: Chile, Colombia, el Perú, el Uruguay y Venezuela;
- los países más desarrollados: la Argentina, el Brasil y México.

29. Se han seleccionado los dos métodos siguientes de liberalización del comercio:

- la concertación de acuerdos regionales que se apliquen a todos los países miembros de la ALADI y prevean la concesión de preferencias arancelarias regionales así como la creación de condiciones de acceso más favorables a los países de menor desarrollo económico;
- la concertación de acuerdos de alcance parcial que puedan negociarse en forma bilateral o multilateral y cuyas disposiciones sólo rijan para los países signatarios; este tipo de acuerdos pueden abarcar diversas esferas, como las preferencias comerciales, el fomento del comercio o la cooperación económica.

También se prevé la concertación de los denominados acuerdos de nueva generación, que pueden negociarse en forma bilateral y que abarcan la totalidad de los derechos de aduana, además de otras esferas, como las

inversiones, el transporte, el fomento del comercio y la concesión de visados.

30. El Tratado constitutivo contiene asimismo disposiciones encaminadas a reducir las barreras no arancelarias al comercio en el ámbito de la agrupación. Por otra parte, la ALADI no excluye, sino que más bien alienta la concertación de acuerdos subregionales, como el Pacto Andino, firmado en 1969, por Bolivia, Chile (que se retiró en 1973), Colombia, el Ecuador y el Perú (Venezuela se adhirió en 1976); el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) [1991], en el que participan la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay; y el Grupo de los Tres (1993), integrado por Colombia, México y Venezuela. Estos acuerdos contribuyen a profundizar el proceso de integración y al mismo tiempo crean complejos sistemas de preferencias comerciales entre miembros de la agrupación y con terceros países. De hecho, la ALADI ha dejado en libertad a sus miembros para que adopten iniciativas bilaterales y subregionales puesto que tanto el número de participantes como sus distintos niveles de desarrollo y las dificultades en materia de balanza de pagos han impedido que el proceso de liberalización del comercio avanzase con ritmo uniforme en todos los países. Los progresos realizados en el ámbito del Grupo Andino, el MERCOSUR, el Grupo de los Tres, así como en el marco de los acuerdos bilaterales, indican que existe una voluntad general de eliminar las limitaciones que afectan a todos los miembros de la agrupación y de impulsar el proceso de integración regional en la base mediante una acción decidida de los Estados para fortalecer las relaciones con sus países vecinos.

31. Desde la creación de la ALADI, más de 10.000 productos se benefician de preferencias arancelarias previstas en las listas nacionales. Sin embargo, el porcentaje de productos que se benefician de preferencias arancelarias regionales sigue siendo inferior al 20%. En el caso de los productos que son objeto de comercio entre los países de menor desarrollo económico el porcentaje correspondiente sólo es del 2%.

32. Sin embargo, donde se han registrado progresos considerables en el plano de los acuerdos bilaterales o entre países miembros de subagrupaciones:

- establecimiento de una zona de libre comercio en el ámbito del Grupo Andino: aplicación de un arancel externo común que prevé cuatro horquillas de derechos, del 5 al 20% según los productos, con un promedio arancelario del 10%; dentro de ese marco, más de un tercio de los intercambios comerciales efectuados en el ámbito del Grupo Andino corresponden a la unión aduanera creada por Colombia y Venezuela;
- establecimiento de un mercado común entre los países miembros del MERCOSUR (enero de 1995);
- establecimiento de una zona de libre comercio entre los países del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) (1994);

- establecimiento de espacios económicos en el marco de los denominados acuerdos de nueva generación (Chile-Venezuela, Chile-México, Chile-Colombia).

33. El programa de liberalización del comercio ha tropezado con una serie de limitaciones que han retrasado su ritmo de aplicación. En particular, pueden mencionarse las siguientes limitaciones:

- la rigidez de las cláusulas estatutarias del tratado inicial, que no permitía aplicar un enfoque bilateral ni concertar acuerdos separados dentro de la agrupación;
- la ausencia de un mecanismo que asegurase una distribución equitativa de los costos y beneficios de la integración;
- la crisis de la deuda y los problemas de balanza de pagos;
- los diferentes niveles de desarrollo y su repercusión en el ritmo de aplicación del programa de liberalización del comercio;
- la inestabilidad macroeconómica (inflación y fluctuaciones monetarias).

34. La escasa diversificación de la producción de los países miembros, la baja competitividad, en muchos casos, de la relación calidad precio de los productos, y las barreras no arancelarias que aún existen tampoco han favorecido la expansión del comercio. Sin embargo, el problema más difícil que debe resolverse a corto plazo a fin de activar las corrientes comerciales dentro de las agrupaciones consiste en la insuficiencia de las infraestructuras regionales y en la considerable dependencia de las economías con respecto a los Estados Unidos.

35. Desde 1980, año en que se firmó el nuevo Tratado de Montevideo en virtud del cual la ALALC se convirtió en la ALADI y los países miembros dispusieron de mayor libertad de maniobra en sus concesiones arancelarias mutuas, el comercio en el ámbito de la agrupación registró un neto incremento y en 1992 alcanzó un valor de casi 20.000 millones de dólares de los Estados Unidos, frente a menos de 2.000 millones en 1970. Sin embargo, esta cifra representa menos del 20% del total de las exportaciones de los países miembros. Además, aproximadamente tres cuartas partes del comercio de la ALADI con los otros países de la región han consistido en transacciones entre países miembros de la agrupación. En el futuro, la dinámica creada por las subagrupaciones (Grupo Andino, MERCOSUR, Grupo de los Tres) y los acuerdos comerciales bilaterales contribuirá a estimular el proceso de integración regional y el desarrollo de los intercambios comerciales en el ámbito de la agrupación.

	Valor de las exportaciones de la agrupación (en millones de dólares de los EE.UU.)			Participación del comercio en el ámbito de la agrupación (%)	
	1. Hacia la ALADI	2. Hacia la región**	3. Hacia todo el mundo	1/2	1/3
1970	1 263	1 645	12 786	76,8	9,9
1980	10 981	17 998	80 410	61,0	13,7
1985	7 139	10 294	85 497	69,3	8,3
1990	12 336	17 375	101 630	71,0	12,1
1991	15 079	18 950	111 945	79,6	13,5
1992**	18 588	22 519	111 344	82,5	16,7

Fuente: UNCTAD, Manuel de statistiques du commerce international et du développement, 1993.

* Datos provisionales.

** Incluido el comercio entre los países miembros de la ALADI.

4. ANASO

36. Los países miembros de la ANASO, establecida en 1967, concertaron en febrero de 1977 un acuerdo básico sobre preferencias comerciales, que ampliaron mediante un nuevo protocolo en diciembre de 1987. Este acuerdo prevé diversas medidas encaminadas a alentar y ampliar el comercio en el ámbito de la agrupación, en particular las siguientes:

- ampliación de las preferencias arancelarias;
- liberalización de las medidas no arancelarias;
- concertación de contratos a largo plazo sobre cantidades comerciáveis;
- prestación de apoyo financiero mediante el establecimiento de tipos de interés preferenciales;
- asignación de preferencia a los anuncios de licitación efectuados por países miembros;
- aplicación de diversas disposiciones convenidas de común acuerdo.

37. Las concesiones comerciales negociadas en el marco de acuerdos comerciales preferenciales se centraban en las preferencias arancelarias. Se aplicó un enfoque basado en la combinación de dos tipos de negociación:

- una negociación bilateral, producto por producto, seguida de ofertas voluntarias del país interesado a otro país, considerado como socio

comercial potencial, con posibilidades de ampliación del acuerdo a todos los países miembros de la agrupación; y

- una negociación global, pero limitada, que establece un tipo inferior al arancel NMF con sujeción a determinados valores máximos de las importaciones; se preveía una reducción ulterior de los aranceles así como un aumento progresivo de los valores máximos de las importaciones.

38. El 15 de diciembre de 1987 los países miembros firmaron un protocolo de acuerdo para mejorar el programa y ampliar el sistema de preferencias comerciales previsto en el acuerdo básico. Con arreglo a ese protocolo, las partes contratantes se comprometen a ampliar el alcance del acuerdo reduciendo el número de productos que figuran en su "lista negativa". De conformidad con el programa de reducción, en un plazo de cinco años los productos incluidos en la lista no deberán representar i) más del 10% del número de productos comercializados por cada país ni ii) más del 50% del valor del comercio entre los países miembros de la ANASO. También se convino en que los productos eliminados de la lista negativa, que por ende, quedaban comprendidos en el acuerdo básico, debían tener un margen preferencial mínimo del 25%, mientras que debía aumentarse al 50% el margen correspondiente a los productos que ya estaban comprendidos en el acuerdo. A fin de lograr este objetivo, el programa prevé:

- un incremento del 5% anual en todas las preferencias;
- un programa "de productos" con un calendario de aplicación de las preferencias que permita alcanzar un margen del 50% en un plazo de cinco años en el caso de Malasia, Singapur y Tailandia y de siete años en el de Filipinas e Indonesia;
- una moderación de las normas de origen, con una reducción del 50 al 35% de la participación de los productos procedentes de la ANASO en el total de los productos comercializados; este proceso se aplicará caso por caso durante un período de cinco años; Indonesia ha recibido un trato preferencial adicional en cuanto a la aplicación de las normas de origen.

39. Los países de la ANASO han tardado mucho tiempo en llegar a un acuerdo en materia de concesiones comerciales recíprocas puesto que las negociaciones "producto por producto" han sido largas y complejas. Si bien la ANASO se estableció en 1967, hasta el año 2008 no se creará una zona de libre comercio. Siguen existiendo barreras no arancelarias. La adopción de un mecanismo de negociación que prevé una vía rápida y otra normal permite que los Estados miembros avancen con un ritmo acelerado pero diferenciado en el proceso de liberalización del comercio. Asimismo, la existencia de una secretaría de la ANASO en cada país facilita las actividades de seguimiento.

40. Los productos están sujetos a normas de origen que prevén un coeficiente de integración relativamente alto, lo cual reduce el alcance del programa de liberalización. Asimismo, el comercio en el ámbito de la ANASO resulta en alguna medida limitado por la importancia de los mercados de los Estados

Unidos, el Japón y Europa, así como de su oferta de bienes y servicios en los países de la agrupación, cuya dependencia tecnológica y comercial es considerable. Si bien la participación de estos países en el ámbito más amplio de la Cooperación Económica Asia-Pacífico presenta para unos y otros las ventajas de un gran mercado, también entraña el riesgo de que el comercio de los distintos miembros de la ANASO se oriente hacia los Estados Unidos, el Japón y China, en detrimento del mercado subregional.

41. En enero de 1992 los países de la ANASO decidieron establecer a partir de enero de 1993 una zona de libre comercio. El principal mecanismo para lograr de este objetivo es el establecimiento de un "arancel preferencial efectivo común". Con arreglo a este mecanismo, en un plazo de cinco años al nivel de los tipos arancelarios se reducirá hasta situarse entre el 0 y el 5%.

42. El programa de reducciones arancelarias se aplicará de dos maneras diferentes:

- con arreglo a un calendario acelerado 15 grupos de productos se beneficiarán de la aplicación de preferencias arancelarias en un plazo inferior al período de 15 años previsto; con independencia de la fecha de iniciación del proceso, los países de la ANASO han convenido en reducir antes del año 2002 los niveles de sus derechos de importación hasta situarlos entre el 0 y el 5%;
- con arreglo a un calendario normal, una lista de productos que se beneficiarán de las siguientes reducciones arancelarias:
 - a) los aranceles vigentes que sobrepasen el 20% se reducirán en dos etapas: en primer lugar se reducirán al 20% en un plazo máximo de cinco años; en segundo lugar, sus niveles se reducirán hasta situarse entre el 0 y el 5% en un plazo de cinco a ocho años;
 - b) antes del 1º de enero del año 2003 los niveles de los aranceles vigentes que no sobrepasen el 20%, se reducirán hasta situarse entre el 0 y el 5%.

43. Se ha ampliado el sistema del "arancel preferencial efectivo común", que abarca del 74 al 98% de las líneas arancelarias de los países miembros. Si bien el sistema no se aplica a los productos agropecuarios, algunos países miembros han formulado en forma autónoma ofertas encaminadas a la integración de estos productos en un programa de reducción, con arreglo a un calendario acelerado o normal. Además, el sistema del "arancel preferencial efectivo común" es ahora aplicable a las empresas conjuntas del sector industrial de la ANASO.

44. La situación comercial de la ANASO ha registrado cambios considerables desde el decenio de 1970. Sus exportaciones totales, que en 1970 representaron unos 6.000 millones de dólares de los Estados Unidos, ascendieron en 1992 a aproximadamente 160.000 millones de dólares. El comercio entre los países de la ANASO pasó de 1.200 millones de dólares en 1970 a 12.000 millones en 1980 y 30.000 millones en 1992. Su participación en las exportaciones totales registró incrementos moderados: el 21% en 1970, el 16,9% en 1980 y

aproximadamente el 19% a partir de 1990. El comercio entre países de la ANASO representa aproximadamente dos terceras partes del comercio entre la agrupación y los otros países de la región.

	Valor de las exportaciones de la agrupación (en millones de dólares de los EE.UU.)			Participación del comercio en el ámbito de la agrupación (%)	
	1) Hacia la ANASE	2) Hacia la región**	3) Hacia todo el mundo	1/2	1/3
(1960)	(839)		(4 210)		(21,7)
1970	1 285	1 700	6 101	75,6	21,1
1980	12 016	19 495	71 124	61,6	16,9
1985	13 130	22 421	71 488	58,6	18,4
1990	26 288	45 345	141 360	58,0	18,6
1991	31 387	53 976	162 917	58,2	19,3
1992*	30 858	54 477	158 971	56,6	19,4

Fuente: UNCTAD, Manuel de statistiques du commerce international et du développement, 1993.

* Datos provisionales.

** Incluido el comercio entre los países de la ANASO.

II. EXAMEN COMPARATIVO DE LOS PROGRAMAS

A. Principales elementos de comparación

45. En todas las agrupaciones se han observado progresos notables respecto de la formulación de programas de liberalización del comercio. Al mismo tiempo, ha habido grandes diferencias entre los objetivos proclamados y los resultados que se han alcanzado efectivamente. El objeto del estudio consiste precisamente en intentar determinar, a partir de la comparación de las experiencias de las agrupaciones (la CEDEAO, la ZEP, la ALADI y la ANASO), las dificultades comunes que se han encontrado en el proceso de liberalización del comercio y los problemas específicos de cada agrupación.

46. Los programas de liberalización del comercio en el ámbito de las agrupaciones sufren la influencia del entorno económico nacional, regional e internacional.

- a) A nivel nacional, se trata en particular de las políticas de estabilización macroeconómica, de las medidas de diversificación de la producción y de los servicios de apoyo del comercio exterior, como las aduanas, la banca, los transportes y los puertos. Por este motivo existe una tendencia cada vez más acusada a que los países miembros de las agrupaciones acompañen las medidas de liberalización

del comercio con medidas que afectan a la política de tipos de interés, al desarrollo de la producción y de las infraestructuras nacionales y a la mejora de los mecanismos de mercado y de apertura al exterior.

- b) A nivel regional, los aspectos de la cooperación monetaria y financiera, el funcionamiento de las cámaras de compensación, la integración de la producción y el desarrollo de las infraestructuras regionales siguen siendo determinantes en la consolidación del proceso de liberalización del comercio dentro de las agrupaciones.
- c) A nivel internacional, el trato dado a la deuda de los países miembros de las agrupaciones, que los Estados acreedores y el Club de París y el Club de Londres, las condiciones de concesión de los servicios de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial y las modalidades de acceso a los mercados de los productos de la tecnología y de los capitales de los países desarrollados influyen en las respectivas capacidades financieras y, por tanto, de producción y de intercambio, que son factores esenciales del comercio en el ámbito de las agrupaciones.

47. Los programas de liberalización del comercio de las agrupaciones examinadas se han quedado a mitad de camino, en la medida en que se han limitado a las reducciones de aranceles. Los elementos más importantes de las barreras no arancelarias no estaban sujetos a concesiones preferenciales. Para la mayoría, la aplicación ha sido parcial y a la liberalización inicial han seguido retrasos y, a veces, un cuestionamiento de los objetivos originales. Ello se ha traducido en la erosión de las preferencias comerciales que se habían concedido, debido a las restricciones comerciales y cambiarias introducidas para hacer frente a problemas de balanza de pagos.

48. Los programas han sufrido modificaciones, habida cuenta de la incompatibilidad de las estrategias de desarrollo orientadas al interior con las exigencias de la liberalización en el ámbito de las agrupaciones, en particular en dos terrenos:

- la supresión de las barreras no arancelarias al comercio en el ámbito de las agrupaciones, que es un objetivo importante de todos los acuerdos comerciales;
- el establecimiento de un arancel externo común.

En algunos casos, los plazos iniciales para la supresión de las barreras al comercio intrarregional se han prolongado repetidamente en varias ocasiones. Normalmente, el paso siguiente debería ser una reducción considerable de las restricciones cuantitativas y de los aranceles de importación, lo cual corresponde a la voluntad política de los Estados interesados.

49. El proceso de liberalización en el ámbito de las agrupaciones examinadas se ve obstaculizado por la inexistencia de un calendario automático de aplicación. Así, las reducciones arancelarias recíprocas están sometidas a

reuniones periódicas de negociación y a la norma del consenso y las actuaciones se llevan a cabo o bien "producto por producto" o bien según el procedimiento de peticiones y ofertas por iniciativa de un país miembro. Además, las reducciones de las barreras comerciales no se aplican de una sola vez mediante una disminución única y global de las barreras arancelarias y no arancelarias, sino con arreglo a un sistema de "lista positiva", que ofrece a los países miembros la posibilidad de excluir los productos sensibles de la serie de artículos sujetos a concesiones comerciales recíprocas, lo cual plantea el riesgo de que la selección de productos favorezca a quienes están dotados de un potencial limitado al comercio en el ámbito de la agrupación. Tanto la ANASO como la ALADI han tenido en cuenta esa experiencia en sus nuevos tratados, lo cual permite esperar una aplicación mejor en el futuro.

50. Para las agrupaciones que han intentado crear una zona de libre cambio de forma permanente -etapa previa a la unión aduanera- la expansión de la liberalización del comercio en el ámbito de la agrupación se ha visto limitada por unas normas de origen muy estrictas, sobre la base del criterio del valor añadido nacional y, en algunos casos, como los de la CEDEAO y la ZCP, sobre la base del criterio de la propiedad local del capital de la empresa. Ello restringe la variedad de productos que pueden ser objeto de preferencias comerciales. Una flexibilización de esas disposiciones, incluida en el programa, debería facilitar los intercambios entre los Estados miembros.

51. En los casos en que el establecimiento de una unión aduanera ha sido un objetivo funcional -y no una mera declaración de intenciones- el calendario inicial no se ha respetado. La aplicación de los mecanismos no comerciales, cuyo objeto es distribuir las nuevas industrias de transformación entre los países miembros y apoyar la integración de los mercados, no ha llevado en general a la realización de los proyectos previstos inicialmente. En cuanto a la movilidad de los factores, que es esencial en la construcción de un mercado común, los compromisos contraídos, especialmente en lo relativo a la mano de obra, tardan en concretarse.

52. De manera general, los programas de liberalización del comercio no han producido un crecimiento amplio y sostenido de los intercambios en el ámbito de las agrupaciones. Los datos cuantitativos disponibles entre 1970 y 1992, que a menudo difieren según sus fuentes, ponen de relieve, para las cuatro agrupaciones examinadas, algunas tendencias generales:

- la participación en el comercio mundial del comercio en el ámbito de la agrupación es de alrededor del 1%;
- para las agrupaciones africanas, la CEDEAO y la ZCP, la proporción del comercio en el ámbito de la agrupación con respecto al comercio con el resto del mundo oscila entre el 5 y el 10%;
- para la ALADI, la proporción varía entre el 10 y el 15%;
- para la ANASO, el porcentaje fluctúa entre el 15 y el 20%.

53. En ese contexto, la creación de comercio, debida a la sustitución de la producción nacional por importaciones procedentes de los países miembros, ha predominado al comienzo del funcionamiento de las agrupaciones, en comparación con la desviación del comercio, basada en la sustitución de las importaciones de países terceros por las de miembros de las agrupaciones. Más adelante, la desviación del comercio ha representado la mayor parte de la expansión del comercio en el ámbito de la agrupación. En las agrupaciones africanas, la CEDEAO y la ZCP, la creación de comercio ha sido relativamente escasa. Además, las importaciones extrarregionales son sustituidas más por la producción nacional que por las importaciones de otros países de la agrupación.

54. La evaluación de los programas de liberalización del comercio no se reduce únicamente al análisis de los intercambios en el ámbito de la agrupación. Esos programas también han permitido -en su formulación y en su aplicación- que numerosos ejecutivos de los países miembros de las agrupaciones adquirieran conocimientos de gestión de las relaciones económicas regionales y se informaran sobre las posibilidades reales de esas relaciones y los obstáculos con que se topan. También se han realizado grandes progresos en el desarrollo de las infraestructuras comerciales y la creación de numerosas instituciones financieras de apoyo. La multiplicación de acuerdos entre miembros de la misma agrupación, ya sea bilaterales o multilaterales en el marco de subagrupaciones, ha contribuido asimismo a consolidar el proceso de liberalización del comercio en la agrupación y permiten esperar mejores resultados en el futuro.

55. La evolución comparativa de los resultados del comercio en el ámbito de las agrupaciones entre 1970 y 1992 se presenta a continuación en un cuadro con texto y datos cuantitativos, en que se indica el porcentaje de las exportaciones en el ámbito de las agrupaciones con respecto a las exportaciones totales. Para todas las agrupaciones que se examinan, ese porcentaje es relativamente bajo y ha progresado poco en dos decenios. En el caso de la CEDEAO y la ZCP, la evolución de estos valores sufre altibajos y no supera el nivel del 10%, lo cual pone de manifiesto el efecto combinado de los retrasos de la liberalización del comercio en el ámbito de la agrupación y de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos en el mercado internacional.

56. Con respecto a la ALADI y a la ANASO, a pesar de que la proporción de su comercio interno con respecto al total de sus exportaciones se sitúa en un plano superior, comprendido entre el 10 y el 20%, de un año a otro no hay saltos espectaculares que puedan atribuirse a una política regional voluntarista en materia de integración. El aumento observado a partir de 1990 se explica de la manera siguiente:

- para la ALADI, por la dinámica instaurada por los países miembros en el marco de subagrupaciones y la conclusión de acuerdos comerciales bilaterales;
- para la ANASO, por la aplicación de nuevos mecanismos de reducciones arancelarias más flexibles y más rápidos, tanto en materia de negociaciones (globales) como en lo que respecta al ritmo de las concesiones (normal o acelerado).

Agrupación	Fecha del acuerdo	Objetivo	1970	1980	1985	1990	1991	1992
CEDEAO	1975	Comunidad económica	2,93	10,10	5,23	8,35	9,10	7,84
ZCP	1981	Mercado común	9,55	12,06	5,56	6,61	6,50	6,69
ALALC ALADI	1960/1980	Zona de comercio preferencia	9,9	13,7	8,3	12,1	13,5	16,7
ANASO	1967	Zona de libre comercio	21,1	16,9	18,4	18,6	19,3	19,4

Fuente: UNCTAD, Manuel de statistiques du commerce international et du développement, 1993.

B. Factores causantes de la realización parcial de los programas

a) Factores estructurales

57. Entre los elementos estructurales que han limitado los efectos de los programas de liberalización del comercio, hay dos particularmente desfavorables:

- La primera limitación está en el punto de partida de los acuerdos comerciales regionales concertados por los países miembros de las agrupaciones, dado que la mayoría de los regímenes comerciales de esos países se caracterizaban por una protección efectiva elevada y muy difundida antes de la integración programada.
- La segunda limitación fundamental reside en el hecho de que los países miembros de las agrupaciones tienen las mismas dotaciones de factores y, por tanto, ofrecen posibilidades limitadas con respecto a la creación de comercio según el principio de las ventajas comparativas. Ello exige una transformación de los productos básicos y una diversificación de las actividades y requiere programas de industrialización indispensables para la promoción del comercio en el ámbito de la agrupación.

58. Al mismo tiempo, los mercados restringidos de esos países y su renta per cápita baja no han favorecido un comercio importante basado en las economías de escala y una diversificación de los productos. Por ello, el escaso nivel de integración inicial que ha caracterizado a algunas agrupaciones sugiere que algunos países miembros tienen poco que intercambiar. Dicho de otro modo, para las agrupaciones los intereses comerciales radican principalmente fuera de la región y cuando se aplica la reducción de las barreras comerciales, ésta no constituye una incitación suficiente para la modificación de las corrientes de intercambio tradicionales.

59. En realidad, teniendo en cuenta que las estructuras de producción -en general de primera elaboración de productos básicos- y los recursos esencialmente primarios son similares, el comercio intrarregional no se estimula ni siquiera cuando se produce la liberalización. Dado que los modelos de abastecimiento son más competitivos que complementarios y que el nivel de desarrollo es muy bajo, no existe a corto plazo un gran potencial para construir estructuras sectoriales orientadas a la complementariedad, habida cuenta de las dificultades de financiación de los programas de inversiones.

b) La capacidad institucional

60. Las demoras más o menos prolongadas en la aplicación de los programas de liberalización del comercio y sus efectos en la lenta evolución de los intercambios en el ámbito de las agrupaciones se deben ciertamente en parte a elementos estructurales, pero también al escaso nivel de cumplimiento de los compromisos contraídos por parte de los Estados miembros. El aparato institucional ha demostrado estar poco preparado para hacerse cargo de los programas de integración en general y de liberalización del comercio en particular. La inestabilidad de las instituciones, las diferencias de estrategia de desarrollo, los conflictos fronterizos y las controversias políticas, cuando se producen, no tienden a favorecer el proceso de integración de los mercados.

61. En ese contexto, los factores siguientes han tenido efectos considerables en las demoras constatadas:

- la inexistencia de los mecanismos institucionales necesarios para concretar los objetivos de la liberalización del comercio en las agrupaciones y las incompatibilidades entre la legislación nacional y los compromisos contraídos con miras a la integración;
- la inexistencia de mecanismos eficaces para resolver las controversias comerciales entre los Estados miembros;
- la inexistencia de "sanciones" efectivas que puedan imponerse a los países miembros que no hayan cumplido los compromisos contraídos para la aplicación, en los plazos previstos, de los programas de liberalización del comercio.

62. La participación de los países miembros en diversas agrupaciones -con objetivos y prioridades que a menudo son diferentes- tampoco facilita la ejecución de los programas correspondientes, que son complejos y diversos, y hace necesaria cierta racionalización de esas agrupaciones y una armonización de sus programas.

63. Por otra parte, el temor de una pérdida de soberanía, más aparente que real, no fomenta la aceleración del proceso. Ello podría explicar en parte el escaso compromiso con la adhesión a los programas de liberalización del comercio o con su ejecución. Por otra parte, la incapacidad de determinados países miembros de situar los objetivos regionales por encima de los

objetivos nacionales indicaría que algunos países todavía no están dispuestos a hacer sacrificios y a ceder una parte de soberanía en beneficio del desarrollo económico.

c) La persistencia del proteccionismo

64. Una estrategia económica orientada al interior tiene a crear una protección eficaz y muy elevada en forma de estructuras arancelarias caracterizadas por tipos altos y muy dispersos y por sistemas complejos de barreras no arancelarias. Las empresas establecidas detrás de esas murallas que ofrecen una buena protección gozan con gran frecuencia de una influencia considerable. Por tanto, la mayoría de países miembros han visto en la integración regional una posibilidad de ampliación de la industrialización mediante la sustitución de importaciones y un medio de ampliar el mercado para sus empresas protegidas.

65. En lugar de aplicar decididamente una política de apertura al exterior, y por tanto perjudicar a los sectores protegidos, la tendencia en las agrupaciones examinadas consiste más bien en elegir una estrategia gradual basada en la negociación y el consenso, a menudo caso por caso, es decir, "producto por producto". En los acuerdos comerciales resultantes se contemplan concesiones comerciales limitadas y muy selectivas. Los procedimientos de negociación artículo por artículo, cuyo objeto es evitar concesiones que pudieran amenazar a productores locales, hacen que el proceso de liberalización sea largo y complejo.

66. Las listas de productos que pueden quedar incluidos en un sistema de preferencias comerciales de una agrupación son relativamente fáciles de elaborar en la medida en que los productos de que se trate ya fueran objeto de comercio en la región antes del acuerdo o no estén producidos en la región. Sin embargo, se producen fuertes resistencias, o incluso bloqueos de la negociación, cuando se afecta al núcleo básico de las empresas protegidas en cada uno de los países miembros de las agrupaciones. Los intereses que no han perdido su poder en los sectores protegidos, amenazados por los programas de liberalización, se sitúan tanto en las empresas públicas y privadas como en las distintas administraciones afectadas.

67. El proteccionismo actúa también alrededor de las agrupaciones y entraña el doble inconveniente siguiente:

- las agrupaciones regionales protegidas demuestran ser demasiado pequeñas, desde el punto de vista económico, para alcanzar una especialización eficaz sobre la base del mercado regional;
- las agrupaciones regionales protegidas encuentran rápidamente sus límites: los costos elevados que supone una producción regional protegida constituyen más adelante un obstáculo para exportar fuera de la región.

d) El entorno macroeconómico

68. En la mayoría de los casos, los programas de liberalización del comercio se aplican en un entorno de desequilibrio macroeconómico tanto interno como externo, lo cual refleja en general unas políticas monetarias y fiscales inadecuadas, con una sobrevaloración de la moneda, y una resistencia a proceder a devaluaciones sustanciales y a una reducción de las barreras comerciales. Esa resistencia pone de manifiesto la voluntad de los países interesados de no reducir los ingresos fiscales que les procuran los derechos de entrada.

69. El rechazo a ajustar los tipos de cambio obedece a la lógica de la estrategia de sustitución de importaciones, que entraña la importación de bienes intermedios y de equipo a precios que se mantienen artificialmente bajos. Ello tiene una doble consecuencia negativa:

- esa política obstaculiza los programas de liberalización del comercio e introduce una rigidez estructural en la gestión macroeconómica;
- por otra parte, esa situación no puede persistir más que si los precios de exportación de los productos básicos siguen siendo elevados y si no existen limitaciones al acceso de los capitales extranjeros; ahora bien, las reducciones constantes de los precios de los productos básicos en estos dos últimos decenios -incluido el empeoramiento de la relación de intercambio y la elevación de los tipos de interés- y la dificultad de acceso al crédito han contribuido especialmente a reducir el alcance de los programas de liberalización del comercio.

70. Los desequilibrios macroeconómicos y la escasez de divisas consiguiente han vuelto a imponer, y en algunos casos incluso han fortalecido, las barreras comerciales restrictivas y las restricciones cambiarias. Se ha observado que, cada vez que los programas de liberalización del comercio obligan a efectuar ajustes internos, se recurre a medidas comerciales restrictivas y unilaterales. En realidad, los países miembros menos adelantados de las agrupaciones son incapaces de superar la falta de ingresos que provoca la supresión de derechos de aduana, lo cual les impide reducir sus aranceles intrarregionales.

e) Los condicionantes del cambio

71. Un buen número de los países miembros de las agrupaciones examinadas, en particular en Africa, han debido enfrentarse a una gran penuria de recursos financieros, especialmente a la falta de divisas convertibles, sumada al aumento de la carga de la deuda exterior y de las obligaciones relacionadas con el servicio de la deuda. Las dificultades financieras externas, que en algunos casos han sido extremas, son la causa de un estancamiento o incluso de una reducción de las importaciones procedentes de los países miembros de las agrupaciones. Se han observado diversas reacciones, según la situación concreta de cada país:

- aparición de nuevas barreras al comercio;

- no aplicación de las decisiones relativas a las medidas de fomento del comercio en el ámbito de la agrupación;
- suspensión de las concesiones otorgadas anteriormente;
- ruptura de los acuerdos de pagos y de indemnización.

72. Por otra parte, los altibajos que presenta la evolución del comercio en el ámbito de las agrupaciones ponen claramente de manifiesto el carácter de las corrientes regionales, que son sensibles a la coyuntura nacional e internacional, así como la dificultad de formular previsiones de crecimiento por simple extrapolación lineal de las tendencias del pasado, tanto más cuanto que los condicionantes del cambio son hoy más fuertes. La carga del servicio de la deuda se ha sumado a los problemas estructurales de la balanza de pagos. Por consiguiente, la necesidad de suprimir las importaciones no esenciales es vital y desalienta aún más la expansión del comercio en el ámbito de las agrupaciones.

73. Las reformas de las políticas comerciales nacionales son un factor determinante del éxito de los programas de liberalización comercial en las agrupaciones. No obstante, las graves dificultades para la coordinación de los planes de ajuste estructural a nivel de las agrupaciones hacen que las iniciativas unilaterales de los países miembros sean a veces contrarias al comercio regional. Esto es así cuando los países reducen sus importaciones con el objetivo de economizar divisas y cuando no distinguen entre las fuentes de suministro. En el caso en que efectivamente no hay coordinación de las políticas macroeconómicas no siempre se tiene cuidado en adoptar medidas apropiadas para no penalizar las importaciones de otros países miembros. Por parte de la oferta, otros condicionantes han podido llevar a los países miembros a conceder mayor prioridad a los mercados solventes en moneda convertible, en perjuicio de los clientes de la región, miembros de las agrupaciones, que tienen problemas de balanza de pagos.

f) La distribución de los costos y beneficios de la liberalización

74. Las diferencias entre los niveles de ingresos y de desarrollo industrial llevan consigo grandes desequilibrios en la distribución de los beneficios comerciales. La cuestión de la distribución equitativa de los costos y beneficios de los programas de liberalización del comercio es importante en la medida en que los países menos desarrollados de las agrupaciones -que se consideran insuficientemente indemnizados por los fondos de compensación establecidos en las agrupaciones con respecto a las pérdidas de ingresos fiscales y los costos de transición de la reestructuración económica- tienden a resistirse a una reducción rápida de los aranceles en el ámbito de las agrupaciones, así como de las barreras no arancelarias.

75. Esta es una cuestión de corto plazo en cuanto afecta al desempleo de transición, a la utilización insuficiente de la capacidad y a la pérdida de ingresos fiscales, pero es también de mediano plazo en la medida en que parece favorecer el desarrollo de los países más avanzados de las agrupaciones. Ciertamente, en los acuerdos comerciales se han tenido en

cuenta esos costos para los países menos favorecidos y se ha hecho de maneras distintas, a saber:

- un calendario de aplicación de los programas de liberalización más flexible y menos exigente;
- acceso a servicios de crédito regionales;
- criterios de "crecimiento equilibrado" para la implantación de nuevas industrias; y
- fondos de compensación.

76. Con todo, los fondos de compensación siguen siendo limitados, debido a problemas de concepción y a restricciones presupuestarias. Por lo que respecta a los demás mecanismos, los países menos desarrollados los consideran poco adaptados a sus necesidades. Ello provoca una mayor resistencia a la profundización y a la ampliación de los programas de liberalización del comercio entre los países miembros.

g) Dependencia de las redes comerciales

77. Las empresas transnacionales que han establecido filiales en el ámbito de las agrupaciones, y tienen una participación considerable en sus exportaciones, imponen, en función de sus propios intereses, restricciones al comercio de exportación entre los países miembros. Cuando la producción se realiza bajo licencia de empresas multinacionales, se establecen cláusulas, a menudo restrictivas, en materia de exportación.

78. Además, puesto que, lógicamente, las redes de comunicaciones y transporte están orientadas hacia las antiguas potencias coloniales, el comercio tiende a estructurarse en esa dirección, en particular cuando la cláusula de la nación más favorecida o el sistema generalizado de preferencias otorgan ventajas similares a las presentes en las concesiones arancelarias regionales.

79. Un factor que también influye bastante en el mantenimiento, e incluso la expansión, del comercio Sur-Norte en detrimento del comercio entre los países miembros de las agrupaciones, es la condicionalidad de algunos créditos comerciales, que obliga a importar de productos de terceros países acreedores. Asimismo, los acuerdos relativos al pago del servicio de la deuda crean relaciones comerciales privilegiadas entre los países acreedores y los países deudores. En este contexto, los países miembros de las agrupaciones han tenido que aumentar sus exportaciones hacia los países desarrollados y limitar sus importaciones de otros países miembros.

80. Otro factor que también ha tenido efectos muy perjudiciales en el comercio es la deficiencia de las infraestructuras regionales: en particular, en las esferas del transporte, las telecomunicaciones y las instalaciones portuarias. Algunos países, aún no disponen de sistemas bancarios y aduaneros suficientemente equipados y organizados para prestar servicios rápidos y facilitar apoyo apropiado a los operadores comerciales

en el ámbito de las agrupaciones. A pesar de los esfuerzos realizados a fin de simplificarlos y armonizarlos, los regímenes aduaneros aún carecen de suficiente agilidad.

h) La cultura regional

81. Según las características de las agrupaciones y los países miembros, se han indicado factores relacionados con el comportamiento de los agentes económicos que obstaculizan el proceso de integración de los mercados, por ejemplo:

- la idea de que la calidad de los productos regionales es inferior a la de los que procedan de países más desarrollados o a la de los de producción nacional;
- las diferencias culturales que, eventualmente pueden reforzar las tendencias nacionales contrarias al comercio intrarregional;
- la falta de interés de los encargados de adoptar decisiones en aplicar estrategias regionales siempre que dispongan de medios adecuados a nivel nacional para lograr los objetivos económicos de su país.

82. En síntesis, es preciso estimular y difundir constantemente el espíritu regional en toda la sociedad -en particular a través de los programas escolares, y los medios de comunicación social así como mediante actividades culturales y exposiciones- para influir en el comportamiento de todos los agentes económicos tanto a nivel de las agrupaciones como en los países miembros. Esto permitirá superar rápidamente los obstáculos con que aún tropieza el comercio en el ámbito de las agrupaciones -barreras proteccionistas a la importación, diferentes marcos reglamentarios y fiscales, y restricciones en materia de movilidad intrarregional de los factores- y garantizar, finalmente, una mejor reasignación de los recursos tanto en los países interesados como en el ámbito de las distintas agrupaciones.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

83. Es preciso revisar las estrategias de liberalización del comercio en el ámbito de las agrupaciones basadas en el establecimiento de fuertes barreras exteriores, por los costos adecuados que éstas entrañan. De hecho, los mercados de algunas agrupaciones son demasiado reducidos para poder aprovechar las economías de escala. En tales condiciones, un alto nivel de protección tendería a un exceso de capacidad y a unos mercados monopolísticos e ineficientes, en los que las rentas no supondrían unos ingresos netos para la sociedad, sino fundamentalmente una transferencia de ingresos de los consumidores a las empresas y una pérdida neta de bienestar en comparación con los efectos del libre comercio. La aplicación de una estrategia de liberalización del comercio en el ámbito de las agrupaciones basada en el establecimiento de fuertes barreras exteriores sólo puede justificarse en un período de prueba -a fin de que las empresas adquieran experiencia y consoliden sus economías de escala- antes de que la agrupación se exponga

a la competencia de las importaciones y que sus exportaciones afronten la competencia en los mercados extrarregionales.

84. Incluso en los casos en que es posible lograr economías de escala en el ámbito de las agrupaciones, las fuertes medidas de protección de los mercados regionales favorecen el establecimiento de muchas empresas nuevas atraídas por las rentas monopolísticas de un mercado protegido. A la larga, esto conduciría al desarrollo de una producción media que no satisfaría los criterios mínimos de eficiencia. En general, el incremento de los beneficios quedaría absorbido por el incremento de los costos. En síntesis, sólo es posible realizar economías de escala si se eliminan cuanto antes las medidas de protección externa.

85. Existen complementariedades que es preciso determinar y aprovechar. De todas maneras, en los países miembros de las agrupaciones existen diferencias tanto en los ingresos per cápita -aunque éstos no sean considerables- como en las estructuras productivas, lo cual indica la existencia de complementariedades y de posibilidades de lograr cierto grado de especialización interindustrial, o incluso intraindustrial, en las grandes agrupaciones. Incluso en los países del Africa subsahariana, y en particular entre los miembros de la CEDEAO y de la ZCP, cuyos ingresos per cápita figuran entre los más bajos de los países en desarrollo, el Banco Mundial ha estimado que, ya en 1989, importaciones de esta región por un valor de entre 4.000 y 5.000 millones de dólares de los Estados Unidos podían proceder de abastecedores de otros países miembros de las agrupaciones de la región, que exportaban los mismos productos al resto del mundo, siempre que los países estuviesen dispuestos a reducir las barreras comerciales hasta los niveles adecuados.

86. Las diferentes agrupaciones están integradas por países que tienen mercados reducidos, bajos niveles de ingresos per cápita y factores de producción similares, con la consiguiente semejanza entre sus estructuras de producción. Cuando por esas razones resulta inviable una expansión del comercio basada en la especialización interindustrial y la diversificación de los productos, siempre es posible obtener beneficios comerciales aprovechando oportunamente las ventajas comparativas aisladas que surgen en el proceso de desarrollo diferenciado de cada país. La adopción de medidas de liberalización, ya sea en forma autónoma o multilateral, permitiría aplicar mejor una estrategia de este tipo.

87. Cada etapa del proceso debe ser objeto de una preparación minuciosa. Es conveniente que los programas de liberalización del comercio favorezcan en primer lugar la creación de zonas de libre comercio, como sucede en el caso de las agrupaciones examinadas, antes de pasar a las etapas de mayor integración previstas en sus objetivos a corto, mediano y largo plazo: uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas y monetarias. Cada etapa exige una preparación minuciosa a nivel nacional y regional, tanto en el plano de las reglamentaciones y los procedimientos como en la organización de los recursos humanos y materiales, pero sobre todo requieren un plazo de maduración ya que toda aceleración acarrea problemas de aplicación.

88. En la primera etapa del proceso de liberalización las zonas de libre comercio presentan varias ventajas con respecto a las uniones aduaneras:

- no menoscaban la soberanía nacional en beneficio de estructuras supranacionales de adopción de decisiones comunes;
- evitan a los países miembros importadores los costos adicionales que supone la desviación del comercio, ya que pueden aplicar en forma autónoma aranceles reducidos y seguir comerciando con los abastecedores exteriores que ofrecen precios más bajos;
- no plantean dificultades para los países miembros que ya han liberalizado o desean liberalizar sus políticas comerciales, mientras que en un régimen de unión aduanera las presiones proteccionistas podrían llegar a obligar a los miembros de la agrupación que hayan liberalizado más sus políticas comerciales a adoptar los niveles más elevados de protección exterior contra los países que no pertenezcan a la agrupación; por el contrario, los acuerdos de libre cambio permiten que los miembros que hayan liberalizado más sus políticas comerciales supriman en forma autónoma y no discriminatoria las barreras comerciales, lo cual, por otra parte, permite ejercer una presión saludable y no coercitiva sobre el resto de los países miembros para que amplíen la liberalización de su comercio exterior.

89. Si la ALALC y la CEDEAO no han logrado establecer zonas de libre comercio en los plazos previstos, ello no se debe a un defecto del sistema sino a la falta de voluntad de los Estados miembros para aplicarlos en forma efectiva.

90. Ventajas de reducir las barreras comerciales de una sola vez.

La experiencia de los programas de liberalización del comercio ha indicado que existe una tendencia i) a la selectividad en las concesiones comerciales y ii) a la aplicación no automática de los calendarios previstos. Esto reduce en forma considerable el ritmo de aplicación de las medidas de liberalización del comercio en el ámbito de las agrupaciones. También se ha comprobado que existe una tendencia a favorecer las concesiones comerciales aplicables a los productos que no se fabrican en la región -lo cual aumenta los costos de la desviación del comercio, en particular cuando los aranceles exteriores son altos- o a los productos que ya se comercializan en la región -lo cual limita la creación de comercio. Por todas estas razones, la reducción de las barreras al comercio "de una sola vez" evitaría estas desviaciones e insertaría a los países miembros de las agrupaciones en un proceso de liberalización no discriminatoria. Si surgiesen dificultades de aplicación, podría alentarse a los miembros más desarrollados a que redujesen en forma autónoma los niveles de protección.

91. El proceso de liberalización del comercio debe ir acompañado de medidas complementarias en materia de producción, inversiones e infraestructuras.

La experiencia demuestra que las reducciones de las barreras arancelarias y no arancelarias determinan un aumento efectivo de las corrientes comerciales a corto plazo, siempre que esas medidas se apliquen plenamente. Sin embargo, este proceso ha de ir acompañado de ulteriores medidas sectoriales en las esferas de las inversiones en la industria, la agricultura, el transporte y

otras infraestructuras. Este tipo de medidas deberían favorecer la expansión del comercio, la diversificación de la base productiva y el desarrollo de complementariedades en las corrientes comerciales, además de reducir las desigualdades en la distribución de los costos y beneficios de la integración. La renegociación y la revisión de los tratados de la CEDEAO, la ZCP, la ALADI y la ANASO reflejan esta evolución de la cooperación económica encaminada a apoyar los esfuerzos de liberalización del comercio. Es importante que esta evolución se concrete rápidamente mediante la ejecución de proyectos comunes sobre el terreno que la hagan irreversible.

92. Es preciso adaptar la cooperación monetaria y financiera a las necesidades de la liberalización del comercio y elaborar un sistema de información comercial. Las medidas arancelarias y no arancelarias no son los únicos factores que influyen en el comercio entre los países miembros de las agrupaciones. La inadecuación de los acuerdos financieros y monetarios también obstaculiza los intercambios comerciales. Es preciso prestar especial atención a la concesión de crédito a la exportación y a otros instrumentos de financiación del comercio así como al establecimiento de mecanismos de pago/compensación apropiados y a la reducción general del control de cambios. Aún no se ha elaborado un sistema de información comercial (datos relativos a los mercados regionales, a los reglamentos comerciales de los países miembros de las agrupaciones, a los procedimientos vigentes en cada país, etc.), que sería un instrumento importante para fomentar el comercio entre los países miembros.

93. Los programas de liberalización deberán orientarse hacia la rápida eliminación de las barreras no arancelarias. Puesto que se han reconocido los posibles efectos dinámicos de la integración de los mercados regionales, la reducción preferencial de los aranceles, en el marco de los programas de liberalización del comercio entre los países miembros de las agrupaciones debería ser suficiente para vencer las resistencias que aún subsisten por temor a perder ingresos fiscales o perjudicar a determinadas ramas de la producción nacional. Asimismo, los programas de liberalización deben orientarse hacia la rápida eliminación de los obstáculos no arancelarios y superar las fronteras de las agrupaciones para que éstas puedan participar más activamente en el comercio mundial.

94. Un buen mecanismo de integración regional debería ser compatible con el sistema comercial multilateral. Las posibilidades de exportación de los países miembros de las agrupaciones a mercados extrarregionales dependen, en gran medida, del grado de apertura de los sistemas de integración regional. En el marco de un "regionalismo abierto", la expansión del comercio intrarregional no iría en detrimento del comercio con terceros países y permitiría reducir los costos de desviación del comercio. Por el contrario, el carácter centrípeto de los acuerdos comerciales regionales podría potenciar los efectos de desviación del comercio y, por consiguiente, limitar las oportunidades de colocación de importaciones procedentes de terceros países. En tal caso es preciso alentar el comercio intrarregional pero, al mismo tiempo estimular, en el marco de un crecimiento económico, los intercambios con terceros países. De esta manera, los países se beneficiarían de nuevas posibilidades de exportación tanto dentro de su agrupación como fuera de ella. Como quiera que sea, los planes de

integración regional no resultan viables a largo plazo si persisten en aplicar una estrategia de sustitución de las importaciones de terceros países: esta estrategia entraña diversas limitaciones y sería conveniente sustituirla por estrategias de fomento de las exportaciones de productos manufacturados hacia los mercados de los países desarrollados.

95. En el caso de las agrupaciones pequeñas -desde el punto de vista tanto económico como geográfico- el proceso de integración de los mercados no debe limitarse a fortalecer los vínculos entre los países miembros, cuyo interés reside en orientarse cuanto antes hacia el exterior. Esto plantea el problema del acceso a los mercados de los países desarrollados que aún aplican políticas proteccionistas y justifica la elaboración de proyectos conjuntos con esos países para fomentar las exportaciones.

96. Es preciso garantizar una distribución equitativa de los costos y beneficios de los programas de liberalización. Al aplicar programas de liberalización del comercio en el ámbito de las agrupaciones, algunas veces se ha hecho más hincapié en la distribución a corto plazo de sus beneficios netos que en el examen de las ventajas que supone la integración económica a mediano y largo plazo. Cuando se trata de países con diferentes niveles de desarrollo, tiende a acentuarse la desigualdad de los ingresos en beneficio de los polos más desarrollados. Un efecto negativo de esta situación es el mantenimiento de saldos deudores y acreedores en el comercio intrarregional, lo cual puede perjudicar tanto el funcionamiento de los mecanismos de compensación/pago como el desarrollo del comercio en el ámbito de la agrupación.

a) Es indispensable introducir cambios estructurales para alcanzar una solución duradera del problema del desequilibrio de los intercambios

97. En el futuro será necesario no sólo considerar la posibilidad de establecer sistemas de indemnización por pérdidas de ingresos fiscales, sino también hacer hincapié en la aplicación de medidas técnicas y financieras encaminadas a alentar las actividades de producción y fortalecer la capacidad de exportación de los países miembros menos desarrollados, cuyos intercambios regionales registran déficit acumulativos.

- i) es preciso incitar a los países cuyos intercambios en el ámbito de la agrupación registran superávit a que aumenten sus importaciones procedentes de los países deficitarios así como a que les concedan créditos a largo plazo y a que inviertan en actividades de producción en esos países, a fin de que éstos puedan exportar y, de esa manera, confiar en la posibilidad de registrar superávit en sus balanzas comerciales, lo cual los induciría a incorporarse más plenamente al proceso de integración de los mercados, con el consiguiente beneficio para este proceso;
- ii) dada la insuficiencia de recursos a nivel regional, es preciso movilizar recursos financieros externos para prestar apoyo a los mecanismos de compensación/pago entre los países miembros;

iii) en todo caso, es necesario sanear las cuentas de compensación y reactivar los acuerdos correspondientes; un ejemplo pertinente es la emisión de cheques de viajero de la ZCP, que se liquidan por intermedio de su Cámara de Compensación.

b) Tanto en los calendarios de aplicación como en las concesiones arancelarias deberían incluirse cláusulas de flexibilidad en beneficio de los países menos favorecidos.

98. Se recomienda adoptar programas de liberalización del comercio que prevean diferentes ritmos de aplicación. A este respecto, cabe señalar que, en el marco del MERCOSUR-subagrupación de la ALADI- el período de ajuste previsto para el Paraguay y el Uruguay es más prolongado que el correspondiente al Brasil y a la Argentina; por otra parte, en el caso de la CEDEAO y de la ANASO, las reducciones arancelarias se han determinado teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de los países miembros.

c) Deberían concederse indemnizaciones por las pérdidas de ingresos fiscales debidas a la reducción de los aranceles en el marco de los programas de liberalización del comercio.

99. Debería alentarse a las instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial, etc.) a que al conceder créditos de apoyo a la balanza de pagos y negociar planes de reescalamiento de la deuda tengan en cuenta las pérdidas de ingresos fiscales registradas a raíz de la aplicación de los programas de liberalización del comercio. Al no existir una coordinación ideal entre las políticas macroeconómicas, los programas de ajuste han de incluir disposiciones encaminadas a evitar que se impongan restricciones adicionales a los socios regionales.

100. La integración comercial regional no puede suplir la falta de eficacia de las políticas comerciales nacionales. Los países que mejor han aprovechado esta integración son los que han elaborado y aplicado políticas nacionales que apoyan e impulsan tanto la producción como la exportación. Este entorno nacional ha de evolucionar claramente hacia una economía de mercado, una política comercial abierta al exterior, una movilidad de los factores que favorezca una distribución más equitativa de los costos y ventajas de la integración, así como hacia la supresión de las barreras arancelarias y no arancelarias, y el reconocimiento de la interdependencia del comercio nacional, intrarregional y multilateral que aliente la expansión del comercio con terceros países.

101. La voluntad política de los Estados de acelerar el proceso de integración de los mercados, que, lógicamente, supone la paz y la estabilidad en la región correspondiente, debería reflejarse en el establecimiento, a nivel nacional, de instituciones capaces de aplicar en los plazos previstos las medidas comunes de liberalización del comercio adoptadas en el ámbito de las agrupaciones y de encargarse de su seguimiento.

102. Los programas de liberalización del comercio hacen necesaria una armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Si los países aplican medidas de ajuste estructural y estabilización sin tomar en cuenta

los programas de liberalización del comercio en el ámbito de la agrupación, pueden contribuir a menoscabar la relación de intercambio e impulsar una competencia perjudicial entre los países miembros. En algunos programas de ajuste estructural no se presta atención alguna a los objetivos de desarrollo e integración regional y se establecen medidas incompatibles y divergentes. Por esta razón los países afectados que pertenecen a una misma agrupación, deberían:

- armonizar las políticas macroeconómicas y sectoriales en el ámbito de la agrupación a fin de atenuar las repercusiones perjudiciales para otros países;
- velar por que en el marco de los programas de ajuste estructural se mantengan determinadas preferencias comerciales regionales relativas al intercambio de mercancías, servicios y factores de producción.

103. Es preciso racionalizar las instituciones encargadas de aplicar los programas. Dada la proliferación de las instituciones y los programas, sería conveniente racionalizar el marco institucional y los mecanismos de liberalización del comercio tanto a nivel nacional como regional y adaptarlos a la amplitud y la complejidad de los programas adoptados. Sin tratar de alcanzar una uniformidad o de fijar un modelo, y tomando en cuenta la diversidad de las situaciones, las instituciones han de tener suficiente flexibilidad para adaptarse a un entorno nacional y exterior en constante evolución. En este contexto, sería conveniente que agrupaciones como la ALADI y la CEDEAO revisasen su organización y su modo de funcionamiento puesto que, por una parte, abarcan pequeñas agrupaciones subregionales y, por otra, existe una considerable diversidad entre sus Estados miembros, lo cual complica la aplicación efectiva de las medidas de integración.

104. Las estrategias que han tenido resultados satisfactorios son las que han aprovechado las capacidades financieras, tecnológicas y de gestión del sector privado. El proceso de liberalización del comercio en el ámbito de las agrupaciones ha de enfocarse como un conjunto de iniciativas convergentes y concretas en las que participen los diferentes niveles -nacional, bilateral, regional y multilateral- y, en cada nivel, tanto el sector público como el privado. A este respecto, sería conveniente alentar a los agentes económicos nacionales a participar en las actividades relativas al comercio y la liberalización de los intercambios. De esta manera, las empresas podrían conocer y aprovechar los incentivos a la producción y al comercio creados en el ámbito de las agrupaciones, en particular cuando esos incentivos se han incorporado al programa de liberalización. Por ejemplo, la CEDEAO y la ZCP podrían aprovechar la experiencia de la ALADI y de la ANASO en materia de participación de los círculos empresariales regionales en la expansión de los intercambios comerciales:

- la ALADI ha pedido a asociaciones profesionales de diferentes sectores que seleccionen y propongan productos industriales que podrían beneficiarse de un trato preferencial;

- la ANASO ha invitado a las empresas a que se incorporen a las negociaciones con sus principales socios comerciales y de esa manera participen en la expansión económica y comercial.

105. La formulación de los nuevos programas de liberalización del comercio en el ámbito de las agrupaciones debería centrarse en los aspectos esenciales. Estos consisten, en particular, en la inclusión, sin excepciones, de todos los bienes y servicios, la eliminación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio regional, la reducción del uso injustificado de las cláusulas de salvaguardia que respondan a políticas proteccionistas, y la posibilidad de ampliar en las agrupaciones incorporando nuevos miembros que estén dispuestos a aplicar medidas de liberalización y puedan ofrecer nuevas oportunidades para el comercio y las inversiones.

106. Por último, y a la luz de la experiencia de las agrupaciones examinadas, entre las medidas que deberían adoptarse de común acuerdo para impulsar la integración de los mercados cabría mencionar al menos las siguientes:

- ampliar los programas de liberalización del comercio, si fuese necesario en forma progresiva, eliminando los obstáculos no arancelarios y aumentando el número de productos comprendidos así como los márgenes preferenciales;
- mejorar el funcionamiento de los mecanismos de pago/compensación existentes;
- intensificar a nivel nacional las medidas de seguimiento de las decisiones adoptadas a nivel de las agrupaciones;
- fortalecer las infraestructuras comunes;
- fomentar la participación del sector privado en la formulación y aplicación de los programas.

BIBLIOGRAFIA

- Regional Integration and Developing Countries. OCDE, 1993
- Langhammer, Rolf J. & U. Hiemez (The Kiel Institute of World Economics). Regional Integration among Developing Countries; Survey of Past Performance and Agenda for Future Policy Action. PNUD-Banco Mundial, Programa de Expansión Comercial, 1991
- Langhammer, Rolf J. (The Kiel Institute of World Economics). The Developing Countries and Regionalism. Journal of Common Market Studies, 1992
- De la Torre, Augusto y Kelly, M. R., Regional Trade Arrangements. FMI, 1992
- Informe de la Reunión del Grupo de Expertos en cooperación e integración económica regional y subregional entre países en desarrollo. UNCTAD/ECDC/229 (1992)
- Examen de los principales acontecimientos en la esfera de la cooperación económica entre países en desarrollo. UNCTAD, TD/B/CN.3/3, 1992
- Oportunidades en materia de mercado (medidas comerciales, consecuencias de los acuerdos de integración regional). UNCTAD, TD/B/WG.4/7, 1993
- Seguimiento de las recomendaciones aprobadas por la Conferencia en su octavo período de sesiones: evolución y consecuencias de los espacios económicos y los procesos de integración regional. UNCTAD/TD/B/40(1)7, 1993
- South-South Trade and Finance. Strengthening the Weakest Link. UNCTAD, 1986
- Parson, Elisabeth. South-South Trade in Global Development, 1993
- Economic Integration: OECD Economies, Dynamic Asian Economies and Central and Eastern European Countries. OCDE, 1993
- Thomas, Vinold, J. Nash & Associates. Best Practices in Trade Policy Reform. Banco Mundial, 1991
- Agosin, Manuel R. y Ross, D., Trade Growth - New Dilemmas in Trade Policy. McMillan Press Ltd., 1993
- Joshua, Frank T. Experience of African Regional Economic Integration. UNCTAD Review, vol. 1, N° 2, 1989
- Ouane, Habib M. La libéralisation du commerce dans les pays africains: bilan et perspectives. Revue Afrique 2000, N° 4, 1991
- Thiesen, Jean K. The European Single Market and its Possible Effects on African External Trade. UNCTAD, Documento de debate N° 78, 1994
- La cooperación y la integración económica regional y subregional

entre los países en desarrollo; la adaptación a las nuevas realidades; la experiencia africana. UNCTAD/ECDC/228, 1992

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo. UNCTAD, 1994

Review of International Support to ECDC: Experiences of Developed and Developing Countries; Their Problems and Prospects (PTA/COMESA Report). UNCTAD, TD/B/CN.3/GE.1, 1994

Naya, Seiichi (Consultor de la UNCTAD). Toward the Establishment of an Asian Trade Area. UNCTAD, CA.2886, 1987

Experiencia adquirida por la ALADI, la ANASO, la CEDEAO y el MCCA (integración económica). UNCTAD/ECDC/217, 1991

Cooperación e integración económica entre países en desarrollo en los ámbitos regional, subregional e interregional: intercambio de experiencias entre agrupaciones de países en desarrollo; análisis de la experiencia de la ANASO. UNCTAD/ECDC/331, 1992

Tendencias y políticas actuales en la economía mundial. Naciones Unidas, Estudio económico mundial, 1993 (E/1993/60)

Handbook of Economic Integration and Cooperation; Groupings of Developing Countries. UNCTAD, 1995

Cárdenas, Emilio J. The Treaty of Asunción: a Southern Cone Common Market (MERCOSUR) Begins to Take Shape

Gitli, Eduardo y Ryd, G. (Journal of World Trade, agosto de 1992). Latin American Integration and Enterprise for the Americas Initiative. UNCTAD, Serie de reimpresiones, N° 73

Open Regionalism in Latin America and the Caribbean. CEPAL, 1994

Preliminary Overview of the Economy of Latin America and the Caribbean. CEPAL, 1992
