



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Integración económica latinoamericana: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, financiamiento bancario, conclusiones

Kantorovsky, Jaime

1968

Cita APA:

Kantorovsky, J. (1968). Integración económica latinoamericana, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, financiamiento bancario, conclusiones. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

CD 1501
978

1 Nuevo

[Handwritten signature]

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

CATEDRA DE POLITICA BANCARIA

(634)

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

**TRABAJO DE TESIS DOCTORAL SOBRE EL TEMA
INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA
LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE LIBRE COMERCIO
FINANCIAMIENTO BANCARIO
CONCLUSIONES**

[Handwritten signature]

**Presentado por el alumno
JAIME KANTOROVSKY
(Plan D)**

**Para optar al grado de
DOCTOR EN CIENCIAS ECONOMICAS**

Fecha de presentación: 28 de Noviembre de 1968

Profesor Dr. Marcelo G. Cañellas

Número de Registro 14087 Libreta Universitaria 392

Domicilio Pueyrredón 391 5to. Piso Dto. 22 - T.E. 89-8625

1968 - 2do. Cuatrimestre -

I N D I C E

| CAPITULO | | PAGINA |
|---------------|---|--------|
| I | Consideraciones Preliminares | 1 |
| II | Condiciones de una Integración Viable | 5 |
| III | Concepto y formas de la Integración Económica | 10 |
| IV | La Teoría Económica y la Integración Económica de las Regiones Subdesarrolladas | 13 |
| V | Expansión del Comercio mediante la creación de un Mercado Regional Unificado | 25 |
| SEGUNDA PARTE | | |
| VI | Fluctuaciones en el Desarrollo Económico Lati- noamericano | 38 |
| VII | Reconocimiento de los Grandes Problemas In- dustriales | 44 |
| VIII | Argumentos en Favor de la Integración Económica . | 48 |
| IX | Creación de una Zona de Libre Comercio..... | 53 |
| X | El Tratado de Montevideo | 57 |
| XI | Juicios Expuestos por Delegaciones Latinoameri- canas | 62 |
| XII | Juicios Expuestos por Economistas Argentinos | 70 |
| XIII | Algunas Consideraciones Adicionales | 77 |
| TERCERA PARTE | | |
| XIV | La Banca Comercial, La Banca Central y los Or- ganismos Bancarios Regionales en los procesos de Integración y Desarrollo de América Latina..... | 83 |
| XV | CONCLUSIONES | 94 |

"Las fronteras nacionales como tales son básicamente irrelevantes para el análisis económico; son únicamente las políticas gubernamentales las que las vuelven relevantes." NURKSE

PRIMERA PARTE

CAPITULO I

El acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo consagra el principio de que en las relaciones internacionales deberán fomentarse las agrupaciones económicas regionales, la integración y otras formas de cooperación económica entre los países en desarrollo, a fin de ampliar su comercio intraregional y extraregional y de estimular su crecimiento económico y su diversificación industrial y agrícola, teniendo debidamente en cuenta las características peculiares de desarrollo de los diversos países interesados, así como sus sistemas económico y social.

La coincidencia significa que los programas de integración económica tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, constituyen un instrumento importante para el desarrollo económico, siempre que aseguren una distribución equitativa de los beneficios de la integración y no introduzcan elementos de discriminación contra áreas en vías de desarrollo. Implícitamente, el principio general admite que la esencia de estos programas de integración económica, consisten en el otorgamiento de preferencias recíprocas no extendibles al sector ya desarrollado de la economía mundial.

Si se analizan las tendencias del comercio mundial en los últimos diez o quince años se comprueba cabalmente de que vivimos una época decreciente regionalismo económico.

Mientras el intercambio comercial entre los tres grandes sectores de la economía mundial:

los países industrializados de libre empresa, el bloque de economía planificada y las regiones subdesarrolladas crece con suma lentitud, las corrientes comerciales dentro de cada uno de los dos primeros grupos demuestran un dinamismo extraordinario. De hecho, entre 1950 y 1962 el comercio intraregional de los países industriales del Occidente se expandió a una tasa anual cercana a un 10% y el correspondiente al bloque socialista a una tasa todavía mayor. Hoy en día, en lo que se refiere al primer grupo, el intercambio intraregional representa alrededor de tres cuartas partes de su comercio global y en lo que se refiere al segundo, las dos terceras partes. En cambio, en América Latina, el comercio intraregional no ha llegado a alcanzar siquiera el 10% de su comercio global. - Estas correlaciones no son nada accidentales. Reflejan respectivamente la presencia o la ausencia de un proceso causal en el que el crecimiento de un conjunto de economías vinculadas entre sí fomenta el comercio recíproco, y este último a su vez estimula el proceso de crecimiento.

Las perspectivas a largo plazo del comercio tradicional de las regiones en desarrollo no son halagadoras. Aún suponiendo que los países industrializados del Occidente y Oriente acordasen eliminar todas las barreras y prácticas que entorpecen o distorsionan el comercio internacional de productos primarios y ofreciesen a los países en desarrollo acceso preferencial para sus manufacturas y semimanufacturas, esto no proporcionará a América Latina una capacidad de importación congruente con sus necesidades crecientes de desarrollo. Es cierto que una parte de los recursos que se requieren para aumentar de modo tangible los ingresos per cápita y el bienestar de estas regiones podrá provenir de la ayuda económica externa. Pero si se tiene en cuenta que la resistenci

de grandes sectores de opinión de los países industriales de Occidente a los programas de ayuda, es difícil pensar que estos fondos puedan suplir el déficit futuro entre los ingresos de las áreas subdesarrolladas por cuenta de exportaciones a los centros industriales y las necesidades de importaciones de las mismas áreas.

Se estima, por ejemplo, que el aumento de la ayuda económica al 1% neto del ingreso nacional de los países desarrollados, recomendado en la Conferencia de Comercio y Desarrollo en Ginebra, elevaría el flujo de aquella a unos 9.000 millones de dólares anuales. Por otro lado, se preve que para 1970 el déficit comercial de América Latina, Africa y Asia en conjunto -suponiendo una tasa de crecimiento económico de un 5% anual- será de unos 20.000 millones de dólares. Por consiguiente, queda claro que de no estimularse los programas de integración y el comercio intraregional en las áreas en vías de desarrollo, no habrá manera de movilizar recursos equivalentes a la diferencia entre las dos cifras mencionadas.

Por su relativo grado de desarrollo, por sus tradiciones históricas y culturales, por la existencia de instrumentos institucionales, la tarea de fomentar la integración y el comercio intraregional es más fácil en América Latina que en otras áreas subdesarrolladas.

Sin embargo, aunque la expansión de las corrientes comerciales dentro de la ALALC registrada en los últimos años no es nada desdeñable, es preciso tener en cuenta que las exportaciones intrazonales de los países firmantes del Tratado de Montevideo que sumaban 3.000 millones de dólares en 1961,

aumentaron a 425 millones de dólares en 1963, cifra que representa solamente el 8,5% del comercio total de exportación de los mismos países. Suponiendo un ritmo semejante de expansión de ese intercambio para el futuro, habrían de pasar varios decenios antes de que se hiciera sentir un efecto decisivo sobre el desarrollo económico de nuestra parte del mundo. -

* * * *

CAPITULO II

La doctrina de la integración significa la extensión al ámbito multinacional de la tesis según la cual el desarrollo económico es imposible sin la industrialización. El crecimiento sostenido de una economía subdesarrollada depende del grado en que pueda fomentarse un activo proceso de sustitución de importaciones por producción interna a fin de que su capacidad para importar permita adquirir un volumen óptimo de bienes de inversión y de tecnología. -

A principios de la década pasada, el proceso de sustitución de importaciones en el sector de manufacturas de consumo en los países mayores de la América Latina llegó cerca de su límite y la capacidad de casi todas las repúblicas para importar dejó de crecer al ritmo necesario para financiar el creciente costo de la industrialización. - Este último fenómeno se debe, entre otras causas, al progreso tecnológico sumamente rápido registrado en los países industrialmente avanzados. Además, el problema de desarrollo se vió complicado por la explosión demográfica y por las tensiones sociales propias de economías atrasadas con una pésima distribución del ingreso.

Era lógico que como alternativa al estancamiento surgiera la idea de integración económica. Sus autores sostienen que mediante la creación de un mercado regional gracias a la liberación de las corrientes comerciales entre las naciones del área, el subsecuente aprovechamiento de las economías de escala, y la coordinación de las políticas nacionales de industrialización, podrían movilizarse, de manera más racional, los factores de producción desocupados y se conseguiría acelerar el crecimiento económico de la América Latina.

Los obstáculos principales que han dificultado la incorporación al proceso de desarrollo de estos factores de producción, potencialmente disponibles, son las limitaciones de los mercados nacionales y los estrangulamientos externos.

Los problemas básicos de la América -ha sostenido la CEPAL- sólo encontrarán solución si se reconoce un hecho fundamental: América Latina, por grande que sea la ayuda exterior, por fuerte que sea el ritmo de sus exportaciones, no estará en condiciones de cumplir su designio de crecimiento, si no hace un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno las industrias de bienes de capital que con tanto apremio necesitan en estos momentos y que requerirá en gran escala en un futuro próximo. - En el fondo de estos argumentos económicos en pro de la integración está la reacción de la América Latina a la diferencia cada vez mayor de los niveles de desarrollo y bienestar en el mundo y al estado de crisis recurrentes en que se encuentra la economía de la región; y la conciencia de que en el mundo actual, de bloques políticos y económicos, el poder de negociación depende de la posibilidad de unificar criterios y políticas de los países débiles de distintas regiones subdesarrolladas frente a los centros industriales del Occidente y del Oriente.

Partiendo de que las regiones subdesarrolladas necesitan dispositivos regionales mucho más dinámicos que los que están apareciendo en el mundo ya desarrollado, puede afirmarse^{se} que el establecimiento de una unión aduanera en el ámbito subdesarrollado ha de llevar consigo la creación de una serie de mecanismos de política económica que parecen heterodoxos desde el punto de vista

de la teoría tradicional. El objeto de tales mecanismos ha de consistir en eliminar los numerosos obstáculos originados por el régimen actual del comercio mundial, que se oponen a la ampliación de las relaciones económicas intraregionales, y asimismo en asegurar a los miembros de esta unión una participación equitativa en los beneficios que de ella se deriven.

La base del program de integración ha de ser una unión aduanera o un mercado común que contenga desde el principio el compromiso de coordinar frente al resto del mundo la política comercial de los países asociados. - En tal unión parece necesario liberar de inmediato lo grueso del comercio intraregional tradicional y fijar, paradistintos grupos de productos nuevos, mecanismos de liberación progresiva, tomando en cuenta la prevista importancia de esos sectores de producción para el desarrollo común del área. El régimen de excepciones debería ser bastante rígido, limitándose a ciertos productos agrícolas de consumo interno y algunas actividades manufactureras de gran peso en el producto industrial de los países miembros al establecerse la unión.

La decisión de alcanzar de manera progresiva la unión aduanera debería ir acompañada de la creación inmediata de un organismo regional de pagos, cuya función consistiría en fomentar las transacciones con monedas del área, eliminar la necesidad de operaciones a través de países intermediarios situados fuera de la zona, proveer de crédito a los países miembros, pero limitándolo prudentemente a aquellos casos de desequilibrio pasajero de la balanza de pagos global, y servir de instrumento para que las autoridades monetarias del área mantengan contactos periódicos entre sí.;

Considerando las diferencias existentes al crearse la unión, tanto en los niveles de desarrollo como en la disponibilidad de factores de producción, ni la liberación del comercio ni el funcionamiento de un mecanismo de pagos podrá asegurar beneficios iguales a todos los países miembros. Así, el problema de la reciprocidad parece ser el más espinoso y difícil de resolver, pues entraña un concepto no solamente económico, sino político, y por lo tanto difícilmente mensurable.

En las etapas que precedieron a la firma del Tratado de Montevideo, la CEPAL propugnaba porque se introdujesen en los mecanismos de liberación elementos que aseguraran el más elevado grado posible de equilibrio comercial dentro de la zona. En el Tratado mismo se incluyeron cláusulas que permiten acelerar o atenuar el ritmo de liberación en el caso de países afectados por desajustes comerciales crónicos con el área.

El concepto de la reciprocidad tiene que ser más amplio que el mero aspecto comercial intraregional, y quizás, comprender cuatro aspectos de la integración que son esenciales: la balanza de pagos, el crecimiento global, la industrialización y el nivel relativo del desarrollo, llegándose de esta manera a una definición completamente nueva de participación equitativa en una unión aduanera. Debería basarse en un conjunto de políticas regionales y nacionales que evitasen la aparición de fuertes desequilibrios en el comercio intraregional, garantizaran tasas de desarrollo a largo plazo que fueran comparables y que al mismo tiempo acortasen la distancia económica dentro de la zona, y asegurasen a todos los miembros de la unión participación en el proceso industrializador.

Suponiendo que fuera factible conciliar estos objetivos sin centralizar las decisiones de política económica en un órgano supranacional, un programa de integración tendrá que contar con una serie de instrumentos específicos que rebasan los campos comerciales y de pagos. Antes que nada sería menester, establecer instrumentos para coordinar las políticas de inversión e industrialización y para ofrecer apoyo adicional a los países miembros relativamente menos desarrollados.

La coordinación de las políticas de inversión e industrialización requiere, además, la existencia de un organismo financiero regional, dotado de recursos suficientes para la ejecución de los proyectos de infraestructura y de inversión productiva de alcance multinacional. Implica asimismo, una política conjunta de incentivos fiscales para nuevas actividades productivas consideradas de alta prelación en el marco del desarrollo regional.

En resumen, un programa de integración tendiente a la aceleración del desarrollo tendrá que consistir en un tratado que establezca paulatinamente una unión aduanera, un mecanismo regional de pagos y de coordinación de políticas monetarias, un banco regional de desarrollo, un sistema de estímulos a la inversión privada regional y externa, un instrumento que propicie las finalidades de "especialización por acuerdo" y un fondo de compensación para los países de menor desarrollo relativo. Además, el funcionamiento eficaz de todas estas piezas presupone que el resto del mundo desarrollado coordine sus políticas de ayuda económica frente al territorio de la unión.

CAPITULO III

Se puede considerar a la integración como un proceso económico y social que destruye barreras (económicas y sociales) entre los participantes en las actividades económicas. La economía no está plenamente integrada, mientras no se abran anchos caminos para todos y mientras la remuneración pagada por los servicios productivos no sea igual, independientemente de diferencias raciales, sociales y culturales. Este concepto abarca no solo la integración internacional sino también la nacional. El problema de la optimización entra en el concepto que considera la integración como el establecimiento de la estructura más deseable en la economía internacional, mediante la supresión de los obstáculos artificiales al funcionamiento óptimo, y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de la coordinación o unificación.

En el mundo actual los problemas relativos a la integración en el nivel nacional y en el nivel internacional divergen en grado considerable. Uno de los instrumentos principales de la integración económica nacional resulta ser la formación de un estado nacional fuerte. El surgimiento de los estados nacionales crea, sin embargo, barreras artificiales entre economías independientes, en forma de aranceles, restricciones cuantitativas al comercio y a los cambios, impedimentos a la movilidad del trabajo, el capital y el empresario. El intercambio económico entre las naciones resulta afectado por las políticas económicas nacionales. Así, la integración económica nacional da nacimiento a discriminaciones entre unidades económicas de países independientes, y contribuye con ello a la desintegración en el escenario internacional. Por otra parte, la integración econó-

mica internacional conduce a abolir algunos de los aspectos negativos de la integración nacional.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, podríamos definir la integración económica como un proceso y como un estado de cosas. Considerada como proceso, incluye varias medidas para abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diversos estados nacionales; contemplada como un estado de cosas, puede representarse por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales.

La cooperación económica incluye medidas destinadas a armonizar las políticas económicas y disminuir la discriminación; la integración económica comprende aquellas medidas que tienden a suprimir algunas formas de discriminación.

Al distinguir entre cooperación e integración, situamos las características principales de la segunda bajo una luz más clara, y resulta entonces posible conferir al concepto un significado definido sin diluirlo innecesariamente con la inclusión de diversas acciones que pertenecen al campo de la cooperación internacional.

Conforme a la definición anterior, conciernen a la teoría de la integración económica las diversas formas de integración, las medidas que se requieren para alcanzar estos objetivos, los efectos económicos de la integración y los problemas de la optimización en un área integrada.

Las diversas formas de integración económica representan grados

variables de integración. En un área de libre comercio, queda abolidos los aranceles (y las restricciones cuantitativas) entre los países participantes, pero cada país mantiene sus propios aranceles en contra de los no miembros. El establecimiento de una unión aduanera implica, además de la supresión de la discriminación en el campo de los movimiento de mercancías dentro de la unión, el establecimiento de una barrera arancelaria común en contra de los países no miembros. En un mercado común, se logra una forma más alta de integración económica, al abolir no solamente las restricciones al comercio sino también las restricciones a los movimientos de factores. - Una unión económica, como cosa distinta de un mercado común, combina la supresión de las restricciones a los movimientos de las mercancías y los factores con un grado de armonización de las políticas económica, monetaria, fiscal, social y anticíclica. Finalmente, la integración económica total presupone la unificación de las políticas económica, fiscal, etc. y requiere el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los estados miembros.

* * *

CAPITULO IV

El movimiento encaminado al agrupamiento o integración económica regional en el mundo actual no se limita a las áreas industrialmente avanzadas, sino que también abarca, y quizá con mayor vigor, a las regiones subdesarrolladas de la periferia. Los instrumentos analíticos de que se dispone para considerar los efectos económicos de los planes de integración regional son comúnmente a los pertenecientes a la teoría tradicional de las uniones aduaneras, que se concentran en pérdidas o ganancias de bienestar derivadas de cambios en los patrones de comercio, a las ventajas derivadas de las economías de escala y de cambios en la estructura de los mercados. Quedarían por considerar en forma más intensa los efectos dinámicos de la integración económica regional sobre problemas fundamentales del desarrollo económico, tales como los patrones de inversión y de progreso tecnológico.

El problema de las regiones subdesarrolladas o en vías de desarrollo se presenta bajo características especiales. Aquí lo que proporciona el criterio de la integración económica regional no son únicamente los cambios en los beneficios que proporciona el comercio exterior como tales, sino la necesidad de un desarrollo económico acelerado. Como el crecimiento económico de los países de estas regiones implica necesariamente cambios estructurales rápidos y de grandes alcances en el cuadro de la producción y el comercio, puede tener menos importancia el análisis de las implicaciones sobre el bienestar de un cambio en el patrón de comercio existente, que un análisis de los impactos sobre la inversión y el progreso tecnológico a través del tiempo.

Este análisis se enfoca hacia el concepto de la integración como meta de la política económica nacional, cuestión distinta del concepto de cooperación. La cooperación entre naciones independientes puede influir una amplia variedad de acciones relativas a campos técnicamente bien definidos; algunas de estas acciones pueden revestir importancia económica, pero hay que relegarlas a un lugar secundario en una discusión de política económica. No contienen elementos orientados hacia la creación de una estructura institucional nueva y más deseable. En la medida en que se considera a la integración como un proceso, se pueden contemplar ciertas formas de cooperación internacional como una etapa inferior de integración. El problema de la integración económica forma parte de un problema más general, que consiste en como formular e implementar la política económica óptima. La integración económica constituye un proceso en el que se hacen intentos para crear una estructura institucional deseable con el fin de optimizar la política económica como un conjunto.

Puede argumentarse que no importa mucho en que punto y en que campo de la actividad económica se inicie un movimiento de integración. En la economía del mundo actual, semejante movimiento hacia la integración se acomete predominantemente en alguna especie de estructura regional, mas que sobre una base global. La experiencia obtenida con los intentos del mundo de la posguerra para establecer una estructura económica nueva y estable, indicaba con toda claridad que el camino hacia un sistema mundial de comercio libre y multilateral era prolongada y difícil. Todos los intentos de integración económica mundial implican consultas continuas entre los gobiernos así como la necesidad de conciliar intereses y puntos de vista divergentes. Semejante cooperación puede organizarse

mucho más fácilmente y con profundidad entre países con antecedentes históricos e intereses económicos semejantes, es decir, a un nivel regional más que universal.

Esta tendencia hacia semejante enfoque regional no es puramente transitoria. Se basa en parte en el hecho de que los cambios tecnológicos recientes han ensanchado el alcance de las económicas de escala, que implican la necesidad de formar un mercado amplio y estable. Las políticas económicas de las naciones individuales tienen que tomar en cuenta también el poder de negociación, que tiende a aumentar con el tamaño del bloque económico. Parece que la integración económica sobre una base regional se ha convertido en una de las metas principales de la política económica de nuestro tiempo. Los arreglos regionales han dejado de ser un problema de elección. Los imponen los requerimientos de la técnica, la ciencia y la economía del mundo contemporáneo.

La cuestión de la integración económica en un nivel regional implica elegir entre arreglos institucionales alternativos a largo plazo en las relaciones de un país con otros, tanto dentro de la misma región como fuera de ella. - La cuestión pertinente es la de saber que estructura institucional de relaciones internacionales es la más indicada para acelerar el desarrollo económico de cada país por separado y de toda la región en su conjunto.

Suponiendo que la elección de una estructura institucional adecuada de política económica ayudará al país de que se trate para alcanzar el equilibrio de la balanza de pagos, ese efecto benéfico debería considerarse como una condición lateral para optimizar la tasa de desarrollo económico. Los presentes

déficit en la balanza de pagos en los países subdesarrollados constituyen en general, no simplemente un reflejo de desequilibrios monetarios y de precios, sino más fundamentalmente de las fuerzas que crean una creciente distancia entre los requerimientos de importación y la capacidad para importar estancada. - El desequilibrio es de una naturaleza estructural, en el sentido de que el subempleo y la subutilización de los recursos internos se combinan con déficit externos, en contraste con los desequilibrios externos en los países económicamente adelantados, que usualmente se derivan de la ocupación plena y la inflación interna. El mecanismo de precios y del mercado no puede, pues, lograr con facilidad una solución óptima. El desequilibrio existente no solo hace imposible que un país alcance la tasa de desarrollo deseable sobre una base equilibrada, sino que reclama además un grado creciente de controles de cambio, y restricciones al comercio que distorsionan aún más el cuadro del comercio y la producción. Estas medidas restrictivas son motivadas usualmente por la necesidad de asegurar importaciones de bienes esenciales, principalmente de bienes de capital y de inversión, que se originan fuera de la región en los países desarrollados. La carga principal del ajuste cae, de esta manera, sobre las importaciones de bienes no esenciales o de bienes que pueden producirse en el país con relativa facilidad, y las restricciones tienden a discriminar en contra de otros países subdesarrollados de la misma región, todos afectados por los problemas semejantes.

Esta consideración reviste importancia especial en cualquier discusión sobre la integración económica regional en las áreas subdesarrolladas de nuestro tiempo. La actual situación internacional no parece permitir que

un país típicamente subdesarrollado prezca en forma satisfactoria bajo el juego o no restringido de la acción e interacción de las fuerzas del mercado. No tendría mucho sentido discutir las consecuencias de la integración económica regional en las regiones subdesarrolladas a la luz de la hipotética situación de un comercio libre y equilibrado. Más bien, se les debe considerar no sólo contra la alternativa del desequilibrio existente sino contra la alternativa de lo que probablemente sobrevendría en ausencia de semejante integración, si se permite que subsistan las presentes tendencias al desequilibrio internacional e interno.

La distorsión en el patrón del comercio de un país subdesarrollado típico tiende a darse más a expensas de la especialización entre países vecinos de la misma región. Si el cambio de esta tendencia en el sentido opuesto puede contribuir a optimizar la tasa de desarrollo económico del país o de la región, entonces resultaría que existe una razón en favor de un arreglo institucional del tipo de la integración regional.

El desarrollo económico necesita también, y va acompañado, por un cambio continuo en la estructura de la producción y el comercio, y esto último constituye un proceso de dimensiones enteramente distintas que una supresión de las barreras al comercio que puede efectuarse de un plumazo.

Un intento de integración económica regional, pues, muy probablemente no cambiará en forma inmediata los determinantes fundamentales del desarrollo económico. Empero, puede crear ciertas condiciones de desarrollo acelerado, al eliminar algunos puntos de estrangulamiento que limitan la expansión de la economía.

La integración económica implica un ensanchamiento del mercado regional, y una reducción en la dependencia del país o de la región respecto al comercio con el mundo exterior, en comparación con la situación que probablemente prevalecería en ausencia de una integración. Donde la tendencia de la política de sustitución de importaciones se ha encaminado a la discriminación contra las importaciones procedentes de dentro de la región, esta tendencia se tendrá que modificar de tal manera que se acreciente relativamente el volumen de importaciones procedentes de los mercados de la región, y de exportaciones hacia ellos. No sólo cambiarán la estructura y el volumen del comercio sino también el volumen total y la estructura de la inversión.

El vínculo principal entre el comercio y el desarrollo entran en juego precisamente aquí. En el caso de países subdesarrollados, que dependen principalmente de los países avanzados industrialmente, externos a la región, para el abastecimiento de bienes de capital, la reducción de su dependencia respecto al comercio con el mundo exterior ocurrirá probablemente en el campo de los bienes de consumo y de otros bienes que pueden producirse con relativa facilidad en las áreas subdesarrolladas. A causa del ensanchamiento del mercado regional, es posible importar estas mercancías en mayores cantidades de los restantes países de la región, en lugar de hacerlo del mundo exterior. Mediante sustitución entre países, se ve acrecentada la disponibilidad de divisas requeridas para la importación de bienes esenciales para el desarrollo procedentes del resto del mundo. Por lo tanto, suponiendo que el grueso de los bienes de capital se origina en países de fuera de la región, la oferta de bienes de capital y la mag-

nitud de la inversión pueden acrecentarse considerablemente mediante la integración económica.

El establecimiento de un patrón de comercio y de producción más racional constituye, pues, la justificación de mayor importancia para la integración económica regional. Parecen existir pocas dudas respecto a que una estructura de producción que se basa en una mayor especialización dentro de la región será más económica que una estructura dirigida hacia la máxima autosuficiencia sobre la base de mercados nacionales estrechos.

La cuestión que enfrenta la política de desarrollo consiste en como dirigir el mayor flujo de recursos hacia la inversión, acrecentando el abastecimiento de bienes de capital. Una parte de los bienes conseguidos a través de los canales del comercio pueden ser muy importantes cualitativamente, y la política de comercio concebida conforme a una estrategia dada de desarrollo tendrá que ser altamente selectiva. Esta selectividad no es solo importante respecto a la sustitución entre mercancías, sino también para la sustitución entre países. He ahí por qué el problema de la integración económica regional se convierte en una cuestión importante de la política de comercio para el desarrollo económico.

Hay razones para suponer que no resultarán muy significativos los efectos inmediatos de la integración económica regional sobre la eficiencia de la organización económica de un país subdesarrollado. Sin embargo, un cambio en el medio económico, en dirección al ensanchamiento de los mercados regionales, afectará a la larga a la inversión, particularmente en aquellos campos

en que queden por explotar economías de escala considerables. Estas ganancias en productividad son adicionales a los beneficios dinámicos que se derivan del mayor volumen de inversión productiva, que hace posible la mayor disponibilidad de bienes de capital por medio de las importaciones. Los efectos de una integración económica regional pueden, pues, resultar mayores en ciertos tipos de industrias que están por crearse o que pueden expandirse en la región. El proceso productivo de tales industrias se caracteriza usualmente por un grado alto de intensidad de capital, un período de gestación prolongado y fuertes economías de escala, y sus productos se enfrentan a una demanda altamente elástica con el desarrollo. En otras palabras, un mercado regional ampliado puede abrir una dimensión enteramente nueva en las perspectivas de industrialización de los países subdesarrollados en lo individual y en el conjunto de las regiones subdesarrolladas. Las limitaciones que operan por el lado de la oferta en los países subdesarrollados vuelven imposible para ellos explotar de manera inmediata, en toda su extensión, las economías de escalas potenciales. Paradójicamente, es precisamente este último factor el que da un punto de partida para un poderoso argumento en favor de la integración económica, como medio de industrialización .

La posibilidad de una expansión simultánea de todas las industrias interrelacionadas en los países subdesarrollados, de las que pueden originarse economías externas, queda restringida por la cantidad de los factores productivos y por el monto de inversiones. El tamaño limitado del mercado constituye uno de los aspectos relevantes.

El punto esencial consiste en que, dentro de la estructura de un mercado regional ampliado, se puede permitir o alentar que ciertas industrias avancen más que el resto de la economía, porque se les puede asegurar un apoyo efectivo en los mercados de los países socios. Las economías de escala y el efecto estimulante del progreso tecnológico inherente a un desarrollo concentrado pueden aprovecharse en su plenitud. Y aún más importante, pueden explotarse grandes economías externas mediante la interdependencia de las industrias respecto a la producción y el consumo, y en este caso mediante la interdependencia con las nuevas industrias establecidas en los países socios sobre la base de algún tipo de especialización convenida. De este punto de vista, la integración no significa únicamente una ampliación del mercado, sino también la creación de una estructura industrial mutuamente solidaria, complementaria, dentro de un marco regional. De esta manera se pueden crear de manera coordinada puntos de crecimiento dentro de un área integrada, y los sectores o las industrias en rápida expansión proporcionarían oportunidades e incentivos para el desarrollo de las industrias o sectores rezagados.

En esta clase de interpretación dinámica del crecimiento la que suministra una base más firme al argumento de integración de las regiones subdesarrolladas o en desarrollo, más que las ventajas de comercio de un mercado ampliado. En estas regiones, en vista de la magnitud limitada de los mercados nacionales, y el menor tamaño promedio de las plantas, el alcance que puede tener la explotación de las economías de escala, a través de la integración económica, es considerablemente mayor que en las regiones industrialmente avanzadas. La necesidad de mayores inversiones, como condición previa a un desarro-

Ho económico acelerado, probablemente dará una forma peculiar al proceso de integración en las regiones subdesarrolladas. El papel de la planeación del desarrollo y la importancia de la creación coordinada del capital social y económico básico influirán inevitablemente sobre las formas y métodos de la integración económicas en estas áreas.

El análisis de las ventajas económicas a esperar de la integración económica regional en los países subdesarrollados parece proporcionar una invitación importante para un enfoque práctico del problema: la integración económica de una región subdesarrollada no podrá organizarse únicamente por la supresión de las barreras al comercio, o principalmente por medio de ellas. El patrón existente de producción y comercio en estas regiones es tal que la simple supresión de las barreras al comercio mutuo no podrá acrecentar considerablemente el volumen del intercambio de bienes. En las áreas subdesarrolladas el mecanismo de precios y del mercado no funciona con eficiencia bastante para motivar un cambio en la asignación de los recursos en una dirección más racional. En muchos países, la planeación constituye el principal instrumento de la política de desarrollo y de objetivo de acelerar el desarrollo solo puede alcanzarse dentro de la estructura de la planeación, a la cual quedará subordinada la política de liberalización del comercio.

Una arreglo mutuo entre los países para abatir los obstáculos al comercio intrarregional sobre una base preferencial, pueden constituir un paso y un medio importantes para realizar la integración económica regional. -

Pero con toda probabilidad los efectos benéficos de una zona de libre comercio en las regiones subdesarrolladas serán más bien limitados. La razón fundamental de esto consiste en que los cambios estructurales en la economía del país, que se requirieren para lograr una tasa acelerada de crecimiento, no se obtienen automáticamente por la liberación del comercio. Para realizar la meta principal, la cooperación mutua entre los países tendrá que extenderse a la esfera de la producción, con miras a modificarla composición y la magnitud de la inversión.

En estas circunstancias, hay razones para suponer que una asignación óptima de los recursos no vendrá automáticamente como resultado de un regimen de libre comercio. De ahí la necesidad de un cierto grado de armonización de las políticas económicas referentes a la asignación de recursos. Pero por otra parte, debe reconocerse claramente que semejante coordinación puede despejar el camino para expandir el comercio. El mercado puede ampliarse no solo mediante la liberación, sino también por la organización.

Semejante organización de los mercados regionales se apoyará inevitablemente en una base de preferencia regional. El problema de un mercado regional se ha convertido en una cuestión de preeminencia, precisamente a causa de que de modo patente se ha fracasado en dar existencia a una economía mundial integrada. En la medida en que la expansión de los controles sobre la vida económica de las naciones ha hecho mayor y más profunda la necesidad de armonizar las políticas nacionales, en forma negociada y no espontánea, entre países políticamente independientes, se ha vuelto claro que semejante armonización no puede negociarse en una escala mundial. Hay también varias razones que sugieren

que existe una potencialidad más amplia para lograr formas de coordinación y armonización de políticas que sean más íntimas, mediante negociaciones regionales entre países altamente interdependientes, bien preparados para coordinar sus acciones, por tener antecedentes históricos y geográficos comunes y hallarse en una etapa relativamente homogénea de desarrollo económico.

Conforme a nuestro enfoque, la integración económica regional constituye un caso de cooperación entre países en una etapa más o menos similar de desarrollo económico.

La tarea de una coordinación y armonización negociadas, más que espontáneas, de las políticas económicas se facilita enormemente por el hecho de que casi todos los países subdesarrollados han adoptado el enfoque de la planeación frente al problema del desarrollo económico. Allí donde ya existen planes de desarrollo, que abarcan directivas de política más o menos de largo plazo, es más fácil que los países comparen sus planes e introduzcan algunos ajustes mutuos si se encuentran entre ellos ciertas inconsistencias. Lo único que se requiere es que cada gobierno esté preparado para someter sus programas a un escrutinio común por parte de los demás gobiernos, con la mira de emprender acciones coordinadas en el interés mutuo de todos los países interesados. En nuestro caso, la integración económica regional es en su esencia un asunto de planeación regional.

* * *

CAPITULO V

En la evaluación que haga un país de las ventajas económicas de un plan de integración, el factor que debe ser decisivo es la consideración de si logrará con él un desarrollo más rápido de su economía que el que sería posible si el desarrollo se efectuara en un marco estrictamente nacional, y si brindará oportunidades iguales para todos los interesados. Las tentativas de integración fracazarán a menos que permitan obtener importantes beneficios netos en materia de crecimiento y diversificación de los regímenes de producción y empleo en cada país participante, y a menos que faciliten en último término un desarrollo racional de toda la región.

No se debe pasar por alto el hecho de que el problema no puede ser abordado desde una perspectiva exclusivamente económica; tiene también aspectos sociales, psicológicos y políticos. Lo que convencerá a los países de la utilidad de la integración serán no tanto las perspectivas a largo plazo como las pruebas actuales de las ventajas concretas que derivarán de ella. La necesidad de ofrecer al comienzo una prueba palpable de las ventajas es particularmente aguda cuando algunos países se hallan en un nivel inferior de desarrollo y temen por ello que los beneficios tiendan a gravitar hacia los países más avanzados. En los casos de esa índole, el programa de integración habrá de incluir, desde el mismo principio, disposiciones específicas destinadas a contrarrestar estas tendencias naturales con la adopción de medidas relaciones con el comercio, la financiación y la asistencia técnica. Estas consideraciones se habrán de tener debidamente en cuenta a fin de evitar el fracaso de los planes de integración y vencer las vacila-

ciones de los gobiernos que se atreven a emprender esta política. A este respecto merece la pena estudiar los resultados obtenidos por los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en sus esfuerzos por lograr una distribución equitativa de los beneficios.

Para lograr una forma de integración que permite efectuar un empleo racional de los escasos recursos al alcance de los países en desarrollo con fines económicos y sociales y para conseguir una distribución equitativa de las inversiones en la región, los gobiernos han de contraer compromisos concretos en las esferas enumeradas a continuación.

Liberalización del comercio.

Para darles la posibilidad de aprovecharse de las economías de escala, las industrias han de tener la garantía de que sus productos circularán libremente dentro de la región. Con el fin de lograr este objetivo, se habrá de tener en cuenta ciertas diferencias entre las diversas clases de productos y de países.

- a) En lo que se refiere a las nuevas industrias, es decir, las que no existen todavía en ningún país de la agrupación, los gobiernos deberían comprometerse a eliminar todas las barreras comerciales y no establecer nuevas barreras contra los productos de estas industrias. Estos compromisos podrán ir acompañados por compromisos suplementarios en materia de inversiones.

b) En lo que se refiere a las industrias existentes, los compromisos de liberación deberán formularse de suerte que no impliquen un grave subempleo de la capacidad de producción existente, o bien de lugar a un aumento peligroso del número de los sin trabajo. Los gobiernos deben comprometerse a efectuar una reducción general de sus barreras comerciales hasta su eliminación así como ha fijar objetivos intermedios definidos para períodos de tres a cinco años. Las reducciones se habrán de aplicar automáticamente a todos los artículos manufacturados salvo posibles excepciones en favor de sectores particularmente delicados. Es conveniente que el coeficiente de reducción sea el mismo para todos los artículos manufacturados. El progreso que se obtendrá con estas medidas de liberalización del comercio dependens en gran medida del aumento de la productividad de las industrias existentes y de la adaptación de éstas a una competencia más intensa con otras empresas de la región, así como de la disposición de los países interesados a aplicar medidas de asistencia para el reajuste en beneficio de los trabajadores y de las empresas afectados. Así pues, el proceso de liberalización podrá ser acelerado si facilitan recursos financieros los gobiernos de la región, así como países extranjeros y organizaciones internacionales. Además, los gobiernos pueden comprometerse a acelerar la reducción de los obstáculos arancelarios del modo siguiente: siempre que lleguen a la conclusión de que no favorece al interés general expandir ciertas industrias que en definitiva no podrán sobrevivir la presión de la competencia, pueden ponerse de acuerdo para facilitar la importación de artículos que compitan con los produzcan dichas industrias. Los gobiernos pueden recurrir al sistema de los cupos arancelarios, que permite la entrada previo pago de un impuesto reducido, de un volumen

de importaciones correspondientes al aumento de la demanda interna, mientras que el saldo (correspondiente a la capacidad de producción actual de la industria nacional) sigue siendo protegido por un impuesto más elevado.

c) Los procedimientos antes descritos en relación con los productos manufacturados no son fácilmente aplicables al comercio de productos agrícolas. En el programa de integración se han de prever medidas destinadas a mantener y estimular el intercambio tradicional de productos agrícolas entre los países participantes y a fomentar una especialización más eficiente en la producción de alimentos y de otros productos agrícolas. Por lo demás el ritmo de la liberalización del comercio en el sector industrial no debe depender de los resultados logrados en relación con los productos agrícolas.

d) Además, los países pueden seguir un método de trabajo por sectores como procedimiento para lograr en uno o más de ellos un ritmo más rápido de liberalización del comercio, en virtud del cual asuman compromisos superiores a los contraídos con relación a las importaciones, manufacturas en su conjunto. Este método es particularmente apropiado en el caso de las industrias que requieren mucho capital, entre ellas las siderurgia y la industria química, y en el caso de las inversiones de nuevos sectores de producción. Para los gobiernos quizás sea más fácil llegar a un acuerdo sobre las medidas requeridas para la armonización de los aranceles externos y de las políticas de inversión si los acuerdos se circunscriben a sectores específicos. Ahora bien, con objeto de evitar desfases entre los sectores unificados y los que todavía no lo hayan sido los acuerdos por sectores deben estar relacionados con el programa general de integra-

ción. En algunos casos, particularmente cuando los países son muy pequeños o se hallan muy al comienzo de la industrialización, tal vez sea necesario ampliar el alcance del acuerdo a fin de abarcar un número suficiente de actividades y lograr así un equilibrio razonable de ventajas mutuas para los países participantes.

e) Debe permitirse que los países menos avanzados eliminen las barreras comerciales en forma menos rápida que los países más avanzados de la región. Además, estarán autorizados para introducir, con respecto a los demás miembros de la agrupación, la protección necesaria para las nuevas industrias.

Antes de introducir dichas medidas, deberán consultar a los demás países participantes a fin de evitar, para los productos de que se trate, un aumento de la capacidad de producción total de la región que sobrepase manifiestamente las necesidades previstas en ella. Debe convenirse desde el principio en que las barreras serán eliminadas gradualmente después de un período de tolerancia. Sea cual fuere el método seguido, los compromisos relativos a la liberación del comercio se aplicarán a los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio. Los países que protegen su balanza de pagos mediante restricciones cuantitativas adoptarían una actitud más favorable hacia la liberalización del comercio si tuvieran la seguridad de que contarán con facilidades financieras para ayudarles a superar las dificultades en materia de pagos. Con este fin, se podrían concertar acuerdos por intermedio del Fondo Monetario Internacional, o bien recurriendo a nuevas facilidades en materia de pagos regio

nales a corto plazo, asistidos por los países donantes. En ausencia de facilidades de dicha índole, las dificultades temporales de balanza de pago darán lugar al restablecimiento de restricciones cuantitativas y quedará gravemente entorpecida la libre circulación de productos dentro de la región.

CRITERIOS COMUNES EN MATERIA DE POLITICA DE INVERSIONES.

La actitud de gobiernos participantes hacia el capital privado determinará en gran medida los procedimientos aplicables en materia de inversiones. Si los países de una región determinada se rigen por el libre juego de las fuerzas del mercado, salvo algunas medidas de intervención, las inversiones en el mercado regional se efectuarán según el libre albedrío de los inversionistas y los gobiernos procurarán meramente ejercer influencia en sus decisiones por medio de estímulos y medidas disuasivas. Uno de los principales instrumentos de estímulo sería una entidad bancaria regional que financiara proyectos de conformidad con orientaciones fijadas de común acuerdo. Además, los gobiernos pueden aplicar una política uniforme de estímulos en forma de ventajas fiscales o de otra índole. La política regional puede ser más o menos liberal con respecto al capital extranjero; ahora bien, una vez adoptada la política, todos los gobiernos deben aplicarla del mismo modo para que las inversiones en la región no se efectúen en forma antieconómica. Si la economía nacional se basa en una intervención estatal más directa en la planificación y ejecución de la política de inversiones, lo normal es recurrir a un sistema de licencias para las inversiones privadas y a las inversiones directas de fondos públicos para lograr los objetivos del desarrollo regional.

Los procedimientos que se han de aplicar para salir al paso de una concentración inconveniente de inversiones en los países más avanzados de la región dependerán también de la política general que siga el gobierno interesado en materia de inversiones. La creación de actividades productoras en los países menos avanzados se ha de fomentar activamente y financiar por medio de créditos en condiciones de favor y mediante la participación en el capital social. Además, las economías que dependen del juego del mercado quizás permitan en los países menos avanzados ofrecer estímulos más atractivos que -- las demás. Cuanto más positiva y favorable sea la actitud adoptada por las entidades regionales hacia los proyectos y cuanto mayor sea la ayuda que los países puedan recibir de ellas tanto mayores serán las oportunidades de eliminar las barreras comerciales.

Se plantea un problema particular en los casos en que la creación de una sola empresa para satisfacer la demanda de una agrupación regional está justificada, o bien cuando la competencia dentro de la región es débil. En los casos de este género conviene adoptar medidas especiales para prevenir las adversas consecuencias inherentes a tal situación de monopolio. Algunos consideraron que el método más eficaz para abordar este problema sería recurrir a la competencia exterior y recomiendan que la protección contra la competencia ejercida por las importaciones extraregionales se reduzca automáticamente después de cierto número de años especificado de antemano. Otros consideraron que este objetivo se debe lograr mediante el control estatal de los precios y de la calidad de los productos, mientras que no exista ningún sistema para resolver las dificultades de la balanza de pagos que puedan derivarse de la libera-

ción.

La región tendrá mayor atractivo para el capital privado extranjero -merced a la creación de un mercado regional, suma de los nacionales. Las empresas extranjeras están sobradamente dotadas para obtener las máximas economías de escala, y, por ese motivo, quizás se acreciente la participación del capital extranjero. Al mismo tiempo que se desarrollan las actividades de integración conviene adoptar medidas adecuadas para dar a las empresas privadas y públicas regionales la posibilidad de aprovecharse de las nuevas oportunidades y adquirir mayor capacidad de competencia. Así, las organizaciones financieras de la región permitirán que el capital local se dirija ^{hacia} las industrias regionales; se pondrán medios técnicos a la disposición de los empresarios regionales mediante la creación de los servicios regionales necesarios o el fortalecimiento de los ya existentes y mediante el estímulo de las empresas mixtas. En armonía con estas directivas, podrán tener una importante participación las instituciones internacionales, así como los gobiernos de los países desarrollados que podrían estudiar la posibilidad de favorecer las actividades desplegadas por las instituciones regionales para el desempeño de esta función.

Por último, en la elaboración de una política común de inversiones se tendrán debidamente en cuenta la experiencia adquirida por los sistemas de integración existente. Por ejemplo, los programas del Mercado Común Centroamericano en esa esfera pueden ser de interés para otros planes de integración, especialmente aquellos en que participan países en desarrollo menos avanzado.

POLITICAS MONETARIAS ANALOGAS.

La ejecución por los países participantes de políticas monetarias muy

divergentes pondría en peligro la libre circulación de mercaderías en un mercado unificado. Si los gobiernos siguen políticas monetarias y comerciales que mantengan un grado razonable de estabilidad monetaria, el problema no sea planteará. En cambio, si las discrepancias entre la políticas nacionales han de perturbar de modo acusado las condiciones de la competencia dentro de la región, los gobiernos deben adoptar de común acuerdo medidas destinadas a reducir estas perturbaciones al mínimo y, de ser posible a prevenirlas.

ARMONIZACION DEL ARANCEL EXTERIOR Y DE LAS POLITICAS COMERCIALES.

Para darles la posibilidad de obtener los beneficios inherentes a un mercado unificado, se ha de conferir a las industrias regionales el mismo grado de protección aproximadamente en todos los países participantes. Además, para prevenir el falseamiento de la competencia, los países deben aplicar también las mismas políticas a las importaciones de los materiales básicos y de los productos intermedios que son objeto de elaboración industrial.

Por consiguiente, los países deben ponerse de acuerdo para armonizar su estructura arancelaria, en especial la cuantía de los impuestos aplicados, y para eliminar los efectos perturbadores de las medidas de control de las importaciones. La coordinación de las políticas comerciales seguidas con relación a terceros países tendrían la ventaja suplementaria de fortalecer la capacidad de maniobra de los países participantes en su relaciones con el resto del mundo. Como a la larga la integración dará como resultado una estructura arancelaria uniforme en todos los países tanto si son productores como si son consumidores de productos concretos, los gobiernos de los países consumidores quedarían pri

vados de su derecho a reducir el grado de protección para precaverse contra los precios excesivamente elevados. Al elaborar el arancel y la política comercial comunes de la agrupación, conviene tener en cuenta los intereses de los gobiernos afectados con objeto de mantener el grado de protección dentro de los límites razonables.

GARANTIAS PARA COMPENSAR LA DISMINUCION DE LOS INGRESOS.

En los casos en que los derechos de aduana que representan una parte considerable del presupuesto nacional, la reducción del arancel en favor de los artículos elaborados procedentes de otros países participantes puede dar lugar a una disminución sustancial de los ingresos percibidos por los países en desarrollo, y sus gobiernos se sentirán renuentes a aceptar dichas reducciones a menos que se elaboren procedimientos para reducir al mínimo el riesgo de esa disminución .

Las modificaciones que se introduzcan en la estructura fiscal de los países interesados tendrán por resultado la desaparición gradual de los derechos fiscales que solo se percibirán sobre los artículos importados de terceros países. Esto supondrá la utilización de otras fuentes de ingreso, sobretudo en forma de impuestos internos aplicados a los productos nacionales y extraregionales . Como la transformación de la estructura fiscal plantea problemas técnicos los gobiernos deben estar en condiciones de recurrir al concurso de los expertos facilitados por los organismos internacionales competentes para efectuar las modificaciones necesarias.

La integración da lugar a otros problemas financieros. Los países que se hallen en una fase inicial de desarrollo soportarán el costo de la protección

concedida a las importaciones procedentes de otros países participantes; al principio no se beneficiarán mucho de los ingresos suplementarios derivados de la industrialización. Para eliminar estas desigualdades será necesario crear cierto mecanismo que permita transferir recursos desde las zonas más industrializadas a las que los sean menos. Uno de los métodos puede consistir en la creación de un fondo común, análogo al Fondo de Solidaridad de la Unión Aduanera Económica Centro Africana.

INSTITUCIONES COMUNES

Ningún procedimiento ni mecanismo institucional puede suplir la voluntad de progreso afirmada por los gobiernos en el orden político, pero diversos son los dispositivos orgánicos que pueden facilitar la superación de los obstáculos y favorecer el avance hacia la integración. Es necesario establecer instituciones comunes para lograr este objetivo. El marco institucional debe comprender entidades cuyos miembros representen el interés común de la región en su conjunto y no intereses nacionales. Esas entidades no deben ser organismos exclusivamente consultivos, sino que deben tener cierto derecho de iniciativa, quedando entendido que incumbirá al órgano compuesto de representantes gubernamentales a adoptar la decisión definitiva. La experiencia ha demostrado que el organismo representativo del interés común puede ser útil en las negociaciones entre los países miembros y que, a menudo sirve como medio para poner en primer plano el interés común y no los intereses nacionales. Es evidente que, entre esas entidades, la creación de una junta de desarrollo regional es indispensable. Esta entidad se mantendrá al corriente de las ac-

tividades nacionales de planificación; determinará si son compatibles con la política general fijada para la región o con las posibilidades prácticas regionales; emprenderá, llegado el caso, estudios de viabilidad con fines comparativos y realizará el cotejo de los planes o de los experimentos de coordinación que los gobiernos decidan efectuar. Además, la junta de desarrollo regional tendrá por función patrocinar proyectos a escala multinacional, habida cuenta de que los organismos gubernamentales nacionales tal vez asignen a dichos proyectos una prioridad baja. Las peticiones que presenten las juntas de dicha índole serán examinadas con ánimo favorable por las instituciones financieras internacionales. Además, tan pronto como se manifieste la necesidad de adoptar una política arancelaria común, se creará una comisión arancelaria regional para examinar las peticiones de protección y emitir dictámen a su respecto. Probablemente, estos organismos serán más eficaces si el nombramiento de sus miembros se efectúa teniendo en cuenta sus actitudes personales; habrán de tener un personal independiente. Quizá sea necesario crear otros organismos comunes. Eso será particularmente necesario para la coordinación de las políticas monetarias y fiscales. Será también indispensable si los países deciden crear un sistema regional de pagos.

Reconocemos que en general, el logro de los objetivos antes enunciados no se ha de efectuar durante las fases iniciales del proceso de integración. Ahora bien, consideramos que para llevar a cabo un programa de integración en un plazo relativamente breve se han de contraer compromisos concretos desde el principio, por lo menos en lo que se refiere a la liberalización del comercio y la creación de instituciones comunes. El programa debe instituir un marco para

la política común de inversiones y comprender garantías concretas en beneficios de los países participantes menos industrializados.

En el orden político quizás sea difícil obtener de los países participantes compromisos definidos que supongan la obligación de eliminar dentro de un plazo concreto todos los obstáculos que se opongan al comercio. Entendemos por ello, que los compromisos que los gobiernos que habrán de aceptar desde el principio podrán ser relativamente flexibles y circunscribirse a las medidas que se aplicarán durante un período preliminar de tres a cinco años. Sin embargo, los gobiernos deben manifestar su determinación a llevar el proceso de integración hasta la conclusión lógica. El programa de liberación parcial - podría consistir en una reducción automática de los derechos con arreglo a un porcentaje determinado en la primera fase, así como una ampliación gradual - de los cupos asignados a los países participantes para cubrir ciertos porcentajes de la oferta nacional. Por otra parte, puede revestir la forma de un acuerdo encaminado a reducir gradualmente los aranceles hasta cierto mínimo que será aplicable a todos los países participantes, esos compromisos se referirán a todos los derechos aplicados a los artículos manufacturados, salvo algunas excepciones en el caso de ciertos productos que planteen problemas especialmente delicados. Después de haber logrado los objetivos de la primera fase los gobiernos habrán de decidir si conviene aplicar otras medidas de liberalización durante la fase siguiente; el procedimiento que se utilizará entonces revestirá preferentemente la forma de una reducción automática de los derechos con arreglo a un porcentaje determinado.

* * * *

SEGUNDA PARTE

CAPITULO VI

Desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, la economía latinoamericana como un todo se ha transformado de manera muy considerable. El fenómeno estructural sobresaliente ha sido el proceso de industrialización. En algunos países ha llegado mucho más lejos que en otros y partió también de bases más adelantadas, pero en todos está presente. La intensificación del crecimiento industrial ha pasado al primer plano de la política económica de América Latina.

Este nuevo aspecto cualitativo de crecimiento tiene un significado particular en las relaciones económicas con el resto del mundo, por cuanto afecta de manera apreciable la composición de las importaciones. El equipo industrial y muchas de las materias primas que requiere la industrialización tienen que provenir de los países del exterior que cuentan con mayor densidad de capital real; más con el transcurso del tiempo, y mientras sean insuficientes las exportaciones para hacer frente a todas las necesidades de importaciones, los países latinoamericanos se verán precisados a entrar a fases más completas de abastecimiento de algunas clases de equipos y productos intermedios. En cuanto a las necesidades de bienes de consumo se ha reemplazado ya en gran parte su importación por producción interna.

Es natural que semejante transformación de la demanda de importaciones afecten no sólo al comercio con los países abastecedores tradicionales sino que influirá en la magnitud y la estructura del intercambio entre los propios países Latinoamericanos.

El crecimiento rápido de la economía latinoamericana en general se debió en muy gran medida a la presencia de una situación favorable de demanda externa durante la mayor parte del período de post-guerra, que se reflejó en un aumento anual de las exportaciones. Factor fundamental de la situación fue, sin embargo, la relación de precios entre las exportaciones y las importaciones.

El impulso recibido del exterior facilitó de todos modos el aumento de la inversión interna y contribuyó a crear condiciones que dieron fuerte estímulo al desarrollo industrial. Este asumió, debido a la escasez de recursos de divisas y a las medidas deliberadas de fomento, la característica de una creciente sustitución de importaciones de bienes de consumo y de productos de industrias básicas nacientes o en plena ampliación.

En consonancia con el cambio de estructura de la producción interna con el aumento relativo de la población urbana y de la demanda de bienes de consumo se ha modificado la composición de las importaciones latinoamericanas a expensas de los bienes terminados de consumo. Además, la tendencia general de las importaciones de cada país influye en la composición de las mismas. En general los países que gracias al aumento de sus exportaciones pudieron elevar más acendradamente sus importaciones, o que no se vieron precisados a restringir la compra de bienes o materiales esenciales, pudieron transformar más favorablemente la composición de su comercio de importación.

Por otro lado, los países latinoamericanos en proceso de industrialización han acusado una tendencia a elevar más rápidamente sus importaciones de productos en estado primario o de semi-elaboración -sean para el consumo o pa-

ra la inversión- que la de artículos terminados. Esta característica, que en parte refleja la sustitución de importaciones ocurrido por medio del aumento de la capacidad de producción de manufacturas es a la vez indicio de la dependencia que el crecimiento de la industria crea respecto a abastecimientos esenciales de productos intermedios, y señala también sectores de posible -- sustitución futura. Además, indica el tipo de repercusión que podrá tener el crecimiento industrial en los países de menor grado de desarrollo.

A pesar del efecto de la industrialización sobre la composición de las importaciones en general, su repercusión en el comercio latinoamericano apenas si ha empezado a sentirse. Hasta ahora, la mayor intensidad de la demanda de materiales y productos intermedios para la creciente industria latinoamericana ha sido satisfecha en su gran mayoría por los países abastecedores tradicionales. Sin embargo, el proceso ocurrido deja ver que, sin comprimir la importación total, proveniente de estos, parte de las necesidades adicionales podría provenir de la propia América Latina a medida que crezca su capacidad productiva.

La sustitución de importaciones que a cada país se le plantea como problema nacional, puede concebirse más amplia y flexiblemente, dentro del marco de un conjunto de países de condición semejante.

El concepto de la cooperación económica entre países de nivel semejante de desarrollo se robusteció considerablemente; era evidente que la postguerra traería una nueva constelación del poder en el mundo y que la situación de los países más débiles resultaría menoscabada si sus esfuerzos no se sumaban.

De esta manera, en una etapa de quince años se estima que el comercio interlatino americano, que actualmente gira alrededor de un valor total de U\$S. 1.000. - millones de dólares podría, llegar a ser más de diez veces superior y a tener una composición por completo distinta siempre que la cooperación que entre los países más industrializados de América Latina lo haga posible.

Concebida hasta ahora la sustitución de importaciones como fenómeno puramente nacional en cada país latinoamericano, el comercio intrarregional ha sido más bien expresión de algunas complementariedades naturales, de cercanías geográficas entre ciertos países y de esfuerzos aislados y esporádicos por realizar operaciones con producción industrial o agrícola en que hayan surgido a veces excedentes transitorios. No ha existido con carácter continental, un intercambio sistemático entre las repúblicas integrantes de América Latina. -

Las importaciones que los países latinoamericanos han efectuado provenientes de la propia región ha fluctuado entre un 10 y un 12% de sus importaciones totales, con un monto, en años recientes, aproximados a los mil millones de dólares. Sin embargo, del 75 al 85% de ese intercambio ha sido realizado por siete países meridionales -Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay, Bolivia y Paraguay- y a los dos primeros ha correspondido de hecho una parte que ha variado entre un 50% del total de 1948/51 y más del 65% en 1969/65.

Es evidente en consecuencia, que en términos generales el comercio latinoamericano ha estado muy concentrado en algunos países y que para pocos de estos ha constituido un elemento fundamental por el lado de las exportaciones.

Ello se ha originado aparte de las causas estructurales, en el hecho de que se ha regido, hasta muy recientemente, por convenios bilaterales. En 1955, se estimó que el 66% del intercambio se realizaba por medio de cuentas bilaterales; si se excluye el petróleo, el 87%. Los convenios fueron a su vez factor limitativo del comercio y causa de corrientes deformadas.

Hasta 1955, del 45% al 55% de dicho intercambio estuvo constituido por productos alimenticios principalmente trigo, café y frutas frescas. Entre el 20 y 25% lo representaron los combustibles, en su mayor parte petróleo crudo. Los productos industriales manufacturados significaron apenas un 3% del comercio total interlatinoamericano.

Son precisamente los artículos manufacturados y las materias primas semi-elaboradas los que han tropezado con mayores obstáculos entre los países latinoamericanos. Una parte de los impedimentos se explica en función de las deficiencias de los servicios de transportes, tanto marítimo como terrestre. También ha sido, sin embargo factor fundamental la etapa misma de evolución en que se encuentran muchas industrias latinoamericanas, todavía no suficientemente consolidadas e integradas; han adolecido de costos unitarios altos. En algunos países, es indudable que el proceso inflacionario agudo ha hecho más difícil establecer relaciones de exportación regulares y de bases firmes, además de que ha afectado los costos de ciertos procesos, también influenciados en alguna medida por los regímenes de cambio múltiples. La falta de crédito a mediano y largo plazo que requieren las manufacturas más complejas, la ausencia de un promocional financiamiento de tipo bancario al cual me referiré especialmente en un capítulo de este trabajo y el funcionamiento poco eficaz de algunos

convenios de compensación bilateral han tenido efectos semejantes.

La política comercial de los países latinoamericanos, fuera de los convenios de pagos y algunos intentos parciales de integración, tampoco ha estado orientada de modo especial a favorecer el comercio entre ellos. En el sector agrícola sometido a regulación en la mayoría de los países, se hizo poco esfuerzo por encontrar bases perdurables de complementación; es más, muchos de los déficit alimenticios y de otros productos agropecuarios se han satisfecho mediante importaciones obtenidas de fuera de América Latina sea por motivos de transporte, por razones de precios, por características especiales de su financiamiento, o por otros factores.

Aún dentro de los moldes impuestos por las tarifas arancelarias en vigor, por los tratados comerciales y por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, es probable que pudiera haberse hecho un mayor esfuerzo de promoción del comercio zonal, sobre todo por parte de los países no estorbados o restricciones cambiarias.

* * * *

CAPITULO VII

Lo que ha venido a dar carácter distintivo a las ideas acerca de la liberación del comercio en América Latina, ha sido el reconocimiento de las dificultades que entrafía el proceso de industrialización. Los países latinoamericanos, aunque en mucha mayor medida, unos que otros, están empeñados todos en programas o actividades de desarrollo industrial. Este asume diversas formas desde el simple beneficio o transformación de una materia prima o un producto alimenticio elemental para su exportación, hasta la compleja etapa de fabricación de maquinaria industrial a la que han entrado ya algunos países, pasando por toda la gama intermedia de manufacturas de bienes de consumo, hierro y acero, productos químicos y farmacéuticos, materiales de construcción, equipo automotriz, artículos de uso doméstico y otros. La industrialización es hoy parte inseparable del proceso de desarrollo económico y, en muchos casos, característica esencial del mismo.

Si bien se ha encontrado con frecuencia que los mercados nacionales han sido insuficientes aún en su dinámica, para sostener plantas manufactureras de magnitud correspondiente a costos unitarios bajos, sobre todo en las ramas básicas de la industria, las naciones latinoamericanas han estado dispuestas a pagar ese precio de la industrialización -el costo unitario elevado - ateniéndose a una serie de criterios que provienen de una consideración más general del problema del desarrollo. En particular, la rapidez del crecimiento demográfico y la intensidad de ampliación de la población en edad de trabajo han vuelto imperativo absorber en actividades industriales los incrementos de mano de obra que el adelanto de la agricultura ha hecho innecesario en este sector

o la que por fenómeno de tipo social ha emigrado del campo a la ciudad. El aprovechamiento consciente de los recursos naturales en beneficio propio y las actitudes nacionalistas sobre esa materia han sido igualmente factores de impulso a las formas de desarrollo industrial que el juego normal de los mercados no habría fomentado.

Pero, quizás más que nada, la inestabilidad de los recursos de divisas a partir de la post-guerra, la demanda a veces incontenible de importaciones y la relatividad de las corrientes de capital a largo plazo del exterior públicas y privadas, fueron el elemento condicionante más destacado de los esfuerzos deliberados de activación del desarrollo industrial que desplegó América Latina.

En ciertas clases de productos manufacturados de consumo, y en particular en algunos de los países más industrializados de América Latina, la sustitución ha llegado casi hasta la totalidad de manera que los incrementos del consumo, pueden satisfacerse sin mayor dificultad con la capacidad de producción establecida o en proyecto. Si el proceso de sustitución de importaciones industriales ha de continuar extendiéndose a las industrias básicas como la siderurgia y los productos químicos, y a otras etapas de mayor elaboración, la estrechez de los mercados nacionales se pone en evidencia.

Las unidades técnicas de explotación en fases importantes de la industria pesada a más de requerir inversiones de gran magnitud suponen, para ser costeables, que la producción que de ellas emane tenga acceso a un mercado generalizado y amplio.

Confluyen por lo tanto, razones de mercado, motivos tecnológicos y

la estrechez de las balanzas de pago para que el continuo avance de la industrialización, aún en los países de mayor dimensión geográfica y humana de América Latina, solo sea posible si se pasa a una escala de poder de compra más elevada que la actual o que la que pueda esperarse dentro de las fronteras de una sola nación. No se trata únicamente de intentar soluciones de complementariedad entre países con la consiguiente especialización sino, de obtener de la acción recíproca de mercados adicionales una dimensión nueva, que a través de todas sus ramificaciones otorgue justificación económica a escala de producción mayores, a costos unitarios más bajos y al aprovechamiento más integral de las oportunidades de producción y consumo.

El desarrollo económico de los distintos países de América Latina y en especial el industrial, ha principiado a concebirse como fenómeno no sólo paralelo sino interdependiente, sin dejar por supuesto, de continuar intimamente vinculado a los acontecimientos presentes y por venir en los mercados internacionales de productos básicos.

Estas últimas perspectivas son las que sirven precisamente para dar más fuerza a los impulsos de integración industrial latinoamericana. Se está abandonando la idea de que el intercambio latinoamericano se podrá desenvolver solo con los productos que ya son objeto de algún comercio o que, producidos en diversos países, espera la eliminación de algunas trabas para movilizarse. Se está entrando, con el concurso de las grandes agrupaciones industriales privadas y las dependencias oficiales, a una concepción de intercambio cuyo contenido serán los productos que emanen de complejos industriales ya en marcha y de otros que inevitablemente tendrán que surgir.

Añadiendo proyecciones relativamente optimistas del incremento de la capacidad para importar de América Latina y de la utilización de capital del exterior, el monto total de divisas disponible hacia el año 1975 no sería suficiente para hacer frente a la demanda de productos que, en ausencia de un intenso esfuerzo industrializador, tendría que importarse para ser posible un aumento moderado del producto por habitante. La alternativa que se vislumbra para América Latina, de acuerdo con el importante estudio de la CEPAL en que se desarrollan las proyecciones respectivas, es la de industrializarse o condenarse al estancamiento o aún al retroceso hacia niveles de vida más bajos.

Por los motivos que se han enunciado, la fase de industrialización que principia a desenvolverse requiere de la cooperación y del intercambio como condiciones determinantes. El comercio interlatino americano más importante del futuro habrá de ser el del equipo industrial y maquinaria, superando al de alimentos y materias primas.

* * *

CAPITULO VIII

La mayoría de los argumentos en favor de un mercado común en América Latina, como en otras regiones, se basan en las posibilidades de que tal mercado conduzca a un mayor dinamismo y eficiencia en la esfera industrial. Aunque también sería conveniente lograr algún aumento en el intercambio de productos agrícolas y minerales, esto se logrará con una aceleración en el ritmo del desarrollo industrial y por consiguiente, en el aumento de la demanda total de materias primas en la región.

Con respecto a la autosuficiencia de determinadas materias primas entre los países de América Latina, citaré conceptos vertidos por un delegado brasileño. Brasil se abastece de fuera de la zona, de metales no ferrosos tales como plomo, zinc y cobre. Estos productos los importa en grandes cantidades y existen aquí, en los países de la zona. Se trata de productos que podemos llamar de carga básica, que podrían incentivar y hacer económica la navegación marítima entre algunos países que hoy están casi aislados por la falta de transportes marítimos. Esa carga básica, al permitirle la existencia de una línea de navegación regular, constituiría un incentivo a su vez, para que se procure colocar en esos mercados así separados por la falta de navegación, otros productos manufacturados que también fueran negociados en la Zona de Libre Comercio.

Estos problemas existen como consecuencia de la distancia que hay entre un país y otro que dificulta la instalación de líneas de navegación marítima. Si encontramos productos básicos capaces de justificar económicamente el establecimiento de una línea de navegación marítima tendríamos el vínculo

necesario para la colocación de los productos de menor valía comercial, los cuales sumados, podría incrementar nuestro comercio.

Sin embargo, hay que reconocer también que la situación descripta es en si misma tan solo un reflejo del subdesarrollo en que se encuentra América Latina.

Otra característica fundamental de la economía latinoamericana es la aguda disparidad en el nivel medio de ingresos que surge entre los países más pobres y los más ricos de la región. Las variaciones del ingreso per-cápita dentro de América Latina son mucho mayores que entre los miembros del mercado Común Europeo o dentro de las fronteras de los Estados Unidos. Este es un elemento fundamental, porque cualquier forma de cooperación económica en la región deberá prever no solo que América Latina en su conjunto vaya equiparándose en cuanto a ingreso y/a producción per-cápita a los países industriales de América del Norte y de Europa sino que también incluso dentro de la región los países más pobres vayan equiparándose a los más ricos.

La producción por habitante en América Latina aumentó a razón de 2,7% anual en el período de 1945 a 1955. Esta proporción de crecimiento no se mantuvo con posterioridad (1956/1965), debido a que han desaparecido las fuerza especiales de post-guerra que la hicieron posible.

Entre los factores favorables que actuaron durante el período 1945/1955, figuró el hecho de que el poder adquisitivo de las exportaciones Latinoamericanas aumentó casi tan rápidamente como la producción, debido a la mejoría en la relación de precios de intercambio. Este hecho, unido en algunos casos a la política deliberada de sustituir los artículos que se importaban y a la consi-

derable afluencia de capital extranjero, permitió sostener un volumen creciente de inversiones que eran necesarias para apoyar el rápido ritmo de crecimiento.

Un estudio llevado a cabo por la CEPAL parecía señalar que no era posible que se repita en los períodos siguientes la experiencia del decenio inmediatamente posterior a la guerra. La experiencia lo ha ratificado plenamente.

Por estas razones, parece que América Latina ha entrado en una nueva etapa de su desarrollo económico, en la cual se encuentran condiciones económicas más comparables con las que se le presentaron durante el intervalo comprendido entre las dos guerras. Por lo tanto, para mantener un impulso de crecimiento similar al del período 1945/1955, es necesario encontrar nuevas fuentes de vitalidad regional, y particularmente acelerar el progreso tecnológico en la agricultura y ampliar el radio de acción y la productividad de la industria.

Si el ritmo del progreso que se logró en América Latina de 1945 a 1955 se mantendría hasta 1975, la producción per-cápita en 1975 sería 70% mayor que en 1955. Esto significaría un enorme incremento en las necesidades de maquinaria y equipo. La CEPAL calcula que la producción anual de bienes de capital en la región tiene actualmente un valor de 300 millones de dólares, que equivale como al 15% de las necesidades totales.

Es prácticamente imposible que todo el aumento de la demanda de bienes de capital necesario para 1975/1980 se obtenga mediante importaciones, ni siquiera de acuerdo con las hipótesis más optimistas concernientes al futuro

aumento de las exportaciones. Se calcula que algo así como el 60% de la maquinaria y equipo que América Latina necesitará en el período de 1975 a 1980 tendrá que fabricarse en la región, lo cual supone una producción por valor de 6.500 millones de dólares.

Es inútil esperar que aumentos de tal magnitud puedan satisfacerse mediante importaciones, debido a la muy lenta proporción en que está aumentando la demanda mundial de los productos que exportan los países subdesarrollados. Por consiguiente es de la mayor importancia buscar el modo de estimular la producción de bienes de capital, de artículos intermedios o duraderos de producción y consumo dentro de América Latina, y es razonable pensar que esto podrá hacerse con mayor eficacia si el mercado de toda la región se unificara.

Aunque la pequeñez de los mercados no sea necesariamente un obstáculo para el desarrollo industrial, hay razones para suponer que una ampliación de los mercados en América Latina permitiría obtener importantes economías de escala.

Además de las economías de escala las habría también como resultado de la mayor especialización regional, ya fuera por el más fácil acceso a las fuentes de materias primas o debido a otros factores tales como la experiencia que se adquiriera. Chile tiene claras ventajas para producir pulpa de papel y sus derivados; Venezuela para productos petroquímicos; Argentina, Brasil y Chile se complementan bastante bien en la producción de diversas clases de equipo ferroviario y producción siderúrgica.

Sin embargo, la industria latinoamericana ha evolucionado sin tener

muy en cuenta las posibilidades de especialización regional. En aquellos donde se ha seguido una política deliberada de desarrollo industrial la tendencia ha consistido en procurar la autosuficiencia sin selección

Por lo tanto, aún cuando los países latinoamericanos tengan que proteger sus industrias, deberían hacerlo de tal manera que se dejara margen para la mayor especialización regional, compatible con un ritmo adecuado de crecimiento industrial.

El proceso de integración económica de América Latina, ayudaría a reducir la vulnerabilidad de los países de la región mediante la diversificación subsiguientes de las importaciones y exportaciones. Es probable que las exportaciones de la región fluctúen en general algo menos que las exportaciones de determinados países; y puesto que la región incluye muchos países que no han ido muy lejos por el camino de la industrialización pueden suponerse que hay un mayor margen para la sustitución de artículos importados en la región en su conjunto, que en algunos de los países más adelantados considerados por si solos. En general una rápida expansión del comercio entre los países latinoamericanos les daría mayor capacidad para resistir los choques del exterior, para vencer las dificultades de sus balanzas de pagos y para evitar se acumulen las restricciones en el comercio.

* * *

CAPITULO IX

Sin perjuicio de los estudios y recomendaciones de carácter general que se hacían con relación a un posible mercado común latinoamericano, existía desde el principio la idea de que podía empezarse con un grupo de países que tuvieran intereses afines por razones geográficas u otras. Dado también que ocho países latinoamericanos pertenecían al GATT, entre ellos algunos de los más interesados en formar el mercado común, se pensó a la vez en encontrar una fórmula que se ajustara a algunos de los regímenes de excepción de ese acuerdo según los cuales dejaría de aplicarse, en el caso de una zona de libre comercio, respecto a países ajenos a ella, la cláusula de la Nación más favorecida.

La iniciativa provino de cuatro países : Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Por razones de problemas bilaterales de pagos y de una reducción en 25% del intercambio que llevaron a cabo mediante cuentas de compensación entre 1955 y 1957, tenían estos países cierta urgencia de llegar a un acuerdo multilateral que liberara su mutuo comercio y facilitara las compensaciones de los saldos derivados de sus convenios monetarios.

En agosto de 1958 se reunieron representantes de los cuatro gobiernos con objeto de considerar un programa de liberalización, entendida esta con referencia a obstáculos distintos a los arancelarios; pero estimaron que era menester "acercarse con prontitud y decisión al establecimiento de una preferencia aduanera intrarregional" que diera contenido y estabilidad a las medidas de liberalización. Esa preferencia constituiría un paso decisivo en dirección a fórmulas más amplias de integración económica, como serían un área de libre comercio

o una unión aduanera. Para no limitar la cuestión a los intereses de los cuatro países representados, se solicitó a la Secretaría de la CEPAL preparara un me morandum que sirviera como enunciación de fundamentos y objetivos de un programa latinoamericano de régimen preferencial, que más tarde pudiera derivar hacia uno de los sistemas previstos en el GATT.

En noviembre de 1958, las representaciones brasileña y chilena ante el décimo tercer período de sesiones del GATT comunicaron a las demás partes contratantes de este su propósito de presentar más adelante a su consideración un proyecto concreto para establecer una zona preferencial latinoamericana. Se convino en no indicar en ese momento con arreglo a cual cláusula de excepción de este acuerdo se presentaría la propuesta; pero se empezó a considerar como más viable el acogerse al artículo XXIV, referente a la constitución de zonas de libre comercio.

En esta forma, al reunirse nuevamente los expertos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en abril de 1959, se decidió elegir la fórmula de "zona de libre comercio". El artículo XXIV del GATT dispone que entre dos o más territorios aduaneros se podrán eliminar los derechos y otras restricciones respecto a lo esencial del intercambio de productos originarios de los mismos, sin que sea obligatorio unificar los aranceles de los países integrantes de la zo na frente al resto del mundo y siempre que los respectivos aranceles aduaneros aplicables a los países ajenos a la zona no sean en conjunto más elevado de los que eran al constituirse la zona. Además, cualquier convenio provisional entre las partes que persigan crear una zona de libre comercio deberá com prender un plan y un programa para el establecimiento, en un plazo razonable

de dicho regimen.

El proyecto de zona de libre comercio empezaba por una declaración de principios en que se hacía notar el carácter apremiante de los problemas de intercambio recíproco de los países proponentes, pero en que a la vez se consideraba que la zona de libre comercio sería un punto de partida oportuno para los esfuerzos destinados a constituir el Mercado Común Latinoamericano. Se declaraba en consecuencia estar en la mejor disposición para negociar el acuerdo con la participación mayor posible en los países latinoamericanos. Mientras tanto, el acuerdo quedaba abierto a la incorporación de cualquier otro país latinoamericano, y se preveía la posibilidad de adoptar medidas especiales en favor de los que presentan menor desarrollo. El convenio debería aplicarse no sólo al intercambio tradicional sino a los productos industriales del futuro y que sería un instrumento tendiente a la integración económica.

A la vez se conformaría a los principios fundamentales de instrumentos vigentes relativos al tráfico internacional y negaba cualquier pretensión de aislamiento.

En junio de 1959, invitados a participar también en las consultas los gobiernos de Bolivia, Paraguay y Perú se acordaron en Lima varias modificaciones al proyecto anterior de los expertos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Este último país convocó entonces a una conferencia diplomática para acordar la firma de un tratado para crear una zona de libre comercio de siete países. De dichas negociaciones celebradas en Montevideo en septiembre de 1959, se obtuvo un proyecto de tratado de zona de libre comercio, cuya firma

se efectuaría en febrero de 1960. El tratado fue suscripto por los Cancilleres de los países participantes el 18 de febrero de 1960. -

* * * *

CAPITULO X

Mediante este convenio suscripto en febrero de 1960 los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay establecen una zona de libre comercio e instituyen una asociación Latinoamericana de Libre Comercio, cuya sede será la Ciudad de Montevideo.

Deja bien establecido el objetivo de llegar en forma gradual y progresiva, a un mercado común latinoamericano y de favorecer la complementación e integración de las economías de los países integrantes del mismo. Además, la situación especial de los países de menor desarrollo relativo es objeto de reconocimiento explícito.

El tratado fija un plazo de doce años a contar de la fecha en que entra en vigor para eliminar gradualmente, respecto a lo esencial del intercambio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden sobre la importación de productos originarios de los territorios de cualquier parte contratante. Por gravámenes se entienden los derechos aduaneros y cualquier otro recargo de efectos equivalentes -sean de carácter fiscal, monetario o cambiario - que incidan sobre las importaciones. Se llevarán a cabo negociaciones anuales con objeto de reducir los gravámenes en un 8% de la media ponderada de los vigentes para países ajenos a la zona. Con los productos negociados se integrarán "listas nacionales"; estas concesiones podrán ser retiradas mediante negociaciones y compensaciones adecuadas. Pero se formulará asimismo una "lista común" de productos sobre los cuales se eliminarán totalmente los gravámenes; esta lista deberá representar el 25% del valor del intercambio entre las partes contratantes al cabo de tres años, el cincuenta por ciento al cabo de seis, el se-

tenta y cinco por ciento después de nueve y "lo esencial" en el último trienio. Son irrevocables las concesiones sobre los productos de la lista común. El tratado preve la forma de computar los elementos que intervienen en los cálculos antes citados.

Se expresa en diversas formas en el convenio el llamado "principio de reciprocidad", que al parecer se puede interpretar de dos maneras: por un lado reciprocidad de concesiones, es decir, que no habrá concesiones unilaterales o inequitativas; por otro lado, "la expectativa de corrientes crecientes de intercambio" entre cada parte contratante y el conjunto de los demás, respecto a los productos negociados. No se pretende que las importaciones de cada país provenientes del resto de la zona, sean iguales a sus exportaciones; pero si a consecuencia de las concesiones surgieran desventajas acentuadas y persistentes para un país, se hará un estudio del problema a fin de adoptar medidas que impulsen al intercambio, hasta alcanzar los más altos niveles posibles. Tales medidas no deberán ser restrictivas. Si la disparidad de niveles de los gravámenes y las restricciones fuere muy grande se introducirá en las negociaciones un criterio de equidad para los efectos de la reciprocidad de concesiones. Además, se procurará armonizar los regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, los bienes y los servicios procedentes de fuera de la zona. Salvo el tráfico fronterizo cada parte contratante evitará toda discriminación en el trato de los productos de los demás. Prevalecerá la teoría y la práctica de incrementar el intercambio y no de restringirlo.

Las cláusulas de salvaguardia esbozadas en varios proyectos anteriores aparecen en el Tratado con una justificación más precisa. Se podrán aplicar res-

tricciones cuando las importaciones de los productos negociados causen o amenacen causar prejuicios graves a determinadas actividades productivas de importancia y cuando correspondan a medidas de corrección de un desequilibrio global de la balanza de pagos; pero todas estas restricciones habrán de ser transitorias, y en caso de durar más de un año, deberán ser objeto de negociación para eliminarlas.

La posibilidad de celebrar convenios especiales de complementación; e integración es prevista de manera amplia y detallada. Las partes contratantes se comprometen a realizar esfuerzos para promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de integración y podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales, en los cuales se podrá fijar un programa de liberación especial para los productos del sector inclusive cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y las partes complementarias empleadas en la fabricación de esos productos. No se excluirá a ningún país de las negociaciones sectoriales si desea participar en ellas. En materia agrícola podrá también haber arreglos especiales. Las partes contratantes procurarán coordinar sus políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios. Pero también podrán restringir las importaciones de estos artículos para reglar los abastecimientos y la producción internos sin dejar de tomar medidas que permitan incrementar el comercio de los mismos.

La situación de los países de menor desarrollo relativo es objeto de un capítulo especial por el cual las partes contratantes se comprometen a realizar esfuerzos en el sentido de crear condiciones favorables al crecimiento de las economías de aquellos países. Entre las medidas que se prevén están: autorizar

a un país a conceder al de menor desarrollo ventajas exclusivas; permitir a este cumplir en condiciones más favorables el programa de reducción y eliminación de gravámenes y permitirle mayores medios de defensa en su balanza de pagos y de protección de su producción nacional. Además, se considera como responsabilidad colectivas de las partes contratantes el apoyar dentro y fuera de la zona, medidas financieras o técnicas destinadas a ampliar actividades existentes en un país de menor desarrollo y a fomentar nuevas regiones de industrialización, así como promover programas especiales de asistencia técnica destinados a elevar la productividad en determinados sectores de producción de un país de esa condición. Mediante un protocolo al Tratado se declaró que Bolivia y Paraguay -y posteriormente Ecuador- se encuentran en situación de invocar a su favor los tratamientos especiales previstos para países de menor desarrollo relativo.

La Asociación de Libre Comercio contará con dos órganos. El superior será una "conferencia" de delegados gubernamentales a la que corresponderán las decisiones de mayor categoría y que se reunirán una vez al año o en caso necesario con mayor frecuencia. Sus decisiones se tomarán por mayoría de dos tercios y durante los primeros dos años, sin que haya voto negativo. El otro órgano será el Comité Ejecutivo Permanente, integrado por representantes de los gobiernos que quedará encargado de la aplicación y ejecución de las disposiciones del Tratado y de realizar con la ayuda de una Secretaría Técnica el estudio de los problemas que surjan.

El tratado contiene otras disposiciones habituales referentes a libertad de tránsito, subsidios, medidas de protección del patrimonio cultural, la

salud, etc., y a su entrada en vigor. El convenio es de duración ilimitada pero cualquier parte contratante podrá retirarse del mismo con un año de aviso, salvo que continuara en vigor por cinco años más las concesiones que hubiere otorgado a las demás partes contratantes o recibido de ellas, en lo que respecta a reducción de gravámenes y demás restricciones. Por otro lado, podrán adherir a la Asociación de Libre Comercio cualquier otro estado latinoamericano, con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado, a condición de que el adherente acepte las concesiones recíprocas ya existentes en la zona y otorgue los compromisos mínimos acumulados desde el principio.

El tratado se concibe como un instrumento que rige la liberación del comercio entre las partes como etapa previa a la constitución ulterior de un Mercado Común Latinoamericano. Las partes se comprometen a empeñar sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables a ese fin, y al cumplirse 12 años de vigencia del Tratado se procederá a examinar los resultados obtenidos en virtud de su aplicación y se iniciarán las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de sus fines, y si fuere oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica.

* * * *

CAPITULO XI

El tratado que condujo a la creación de la zona latinoamericana de Libre Comercio es el resultado de una serie de esfuerzos que se tradujeron previamente en estudios por partes de Organismos Nacionales e Internacionales. En la esfera internacional reuniones de ese carácter a la que asistieron delegados de los países interesados, expusieron una y otra vez argumentos en favor de la integración económica latinoamericana que se materializaron en este primer acuerdo de complementación que constituye el presente trabajo.

Simultáneamente con los estudios y publicaciones de economistas que se han interesado por estos problemas de latinoamérica me ha parecido de sumo interés transcribir algunos conceptos destacados vertidos en las reuniones internacionales, justamente por quienes han tenido a su cargo la realización de este proyecto, sus puesta en marcha y su funcionamiento.

De delegados uruguayos

Las causas que llevaron a los países latinoamericanos a formar esta Asociación pueden ser resumidas en las condiciones económicas generales del mundo moderno, en el cual hay una indudable tendencia a agruparse en organismos regionales de integración económica, que permitan el establecimiento de amplios mercados de consumo para sentar en esta forma, las fases de una economía sana y próspera que pueda ser desarrollada rápidamente.

La Asociación busca pues, agrupar a la totalidad de los países latinoamericanos en un organismo de integración económica que, comenzando por la modesta zona de libre comercio sea susceptible de evolucionar hacia el es-

tablecimiento de un mercado común. Es una empresa que altera substancialmente las realidades jurídicas y económicas en las cuales nos habíamos movido hasta el presente. La empresa de crear una zona de libre comercio en países como los nuestros, de desigual estado de desarrollo económico, con distintos problemas, con dificultades muy grandes de transporte entre sí, con economías que en muchos sectores son competitivas y en los aspectos de la industria mediana y liviana, especialmente muy diversificadas y por consiguiente también en cierto modo competitivas y no complementarias, tenía que adolecer de grandes dificultades.

Lo que es interesante destacar es que el Tratado de Montevideo, si se analiza con independencia de los factores que lo originaron y de las circunstancias históricas y políticas en que nació, representa, indudablemente un esfuerzo modesto en el camino de la integración económica. Establece un programa de liberación muy modesto, pero ese programa ha sido ampliamente superado en las negociaciones.

El tratado que es fundamentalmente un instrumento de política comercial, ha producido en una primera etapa un aumento del intercambio. Seguramente, ese aumento del intercambio ha tenido una primera manifestación en las corrientes comerciales que ya existían con anterioridad, e irá extendiendo paulatinamente hacia otros rubros nuevos y produciendo ese desarrollo integral de la economía y esa diversificación del intercambio tanto en calidad de materias como en mercados o en países de nuevas corrientes comerciales que hasta ahora no han tenido lugar por falta de un mecanismo adecuado de tipo jurídico. El Tratado no crea ningún mecanismo de tipo automático precisamente por las dificultades a que podría dar lugar la aplicación de --

un mecanismo de desgravación de este tipo, que tendría desde luego un efecto más inmediato y más enérgico, pero que podría provocar trastornos en economías mal preparadas para entrar bruscamente en un régimen de competitividad.

De la Delegación Argentina.

La zona de libre comercio, que arranca formalmente con la firma del Tratado de Montevideo nos abre la única perspectiva viable que hemos encontrado para intentar apuntalar con elementos concretos las posibilidades del desarrollo económico regional.

Además de la especialísima coyuntura internacional, política y social, que es de difícil tránsito y también de difícil pronóstico, enfrentamos una verdadera revolución de orden técnico, estamos viviendo una segunda gran revolución industrial.

Este progreso técnico acelerado nos impone buscar condiciones adecuadas para realizar nuestro desarrollo en términos tales que no vayamos retrocediendo relativamente cada vez más en relación con los grandes países industrializados del mundo. Y una de las premisas básicas, es justamente, contar con un mercado de dimensión adecuado, para poder ver posibilitada la incorporación de las nuevas técnicas y poder trabajar a niveles económicos de producción si queremos propender a la elevación del nivel de vida en nuestros pueblos.

No hubiera sido demasiado difícil llegar a arreglos más o menos inmediatos para el intercambio de los productos tradicionales. Pero el objetivo era otro. Encontrar la fórmula que permitiera llegar a una situación que faci-

litara nuestro desarrollo industrial, el intercambio de productos industriales.

Esta transformación exige una gran dosis de audacia, más sabiendo que se va a chocar con una realidad dada y con una serie de intereses más o menos consolidados que en muchos casos son reacios al cambio. Pero si no hay esa disposición básica es inútil pensar en encontrar un mecanismo adecuado para acelerar las posibilidades de desarrollo de estabilización económica de estos países y de la región en su conjunto.

Respecto a la colaboración de los hombres de empresa, tiene que haber un contacto cada vez más denso entre quienes tienen la posibilidad concreta de dar vida a este esquema normativo que han preparado los gobiernos. El gran esfuerzo de los gobiernos es haber llegado a la suscripción del Tratado y haber tomado las medidas necesarias para tratar de ponerlo en marcha; pero quienes han de darle vida, quienes han de volcar dentro de esas formas el contenido vital son evidentemente los hombres de empresa.

De la Delegación Chilena.

Esta Delegación ha sostenido que el problema del transporte en todos sus aspectos debe merecer atención especial del Comité Ejecutivo. Se debe establecer un Comité Especial de Transportes que analice todo el problema en su integridad: el de transporte, el de carga básica, el de puertos, legislación que asegure la buena circulación de mercaderías, porque sin un adecuado sistema de transportes la Zona de Libre Comercio no va a funcionar eficientemente. Chile, ha sostenido reiteradamente sus delegados, espera un beneficio zonal. Cree - que el comercio bilateral ha desaparecido y que los intereses tienen que ser considerados en beneficio total de la región en la que estamos integrados.

La Delegación Paraguaya.

Considera que el tratamiento dado a un país de menor desarrollo económico relativo es la consagración del derecho conquistado por los países latinoamericanos, de ser ayudados, por potencias de mayor desarrollo, a mejorar las condiciones de vida para sus pueblos.

Este tratamiento permitirá crear mejores condiciones para las inversiones extranjeras en lo posible zonales con la ampliación de un mayor mercado consumidor y una mayor oportunidad de trabajo, que utilice el mayor número de mano de obra, resultante del crecimiento vegetativo de la población y evitando la exportación de brazos, procurando la repatriación de miles de nativos radicados en países vecinos, a una mayor capacidad de compra, resultante del aumento de las exportaciones para productos manufacturados de los países de la zona.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio representa para el Paraguay una gran esperanza y también una gran incógnita.

Puede posibilitar un desarrollo orgánico al iniciar su industrialización empleando sus materias primas.

Es una gran incógnita por cuanto se debe neutralizar los pequeños - grandes peligros que representa la Asociación para el Paraguay.

Pensando que el comercio exterior es en un 34% con los países de la zona, y que el ingreso fiscal representa un 69% de las imposiciones a las importaciones, se puede tener una idea de lo delicado de este problema para el Paraguay. Se debe cuidar un comercio tradicional que representa el 34% y buscar la forma de conseguir nuevas rentas en un 60% en el presupuesto nacional.

Es muy difícil para el Paraguay pensar en Industrias con una población de un millón 900 habitantes, de los cuales, por el bajo nivel de vida son consumidores de una cifra infinitamente baja.

Pero la Zona brinda la oportunidad de un mercado muy extenso; serán 200 millones de habitantes los cuales permitirían al Paraguay encarar su industrialización sobre una productividad que ayude a competir libremente dentro de la zona.

Del Banco Interamericano de Desarrollo

Es evidente que los países que constituyen la Zona tienen un muy escaso margen de medios de pago, y eso trae un sinnúmero de problemas en orden al comercio interzonal.

El Banco podrá contribuir en primer lugar a solucionar de alguna manera el problema de pagos. También el Banco tendrá que atender a los problemas que crea el financiamiento de las exportaciones, porque es evidente que ninguno de los países de la Zona, por falta de ahorro nacional, está en condiciones de competencia en el mercado internacional.

Es decir, los países latinoamericanos no pueden exportar bienes de capital y bienes de consumo duraderos sino tienen un financiamiento adecuado.

También el Banco podrá dirigir o encarar la política de inversiones en orden a los acuerdos de complementación que tengan nacimiento en el tratado.

La alternativa entre el desarrollo nacional y el desarrollo regional no solo no existe, sino que el desarrollo nacional se condiciona a la posibilidad de introducirlo en el marco regional. Las agrupaciones comerciales entre los países son convenientes en Europa, pero son imprescindibles en América Latina.

Los países de América Latina requerirán recursos exteriores en cantidades muy superiores a las actuales y esos recursos exteriores no va a ser posible obtenerlos con una expansión de las exportaciones tradicionales. Eso no será posible, primero porque los productos de exportación regional de América Latina son productos cuya demanda no crece en la medida que crece el ingreso de los grandes países industriales. En segundo lugar, porque ya que no podemos prever un aumento considerable de volúmenes, tampoco y mucho menos podemos prever un aumento considerable de precios. Y en tercer lugar porque si no podemos contar con exportaciones para financiar nuestras importaciones, el otro recurso, el de los créditos, es necesariamente limitado. Si América Latina quiere seguir creciendo va a tener que aumentar sus importaciones y la única manera de hacerlo es, precisamente proveyéndolas desde la propia América Latina.

Se puede crear, entre los Países de América Latina, un comercio multiplicado en relación con el actual, que vaya atando los recursos que cada país necesita para esa expansión económica que los pueblos reclaman, y que solamente podrá alcanzarse sin problemas insolubles, a través de un desarrollo coordinado, de toda la actividad económica de América Latina para el cual los países vayan entre sí proporcionándose aquellos bienes que no podrán

de otra manera adquirir en el resto del mundo. -

Es evidente que para ello los medios de pago mutuos tendrán que ser creados por las exportaciones de productos no tradicionales. Tendrá entonces cada uno de nuestros países que desarrollar nuevas líneas de exportación para financiar a su vez nuevas líneas de importación que se irán creando entre los países de América Latina.

A través de este mecanismo el proceso de integración podrá ir mucho más rápidamente de lo que se pudiera suponer, desde el momento que los intereses globales de la economía de los países, por un lado, lleven a las clases dirigentes y a los gobiernos a decisiones más rápidas y más profundas; y por otro lado se revelen los intereses particulares que vendrán a beneficiarse del proceso de liberación.

En el momento de apreciarse el carácter positivo de las negociaciones que condujeron a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, la opinión pública, los intereses privados y los gobiernos tendrán interés en acelerar no solo el proceso de liberación, sino también de tomar las medidas complementarias de las cuales resultará una eficacia mayor del proceso de liberación y de integración económica final.

CAPITULO XII

Los países colindantes de América del Sur tenían entre sí acuerdos bilaterales, más o menos análogos, que se habían celebrado en el curso de los últimos años. El acuerdo sobre zona de Libre Comercio deberá constituir una revolución en América Latina. Es la negociación multilateral que por primera vez se hace de un instrumento destinado a regular el comercio recíproco de estos países.

Los instrumentos que se pretendían reemplazar son esos convenios bilaterales que ya no responden a las características que han adquirido las economías de todos esos países. Esos convenios bilaterales han respondido en general a una economía controlada a veces rígidamente, a un tipo de economía monetaria especial, basada fundamentalmente en el control de cambios y a una época de producción de materias primas que tenían mercados más o menos probables y de cierta firmeza en cuanto a sus valores, que actualmente han perdido.

En capítulos anteriores creo haberme extendido suficientemente acerca de las transformaciones que se han operado, y que son fundamentales para regular el intercambio recíproco en estos países.

Esta fórmula tiene todas las ventajas del estímulo que se puede obtener y la enorme ventaja de favorecer la mejor localización de producciones dentro de toda la zona. Es en buena doctrina económica el mejor método para promover una mejora de productividad en todos los países; el único medio, para aumentar sensiblemente el nivel de vida de la población. Se obtiene así lo que se

llama la sustitución de importaciones, pero ya no en el ámbito puramente nacional sino en el ámbito regional. Lo que hasta ahora viene importándose de fuera de la zona podrá en el futuro mediante esos estímulos, importarse desde dentro de la zona. Y las importaciones tradicionales podrán sustituirse por importaciones de dentro de la zona. Evidentemente este acuerdo tiene que ser bien administrado, y en el Comité tendrán que participar negociadores de los diversos países, que habrán de discutir subro por subro, las rebajas y las concesiones que sobre la base de reciprocidad han de concederse anualmente. Esto, indudablemente, no podrá hacerse en el nivel puramente gubernamental; las partes interesadas, especialmente la actividad privada, deberán tener una participación activísima en este proceso, puesto que nadie mejor que la iniciativa privada conoce cual es su capacidad de producción y cuales son sus mercados de colocaciones y de abastecimiento dentro del área. Esto significa replantear muchas planificaciones empresarias en la Argentina y en los demás países a fin de buscar un estrechamiento mayor de las relaciones comerciales entre todos los países.

En la Conferencia Interamericana de Buenos Aires de la Organización de Estados Americanos de Agosto de 1957, se aprobó una recomendación relativa al Mercado Común Latinoamericano; se establecieron en aquella oportunidad las calificaciones, las condiciones en las cuales sería posible o recomendable que se formase un Mercado Común Latinoamericano. Se dijo que convendría que fuese gradual, progresivo, selectivo y competitivo. La Zona de Libre Comercio, que no pretende ser un mercado común, pero puede ser uno de sus tres requisitos, es gradual, se perfeccionaría en el curso de doce años, opera por productos negociados.

Es electiva en cuanto a países, con problemas comunes y proximidad geográfica y gran intercambio; es efectiva por productos que se van eligiendo por negociación, es progresiva, en el sentido de que se irá ampliando el intercambio y estrechando los vínculos comerciales entre los países. Y es competitiva en cuanto a que tiende a operar sobre bases de monedas cada vez más convertibles, y al abrir estímulos al intercambio de productos favorece la competencia en el ámbito regional.

La Argentina ha dado un gran paso al sustituir un régimen de control de cambios que imperó durante muchos años, por la convertibilidad monetaria. Este enorme paso de transformación de instrumentos de política económica, y por lo tanto de política comercial, obliga a adecuarse en lo concerniente a los países limítrofes, a la nueva situación.

La Argentina, en este ámbito subregional, ejerce una gran parte de comercio junto con Brasil; el 70% del comercio lo tienen estos dos países, y la Argentina en alguna medida ya tenía prefigurada la zona de libre comercio con las preferencias que en distinto orden daba la importación y la exportación con los países limítrofes, más el Perú. La reforma monetaria y cambiaria ha significado uno de los tres requisitos para poder configurar esta zona. Los cambios múltiples son un impedimento para llevar adelante esquemas de zonas de libre comercio^o de integraciones económicas, porque es muy difícil, cuando no imposible, medir el efecto que tiene un tipo de cambio distinto, en cuanto a la posibilidad de liberalización. Un recargo del 20, el 40 ó el 100 por ciento, que grava un producto, es más sencillo de reducir, computarlo y medirlo a los efectos de obtener reciprocidad en

otros países. En cambio es muy difícil, pero no imposible, medir el efecto de un cambio múltiple y de una prohibición de importar para obtener concesiones en otros países.

Básicamente, esta zona de libre comercio, tiene dos objetivos de tipo comercial: uno de ellos es ordenar armoniosamente, dentro de los compromisos de cada uno de los países, con terceras partes y entre sí, el llamado comercio tradicional de alimentos, materias primas, minerales y algunos productos semi-elaborados. El otro objetivo ya es más dinámico y tiende más a la expansión propia de la economía de todos nuestros países; a obtener un instrumento que facilite estímulos para la producción industrial. En cuanto se entra en la etapa de producción de vehículos, maquinarias, química pesada, elaboración de productos de petróleo, etc. la dimensión del mercado de cada uno de nuestros países resulta en general muy reducida, y además, la magnitud de la inversión de capitales en esas industrias suele ser tan grande, que no se justifica sino a costos casi prohibitivos la fabricación de esos productos con mercados tan pequeños. Esta Zona da los instrumentos para ampliar mercados en la medida que los países deseen especializarse en ciertas ramas, obteniendo de los otros países estímulos que no se extienden a terceros países fuera del área. Ese es el efecto, enormemente dinámico, que se puede obtener de la zona de libre comercio. En qué medida se obtendrán depende necesariamente de la administración de la Zona, del deseo de las partes y de las negociaciones que se hagan anualmente.

El régimen es una negociación multilateral permanente. Lo que se ha pretendido no es programar la política de los países del área; es crear un

instrumento de negociación lo más flexible posible, para que en cada oportunidad permanentemente, al cabo del perfeccionamiento de la Zona, los países decidan en qué términos se situará la política económica de cada uno. En el tipo de instrumento o de figura comercial que se ha elaborado hay un margen de perfeccionamiento que permite adaptar y resolver los problemas de protección que sean necesarios, no sólo por las cláusulas de salvaguardia, sino por previsiones expresas del texto que permiten a los países la protección de sus industrias, que elaboren las materias primas producidas en sus territorios nacionales .

Es la inquietud que nace del deseo de desarrollarse, de la voluntad evidente que existe en estos países de seguir avanzando en el progreso industrial, de crear nuevas plantas y nuevas formas de producción.

Es casi un axioma en el comercio mundial que cuanto más industrializados son los países, mayor es su comercio. Cuanto más industrias tienen dos economías, mayor es el intercambio de productos industriales, incluso de los mismos.

Dos apreciaciones breves sobre dos conceptos fundamentales: protección y especialización:

La producción industrial de la zona es cara frente o en comparación con la de los países altamente industrializados por tres motivos: porque no está entrenada, no está especializada, como la de esos países; el capital es escaso, por lo tanto caro, Y los conocimientos técnicos son escasos y por lo tanto hay que importarlos.

Esos tres aspectos definen porque la industria en esos países necesariamente debe ser protegida contra la industria de los países altamente especializados. Pero no vale lo mismo en ese terreno, frente a la industria de países de similar o igual desarrollo, donde existe el mismo problema de mano de obra, el mismo problema de capital escaso y la misma falta de conocimientos técnicos. En estos casos ya hay además una natural protección dada por el flete y por las dificultades de las comunicaciones que existen dentro de nuestros países y las dificultades de los transportes que son también muy deficientes. Y aún así cabe suponer que los estímulos que se otorguen recíprocamente dentro de esa Zona de Libre Comercio, generarán por propio impulso, una nueva demanda para los mismos productos y para muchos otros para cada uno de los cuales cada país puede fiscalizarse.

Si dentro de un concepto económico se habla de especialización, pudiera ser que se crea que son rubros industriales en los cuales estos países pretenden especializarse. No hay tal cosa. La especialización es por empresa, por artículo y no por rubro industrial. No se trata de que un país se especialice en la industria automotriz y otro deje de especializarse. Varios países pueden especializarse en una cierta industria donde, dentro de ella, pueden obtener determinadas especializaciones de determinados rubros de los cuales se intercambian para mejorar la productividad de los dos. Ese ha sido el ejemplo de los grandes países industriales que tienen el mismo rubro industrial y dentro del mismo rubro se especializan en determinadas producciones.

La ratificación y puesta en marcha del Tratado de Montevideo ha plan

teado en nuestro país algunos interrogantes, ya sean con respecto a la posibilidad de una modificación de la política económica, ya sea en cuanto a la obligación de mantener cierto ritmo de producción mínima para poder cumplir a su vez los planes de adquisiciones que los otros países signatarios pueden formular con respecto a nuestro país.

El criterio oficial ha sido contrario a esas posibilidades. Para que los planes de expansión con estabilidad monetaria tengan éxito, el país necesita una mayor intensificación de su intercambio, y como tiene graves dificultades de expandir su intercambio con los tradicionales mercados del mundo, lo necesita hacer con los países vecinos. Por eso inclusive se piensa que una política de expansión no puede tener todo el éxito que se desea, sino a través de una política inteligentemente administrada a través de una Zona de Libre Comercio; la Zona no es la política, es el marco, la regla de juego; la política la harán el gobierno y la fuerza económica del país, y esa fuerza se la dará la dinámica de su propia expansión.

En cuanto al segundo interrogante, este acuerdo no preve compromisos mínimos, ni de compra, ni de venta, sino que establece nada más que las reglas mediante las cuales se facilita y se estimula el comercio, pero de ninguna manera se asumen compromisos mínimos o máximos de entrega de determinados productos o compra de otros.

* * * *

CAPITULO XIII

LOCALIZACION DE UN FACTOR DINAMICO.

La única posibilidad que tienen los países Latinoamericanos para crecer en forma equilibrada y respondiendo al requerimiento de una distribución equitativa de la riqueza de la región, es promoviendo la industria pesada.

La mera expansión del comercio no constituye factor dinámico. En primer lugar porque es escaso con respecto al resto del comercio con el mundo. En cambio, el desarrollo de la industria pesada, implica la posibilidad de trabajar en común.

Por supuesto, para el desarrollo de la industria pesada, hacen falta algunas condiciones básicas. En primer lugar, tener conceptos claros de como puede esta industria desarrollarse. En segundo lugar, hacer un planteo realista de su funcionamiento, y finalmente la adopción masiva de la tecnología más adecuada. Es indudable que América Latina tiene algunos estudios. También es cierto que los mismos pueden y deben completarse. Pero es imprescindible que América Latina asuma en su conjunto la responsabilidad como grupo de países. Hasta el presente, han sido más bien los Organismos Internacionales los que en realidad dieron los datos acerca de nuestro posible desarrollo. En cambio, ha habido una carencia nacional en el esfuerzo de complementarlos en forma de región. Por eso, tal vez, el Tratado de Montevideo ha dado en forma tímida el primer paso, y en consecuencia Argentina por ello se ha adherido plenamente, porque entiende que aunque constituya un tratado en el que se dice menos de lo que falta, implica esa posibilidad de por lo menos haber logrado algunos puntos de contacto que han per-

mitido cristalizar un comienzo de integración.

Una zona de libre comercio constituye un paso inicial en el proceso que implica grandes posibilidades, en el sentido de que cada país pueda mantener una política tarifaria más libre con respecto al resto del mundo. Y además, porque a través de las cláusulas de escape y de los principios de reciprocidad o incluso con algunas cláusulas de salvaguardia, pueden bosquejarse soluciones transitorias que contemplen aquellas caídas imprevistas de las balanzas comerciales con respecto a ciertos países. Todo esto está indicando ciertos caminos que debemos tratar de seguir, pero con la condición de que estos caminos tengan un sentido.

América Latina debe enfrentar en forma más creadora el problema y no tan conceptualista. Si los distintos países se entienden como región, el efecto inducido del crecimiento del país más rico implica, en forma subsiguiente, el del país vecino, sobre todo si el principio Latinoamericano tiene vigencia.

Es imprescindible que se programe la industria pesada como región. En segundo lugar tratar de juntar los esfuerzos de búsqueda financiera para tener una mayor capacidad negociadora frente a las Instituciones Internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que pueden constituir un instrumento bastante eficaz para el desarrollo del área. Además es imprescindible explorar las posibilidades financieras de Europa. Ello supone entonces también un estudio bastante estrecho. Los programas de desarrollo que impliquen una mejor localización industrial y mercados dilatados, hacen más renta-

ble económicamente el proyecto. Por esta vía se podría lograr una mayor capacidad negociadora en la contratación de préstamos de largo plazo, especialmente para desarrollo.

Simultáneamente con eso, se pueden ir creando las condiciones para armonizar el transporte con nuevos criterios de tipo regional; lograr niveles de mayor eficiencia y rentabilidad de los transportes.

De esta manera, el campo en la integración es bastante posible. No se debe pensar en forma un tanto inducida que de la integración económica se va al desarrollo.

El propio Tratado de Montevideo preve un período de doce años para la liberación en lo esencial del intercambio. Esas son condiciones iniciales. Lo que va a representar una auténtica integración va a ser la consolidación de los sectores que constituyen actividades básicas.

Las teorías en torno del desarrollo inducido de la demanda o de la población que siguen el enfoque metodológico clásico que emplean ciertos sentidos conceptualistas basados en el pasado o que no se ajustan a los países subdesarrollados, no tienen vigencia en Latinoamérica. Aquí existen estrangulamientos, escaseces, carencias, especialmente de capital, por lo que es necesario buscar las fallas estructurales y resolverlas por negociación.

La integración Latinoamericana permitirá a la Zona tener una mayor capacidad de negociación para hacer frente a esa tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio, y plantea una posibilidad de cooperación in-

ternacional.

El planteo entonces cambia para convertirse en una relación de tipo estructural que permita bosquejar con mayor profundidad y realismo el futuro mercado.

Con respecto a los países de menor desarrollo relativo, el Tratado de Montevideo es bastante amplio, a través de una posibilidad de ayuda técnica, especialmente mejoramiento de la mano de obra, e incluso con una política industrial deliberada hacer posible lograr que esos países, que por efectos internos no pueden inducir industrias, puedan hacerlo como área.

Es obvio que tendrán que celebrarse negociaciones para lograr la participación equilibrada en el ingreso y que todas las zonas se beneficien. Lo esencial es que exista la posibilidad de crecimiento, que crezca el ingreso bruto por habitante. Y América Latina está demostrando en casi todos los países incapacidad para crecer, está estrangulada y se está estabilizando. Si se logra romper ese estrangulamiento se estarán dando las condiciones para que la integración se realice con bastante éxito.

La Zona Latinoamericana de Libre Comercio no debe ser la posibilidad de eliminar barreras aduaneras para conseguir introducir manufacturas o mercaderías a más bajo precio y competir con países de otra área. No debe ser la posibilidad que han ejecutado anteriormente otros pueblos, de que algunos sectores humanos exploten mediante su capacidad industrial o financiera a otros sectores humanos. Por ello, tan importante como fijar las condiciones específicas

en que debe realizarse la Zona en el campo económico, es fijar con claridad la serie de principios en que deberá desarrollarse el concepto social que involucra la tarea.

La Zona Latinoamericana de Libre Comercio no puede de ninguna manera, al desarrollarse, establecer mayores desequilibrios entre los pueblos del área, sino que por el contrario debe tender a la desaparición de tales desequilibrios, produciendo la renuncia de cualesquiera intereses locales. Debe también por razones económicas, lograr el mercado interno indispensable de su propio desarrollo; tratar de elevar el nivel de vida general de toda la población americana mediante la redistribución de ingresos, y que se logre durante el proceso, para que se cree ese mercado de consumo interno, puesto que no se puede pensar en decir que el desarrollo económico debe hacerse en base al infraconsumo. Y en segunda instancia, debe obrarse con un criterio de justicia y de la indispensable necesidad de eliminar las tensiones sociales que hoy agitan a Latinoamérica; de no realizarse esos actos primarios de redistribución de riqueza para la elevación del nivel de vida y la instauración de la justicia social, podría resultar en vano realizaciones técnicas de mercado común o de cualquier otro tipo.

El ideal Latinoamericano de integración económica no puede en manera alguna estar condicionado a ventajas de grupos de países o de sectores económicos, sino que deberá estar exclusivamente condicionado a ser un factor de elevación integral, dentro del área Latinoamericana, del nivel de vida de todos los pueblos comprendidos en ella.

Habrá que llevar a cabo una revolución incruenta que consista en establecer valores morales en función de una estructura económica, pero también social y cultural que posibilite eliminar para siempre la enajenación del ciudadano de Latinoamérica.

* * * *

TERCERA PARTE

CAPITULO XIV

Los acuerdos de cooperación financiera entre los países de la ALALC son resultados de un largo proceso de estudio y discusión. El problema de los pagos intrazonales en América Latina había interesado a la CEPAL desde su primer período de sesiones en 1948. La preocupación original era superar, por medio de arreglos especiales, los medios rígidos del bilateralismo que imperaba en ese entonces en los países de la zona sur de la región, pero en años posteriores, especialmente a partir de 1956, el problema comenzó a discutirse dentro del contexto más amplio de la integración económica regional. Las discusiones organizadas por la CEPAL o auspiciadas por ésta, prácticamente hasta la firma del Tratado de Montevideo, no tuvieron mucho éxito. Seguramente esto se debe a que el Tratado de Montevideo no contiene recomendación alguna en cuanto a la acción a emprender, en forma separada o conjunta, por los gobiernos de los países miembros de la ALALC, en el campo monetario y financiero.

Después de la firma del Tratado de Montevideo el problema de los pagos intrazonales continúa discutiéndose, tanto en las reuniones periódicas del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, así como dentro de la ALALC.

En la VII reunión operativa del CEMLA celebrada en México en septiembre de 1962 se examinaron, entre otros dos documentos importantes: uno que sugería la creación de una Cámara de compensación Latinoamericana; y otro que contenía sugerencias para la creación de un sistema de pagos y un organismo de crédito regional que garantizaría instrumentos de crédito surgidos del comercio interlatinoamericano y suministraría créditos no automáticos.

Con estos antecedentes, las partes contratantes de la ALALC, en su segundo período de sesiones, decidieron que el Comité Ejecutivo Permanente convocase a la primera reunión de Bancos Centrales de la ALALC. Esta tuvo lugar en Bogotá del 10. al 6 de abril de 1963, y una de sus principales preocupaciones fue el de los mecanismos de pagos y créditos intrazonales. Las discusiones se centraron en el problema de la coordinación de los sistemas financieros dentro de la Zona, poniéndose de relieve que esta coordinación debería buscarse al nivel de las autoridades monetarias, de la banca comercial y de otras instituciones financieras privadas. Se examinaron igualmente las restricciones al comercio intrazonal y los mecanismos operacionales de los regimenes cambiarios dentro de la ALALC. Finalmente se acordó recomendar al Comité Ejecutivo Permanente la preparación urgente y la convocatoria de una reunión de representantes de Bancos Centrales y de la banca comercial de los países de la ALALC, a fin de que estudien y aconsejen el uso de fórmulas de complementación bancaria regional.

En octubre de 1963 se realizó en Río de Janeiro la VII Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, en la cual se presentaron tres estudios relacionados con el problema de los pagos:

- 1) Tácticas de la coordinación financiera.
- 2) Los problemas de una unión de pagos para América Latina.
- 3) Los Bancos Centrales y los acuerdos regionales de integración en América Latina.

Además, expuso la idea de crear en América Latina un mecanismo similar al Banco de Pagos Internacionales de Basilea, no como una alternativa de otros mecanismos, sino además de ellos. Finalmente se recomendó continuar los estudios sobre la posibilidad de establecer nuevos mecanismos de compensación y crédito en la región, incluyendo las ventajas y desventajas de una institución formada por los Bancos Centrales Latinoamericanos.

Esta recomendación no difería mucho de las que se habían hecho en ocasiones anteriores, pero esta vez el sentido general de la reunión fue de que urgía adoptar medidas concretas. Al efecto, se acordó que el CEMLA transmitiese oportunamente el resultado de sus estudios a los Bancos Centrales y demás organismos interesados, y les consultase sobre la conveniencia de convocar una reunión de altos funcionarios de Bancos Centrales con el fin de que en ella se determinase si existía una base para llevar propuestas concretas al nivel de decisiones políticas.

Mientras tanto, de acuerdo con una recomendación aprobada en la primera reunión de Bancos Centrales de la ALALC, se había creado la Comisión Asesora de Asuntos Monetarios. Esta se reunió por primera vez en mayo de 1964 y trató entre otros aspectos lo siguiente:

- a) Relaciones de la banca comercial.
- b) Restricciones cambiarias que dificultan el comercio intrazonal.
- c) Mecanismos de consulta de los Bancos Centrales de los Países de la ALALC y
- d) Examen de las políticas monetarias y cambiarias de los países de la ALALC.

En la reunión se decidió encargar al Comité Ejecutivo Permanente, la convocatoria de una reunión de representantes de los bancos Comerciales de los países de la ALALC, con el propósito de determinar hasta qué punto eran susceptibles de mejoramiento las relaciones de los sistemas financieros de la zona.

En el mes de septiembre de 1964 se efectuó en Montevideo la Primera Reunión de la Comisión Especial de la ALALC, creada para examinar los resultados de los trabajos de las Comisiones Asesoras. En el capítulo del informe preparado por dicha Comisión que se refería a cuestiones monetarias, se sugería la necesidad de que la zona dispusiese de un sistema de créditos para el financiamiento del comercio intrazonal, así como la creación de un organismo de colaboración y consulta al más alto nivel de los Bancos Centrales de la Zona, a fin de que considerase las fórmulas específicas de cooperación en el campo monetario.

Este organismo de consulta (Consejo de Política Monetaria y Financiera), se creó según la resolución 101 durante el cuarto período de sesiones de la ALALC, iniciado en octubre de 1964. El Consejo está constituido por las máximas autoridades de los Bancos Centrales de la Zona, y tiene como propósito principal establecer las bases generales de acción del proceso de cooperación e integración financiera y monetaria y tomar las decisiones que en sus respectivos ámbitos de acción, competen a las autoridades monetarias centrales.

La primera reunión de la Banca Comercial de los países de la ALALC se celebró en marzo de 1965, y uno de los principales temas tratados se refirió a las posibles fórmulas de complementación bancaria intrazonal. En la reunión

se formularon varias recomendaciones concretas acerca de la cooperaci6n entre los sistemas bancarios de los pa6ses de la Zona, y en lo que concierne al problema espec6fico de los pagos conviene destacar la recomendaci6n de que se estableciese dentro de la zona un sistema de compensaciones y se concertase "un convenio complementario que establezca una garant6a de libre y puntual convertibilidad y transferibilidad de las divisas necesarias para la cobertura de las operaciones del intercambio intrazonal".

Inmediatamente despu6s de la Reuni6n de la Banca Comercial se realiz6 la Segunda Reuni6n de la Comisi6n Asesora de Asuntos Monetarios, uno de cuyos prop6sitos fue examinar las conclusiones de la Reuni6n de banqueros comerciales. La Comisi6n acogi6 los pronunciamientos sobre garant6as de convertibilidad y transferibilidad formulado por los banqueros comerciales y complet6 las ideas generales sobre complementaci6n bancaria y el sistema de compensaciones. Las conclusiones sobre estos temas continuaron en estudio en la tercera Reuni6n de la Comisi6n, que tuvo lugar en junio de 1965.

En el mes de mayo del mismo a6o se realiz6 la reuni6n constitutiva del Consejo de Pol6tica Financiera y Monetaria, y all6 se fijaron las l6neas generales de lo que deber6a ser un programa tendiente al perfeccionamiento del sistema de pagos vigentes en la regi6n y a acentuar la colaboraci6n rec6proca entre las autoridades monetarias.

El Consejo consider6 adem6s, la posibilidad de que una vez asegurada la participaci6n de los pa6ses de la ALALC en un mecanismo de pagos, se examinase la posibilidad de la incorporaci6n de otros pa6ses Latinoamericanos

que no perteneciesen ala Zona.

Finalmente, con el objeto de acelerar los pasos tendientes a iniciar el proceso de cooperación financiera intrazonal, el Consejo decidió constituir un Grupo de Expertos de Bancos Centrales a fin de que elaborara, sobre las bases establecidas sobre el propio Consejo un proyecto concreto de complementación bancaria para la zona. El grupo de expertos se reunió dos veces, y como resultado de sus deliberaciones presentó al Consejo los proyectos sobre el Acuerdo entre Bancos Centrales y el Reglamento del Sistema de Compensación Multilateral de Saldos.

Con estos antecedentes, el 23 de septiembre de 1965 el Consejo aprobó un acuerdo entre los Bancos Centrales de los países de la ALALC y el reglamento del Sistema de Compensación Multilateral de Saldos que contiene dicho Acuerdo. Dicho sistema, es ^{en} síntesis, un mecanismo de compensación multilateral de saldos que se apoya sobre líneas de crédito que se otorgan los Bancos Centrales entre sí, en forma bilateral . A juicio de los expertos que prepararon el Proyecto, el establecimiento de una cámara de compensación con créditos multilaterales y recíprocos hubiera exigido un proceso relativamente largo de adaptación del ordenamiento legal y de las prácticas vigentes en cada uno de los países; de manera que dentro de un programa de etapas sucesivas, se consideró más conveniente comenzar con un mecanismo más sencillo, sobre base estrictamente voluntaria.

El convenio establece que cada par de Bancos Centrales de la zona

convendrá en el establecimiento de líneas ordinarias de crédito recíproco en dólares de los Estados Unidos, con límites máximos que se consignarán en los acuerdos respectivos. Los saldos correspondientes a estas líneas de crédito serán liquidados, en todo el sistema, por bimestres vencidos, en forma multilateral. El convenio indica también que los Bancos Centrales de la Zona deberán propiciar en lo posible el incremento de las relaciones financieras entre los Bancos Comerciales de la Región. A tal efecto, podrán utilizar las líneas de crédito que se otorguen para estimular la apertura de líneas de crédito entre los Bancos Comerciales. Estas líneas de crédito podrán ser cursadas a través del sistema.

El sistema de compensaciones, de acuerdo con el Convenio, debe funcionar a través de un Banco Agente. Para este efecto se designó al Banco Central de Reserva del Perú. Además, se designó al Banco de la Reserva Federal de Nueva York como Banco Corresponsal Común.

El primer convenio de créditos recíprocos dentro del Sistema se suscribió en México, durante el mismo período de reuniones del Consejo el 22 de Setiembre de 1965, entre Argentina y México. Hasta el mes de abril de 1966 se habían concluido ocho acuerdos más, y otros quince se encontraban en diversas etapas de negociación. - De acuerdo con estos resultados, en la Segunda Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos, realizada en Jamaica en abril de 1967, se expresó que el mecanismo de compensación multilateral de saldos podría entrar en vigencia a partir del bimestre mayo-junio. En esa misma reunión los Gobernadores acordaron transmitir al Comité Ejecutivo Permanente de la ALA su deseo de que el sistema de compensación se abriese para la adhesión de otros

países Latinoamericanos de fuera de la Zona.

UN FONDO COMUN DE RESERVAS PARA AMERICA LATINA

La idea de la formación de un fondo común de reservas que pudiera ser vir de apoyo a la integración financiera de los países Latinoamericanos se ha propuesto en varias oportunidades en ocasión de los debates que han tenido lugar acerca del problema de los pagos en la región. Con motivo de la puesta en marcha del sistema de compensaciones y créditos recíprocos dentro de la ALALC, en la reunión de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos, realizada en Jamaica, se volvió a discutir el asunto, y al efecto se adoptó una resolución en la cual se expresó la necesidad de "estudiar la conveniencia de formar un Fondo Común y sus relaciones con las financiaciones necesarias para la mejor fluidez de los pagos internacionales resultantes de dichas compensaciones, como un paso más en el programa de aproximaciones sucesivas hacia la integración financiera Latinoamericana". Para cumplir este objetivo se resolvió crear un Comité Técnico Especial que precisase los alcances y funcionamiento de dicho Fondo en relación con el mecanismo de pago de América Latina, y que preparase un texto que sería sometido a la reunión de Gobernadores de Bancos Centrales.

Como líneas generales de los términos de referencia del Comité Técnico se establecieron fundamentalmente los siguientes puntos:

- a) Los recursos del Fondo serán aportados por los países miembros del Sistema de Compensaciones y por otros países, sobre la base de una fórmula a ser sugerida por el Comité.

b) El Comité señalará la clase de operaciones que inicialmente podrá realizar el Fondo y en particular la forma en que contribuiría al mejor funcionamiento del sistema de compensaciones.

c) Puesto que los recursos del Fondo pertenecen a diversos países, el corresponsal encargado del Fondo deberá ser un organismo internacional.

d) Una vez constituidas las autoridades de la Cámara de Compensación, estas desempeñarían también las funciones de Administración del Fondo y del organismo de enlace con el corresponsal designado, pudiendo ampliarse su composición en el caso de que se adhiriesen al Fondo países que no formen parte del sistema de compensaciones.

La resolución sugería además, la posibilidad de que el BID fuese designado corresponsal del Fondo Común y que en caso afirmativo, se le invitase a la reunión del Comité Técnico Especial.

El problema de la cooperación monetaria y financiera en América Latina ha desembocado sucesivamente en recomendaciones sobre nuevos estudios y deliberaciones, lo que reflejaría la ausencia de un acuerdo unánime sobre los aspectos fundamentales del problema o la falta de liderazgo en la conducción de los debates. Por otra parte, no se puede desconocer la fuerte influencia de ciertos sectores opuestos a la evolución de las ideas de cooperación financiera en América Latina, ni menospreciar la magnitud de los problemas técnicos planteados por la inestabilidad financiera, el desequilibrio de balanzas de pagos y las restricciones cambiarias de algunos países Latinoamericanos.

Lo importante es que ya se ha producido un cambio de actitud respect

a los problemas de la cooperación financiera y se han adoptado medidas iniciales.

Pero la ampliación y perfeccionamiento de estas medidas requiere una mayor organización y coordinación que las que se han manifestado hasta el presente.

La cooperación en el campo financiero es una parte del proceso más amplio y complejo de la integración de América Latina. Consecuentemente, el estudio y la ejecución de las medidas que se adopten en el campo financiero deberían marchar en forma coordinada con las que se adopten en otros campos.

La integración de América Latina en el campo financiero tendrá que proceder de acuerdo con un programa con objetivos definidos y metas precisas.

1) En primer lugar, el objetivo de la cooperación regional en materia de pagos podría ser el establecimiento de una Cámara de Compensación y una unión de pagos para toda la región que pudiera ampliar más tarde su campo de acción a los fines de equilibrio global de balanza de pagos de cada uno de los países miembros. Así concebido, este organismo no sólo podría contar con la aceptación sino con el apoyo del Fondo Monetario Internacional. Además no hay que olvidar que los problemas de pagos intrazonales no pueden desligarse de los problemas globales de pagos de cada uno de los países, de manera que el abordar los en su conjunto traería consigo ciertas "economías de escala" y facilitaría el establecimiento gradual de una disciplina financiera acordada esencialmente por los propios países Latinoamericanos.

2) La Cámara de Compensación Centroamericana y el Sistema de

Compensaciones establecido dentro de la ALALC constituyen los elementos básicos para el establecimiento de una Cámara de Compensación Latinoamericana.

El primer paso en este sentido tendría que ser el permitir el ingreso al Sistema de Compensaciones a aquellos países que están fuera de los dos esquemas de integración; el paso siguiente, buscar un nexo entre la Cámara de Compensación Centroamericana y el Sistema de Compensaciones de la ALALC. La formación ulterior de una Cámara de Compensación Latinoamericana exigirá cierta armonización previa de los dos mecanismos, pero ésto no implicaría necesariamente, que el mecanismo de Centroamérica perdiese su individualidad.

3) En la etapa inicial, el Fondo Común de reservas que serviría de apoyo a una unión de pagos Latinoamericana no necesita ser muy ambicioso ni poseer un volumen de recursos muy amplio. En realidad, lo más apropiado sería proceder por etapas, aumentando progresivamente sus funciones y sus recursos en la medida de las necesidades y de la experiencia que se fuere adquiriendo. Al comienzo estas funciones podrían estar ligadas solamente al proceso de integración, lo que dado el monto actual del comercio intrazonal requeriría recursos relativamente modestos. Su papel sería respaldar un sistema de créditos multilaterales dentro de la Cámara de Compensación, que reemplace el actual sistema de créditos bilaterales iniciado en la ALALC.

La extensión ulterior de las funciones del Fondo Común hacia objetivos más generales de equilibrio global de balanza de pagos de los países miembros exigiría un mayor volumen de recursos que el que pudieran estar en capacidad de aportar los propios países Latinoamericanos, pero dichos objetivos permitirían la negociación de arreglos financieros con otras fuentes de recursos.

CONCLUSIONES

CAPITULO XV

Para comprender el fenómeno de la integración económica regional y captar plenamente su proyección y significado, hay que situarlo dentro del contexto del sistema internacional de la segunda mitad del siglo XX en el cual estamos viviendo.

Este sistema se caracteriza por un alto grado de estratificación internacional, por profundas desigualdades de poder, riqueza y prestigio entre los países, que jamás se habían producido en la historia.

El surgimiento de las federaciones continentales desarrolladas, al producir el deterioro del status internacional del resto de los países del mundo, ha conmovido los cimientos del Estado nacional de tipo clásico, planteando una profunda interrogante sobre su viabilidad política y económica dentro de un sistema internacional estratificado en términos de poder, riqueza y prestigio.

América Latina se ha convertido en la única región subdesarrollada de Occidente; en segundo lugar, los países latinoamericanos son clasificados como naciones nuevas, a pesar de contar con un siglo y medio de independencia, y sus problemas comienzan a ser identificados con los de las naciones verdaderamente nuevas, que son la mayoría de las naciones africanas y algunas asiáticas, asímiéndose así América Latina a África y Asia; en tercer lugar, las relaciones de superioridad-inferioridad propias de todo sistema estratificado se traducen, para América Latina, así como para el resto de las naciones subdesarrolladas, en un alto grado de dependencia internacional.

Miramos con profunda preocupación que el deterioro del status inter-

nacional de América Latina tiende a acrecentarse en lugar de disminuir. En efecto, la comparación de su crecimiento económico con el de otras regiones del mundo revela que el crecimiento de América Latina es menor, o sea, que la brecha de desigualdad tiende a ensancharse aún más, especialmente con respecto al mundo desarrollado. La acentuación de esta dependencia pondría en peligro la supervivencia de América Latina como grupo humano dotado de características propias, lesionaría profundamente sus valores culturales y amenazaría la posibilidad de expresión de su personalidad histórica como conjunto de naciones.

Podemos decir, en consecuencia, que el deterioro del status internacional de los países latinoamericanos, y en general de los del mundo subdesarrollado, se ha traducido en un deterioro pronunciado de la soberanía de estas naciones dentro del sistema internacional.

Este alto grado de estratificación o desigualdad del sistema internacional ha generado fuerzas dinámicas que tienden a la reestructuración del sistema de Estados-naciones con el objeto de atenuar o disminuir sus desigualdades. Los movimientos regionales de integración económica no son otra cosa que el resultado de estas fuerzas dinámicas que tienden a unir los sistemas económicos de los Estados-naciones en unidades multinacionales mayores con miras a la unidad política.

Para que el proceso de integración se realice es necesario que dentro de los sistemas culturales de los Estados-naciones se produzca un cambio que permita el surgimiento de valores, creencias y símbolos que legitimen la interrelación y progresiva interpenetración de sus economías con los sistemas económicos de otros países y la creación de las instituciones adecuadas que hagan posible el proceso.

Los movimientos regionales de integración económica, al propender a la creación de grandes espacios económicos, están echando las bases materiales de nuevas naciones, como pueden serlo mañana los Estados Unidos de Europa o los Estados Unidos de América Latina. Los movimientos de integración suponen, junto a la lealtad del ciudadano a la nación, el surgimiento de una nueva lealtad e identificación con una comunidad mayor formada por los países que se integran. Por ello el cambio cultural es esencial y el paso trascendental de todo proceso de integración está dado cuando los dirigentes políticos adhieren a valores nuevos que permiten crear las instituciones integradoras.

El resultado de la Primera Conferencia de Cancilleres de la ALALC parece indicar que los gobiernos se muestran cautelosos ante la decisión de crear instituciones dotadas de un mayor poder integrador. América Latina parece encontrarse aún en el proceso de cambio cultural necesario para adoptar las decisiones políticas que se requieren para dar el gran impulso a la integración económica.

La decisión de establecer el poder integrador es una decisión política; la organización del poder integrador se expresa en instituciones; la regulación de las instituciones es objeto del derecho.

El poder integrador varía según el grado de cohesión que se quiera dar al sistema social resultante; se requiere mayor poder integrador para establecer un Estado Federal que para crear una Comunidad Económica, porque en este último caso sólo se realiza una forma de integración económica mientras que en aquí la integración económica va acompañada de la unidad política. Asimismo, el poder integrador que se necesita para alcanzar los distintos grados de integración económica varía desde un mínimo que se confunde casi con las reglas clási-

cas de la cooperación entre Estados, en el caso de una Asociación de Libre Comercio, hasta un máximo en el caso de una Comunidad Económica.

La ALALC constituye uno de los casos más palpables en que la realidad desborda los modelos puros de la teoría económica. En efecto, si bien la forma de integración buscada es el libre comercio, y así se denomina la Asociación, ya en el artículo 54 del Tratado de Montevideo se establece que los países miembros empeñarán sus máximos esfuerzos para orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano, y que el Comité Ejecutivo procederá a realizar estudios y a considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo. Dichos proyectos y planes han encontrado su mejor expresión en la Resolución 100 adoptada por la Conferencia de los Estados miembros a fines de 1964. En esta resolución se adoptan directivas básicas de política económica y un programa de acción en materia de comercio exterior, política zonal de desarrollo industrial, desarrollo agropecuario, asuntos financieros y monetarios y coordinación de programas nacionales de desarrollo. Si a ello se agrega que la primera reunión de Cancilleres de la ALALC recomendó al BID el establecimiento de un fondo para estudios de preinversión de proyectos multinacionales de integración, nos encontramos con la paradoja conceptual de que una Asociación de Libre Comercio ha incorporado a sus objetivos, a través de un sinnúmero de resoluciones, las metas de una Comunidad Económica.

Sucede así que se ha creado un desequilibrio o inconsistencia entre medios y fines, entre forma y fondo, pues mientras el fondo, o sea los objetivos, han variado, la forma o sea los medios, han continuado siendo los de una Asociación de Libre Comercio.

Sin embargo, este desequilibrio e inconsistencia, si bien plantea una crisis del sistema sometiénolo a fuertes tensiones, en realidad representa un avance extraordinario, siempre que la crisis pueda ser superada. En efecto, la evolución de la ALALC al incorporar paulatinamente a sus fines los de una Comunidad Económica, ha sido una evolución en la buena dirección, una evolución correcta y apropiada a las condiciones en que debe desarrollarse el proceso de integración en América Latina. Sólo a través de los instrumentos económicos, institucionales y legales propios de una Comunidad Económica puede América Latina continuar avanzando en su proceso de integración. Sólo a través de esta forma de integración es posible coordinar los planes nacionales de desarrollo, ya sea global o sectorialmente, sin lo cual no puede haber una política regional de inversiones. Solamente en una Comunidad Económica es posible llevar a cabo la coordinación de las políticas económicas, prescrita en la Resolución 100; únicamente a través de una Comunidad Económica es posible distribuir en forma justa los beneficios de la integración entre los países miembros; solamente a través de una Comunidad Económica es posible tener una política exterior común frente al resto del mundo.

Establecido así que la meta global de la integración latinoamericana es la Comunidad Económica, o sea, uno de los grados más elevados de integración que distingue la teoría económica, resulta evidente que los medios para alcanzar los fines perseguidos, o sea el poder integrador que se requiere, deben ser suficientes y proporcionados a los objetivos propuestos. Dicho en otra forma, de un poder integrador suficiente para una Asociación de Libre Comercio es preciso pasar a organizar un poder integrador propio de una Comunidad Económica.

Los países accederán así a la adopción de decisiones de mayor importancia de las que podrían adoptar en el marco nacional. No abandonarán su derecho a participar en la formación de las decisiones que lo afectan, sino que crearán un centro de poder, controlado por ellos mismos, capaz de adoptar decisiones de interés común. A un espacio ampliado, a un sistema económico ampliado debe corresponder un sistema de soberanía ampliada que se expresa en instituciones comunes.

Propondremos cinco criterios básicos que podrían guiar la creación, organización y funcionamiento de las instituciones comunitarias: 1) el establecimiento de poderes limitados pero reales capaces de adoptar las medidas de interés común que irán permitiendo cumplir gradualmente y por etapas las metas de la Comunidad Económica Latinoamericana; 2) un sistema de equilibrio de poderes entre las instituciones que ejercen el poder integrador de manera que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía y ninguna de ellas se exceda en sus atribuciones; 3) la representación adecuada de los intereses nacionales de los países y de los intereses de la Comunidad en formación en las instituciones comunitarias y la adopción de un sistema o mecanismo de decisión que permita la conciliación de ambos tipos de interés; 4) la participación de los grupos sociales, económicos y políticos más relevantes en la adopción de las normas que regulen la marcha del proceso y la organización de estos grupos en organizaciones multinacionales; 5) la movilización de las grandes mayorías de la opinión pública continental para dar respaldo político al sistema comunitario.

Para el funcionamiento de un sistema comunitario como el propuesto no es esencial que las decisiones se adopten por mayoría en lugar de por unanimidad.

dad. Lo esencial es que una vez adoptadas las decisiones, ellas sean obligatorias para todos los países, y que se creen derechos y obligaciones no sólo para los gobiernos, sino también para las empresas y personas de los países miembros, y que de la violación e incumplimiento de estos derechos se pueda reclamar ante un órgano judicial competente.

Las metas de la Comunidad Económica ya están aceptadas por los países de la ALALC. Ahora sólo sería necesario sistematizarlas, planificar su cumplimiento gradual y fijar plazos adecuados para alcanzar los diferentes objetivos; esta tarea ya ha empezado a efectuarse. El cambio fundamental que se requiere es crear dentro de la ALALC las instituciones comunitarias dotadas de los poderes suficientes para dictar un derecho comunitario que permita regular gradualmente la marcha del proceso. Todo ello podría hacerse a través de un protocolo adicional al Tratado de Montevideo, que sería luego sometido a la ratificación de los países.

La ratificación de este protocolo que transformaría a la ALALC en una Comunidad Económica, exige la movilización de los grandes sectores políticos, empresariales y sindicales del Continente. El Parlamento Latinoamericano, ya creado en Lima, puede jugar un "rol" relevante en la ratificación de este acuerdo internacional contribuyendo a crear la conciencia necesaria sobre este punto dentro de los Parlamentos nacionales. Sería preciso organizar además a los grupos sindicales, empresariales y políticos en comités de acción al nivel nacional o internacional, de manera de constituir vastas redes de comunicación entre los grupos dirigentes de América Latina. Esta labor no es algo utópico. Ya se ha empezado a realizar en el Comité para la Unidad de América Latina,

Comité creado en Buenos Aires por el esfuerzo privado latinoamericano. Es necesario multiplicar los esfuerzos en este sentido, porque ni los gobiernos ni los Parlamentos nacionales pueden actuar en el vacío, sino que necesitan apoyarse en las grandes mayorías nacionales. Si el proceso de integración no se encuentra arraigado en las motivaciones populares, le faltará el impulso dinámico necesario, y las instituciones creadas serán privadas de la savia vivificante capaz de hacerlas efectivas y de darles poderes reales.

Para crear, difundir y extender estas motivaciones profundas en favor de la integración es preciso crear centros dinámicos que las propaguen en el plano económico, político y social. Es preciso ir creando polos de integración que organizando y estructurando solidaridades de hecho difundan e irradien efectos integracionistas actuando como multiplicadores de efectos solidarios. Es necesario hacer llegar la idea y la realidad de la integración a las grandes masas populares de manera que millones de latinoamericanos puedan palpar sus beneficios y así la integración deje de ser algo abstracto, reservado a grupos reducidos de técnicos y políticos, y se convierta en un movimiento continental y popular.

Las grandes masas de campesinos, de obreros y empleados, que son las que más sufren con la incapacidad de las economías nacionales para proporcionarles un nivel de vida adecuado a su dignidad humana, deben pasar a constituir el factor político que impulse vigorosamente el proceso integracionista para la formación de un gran espacio económico comunitario que sea capaz de darles una vida digna.

Toda sociedad que aspira a un lugar en la historia necesita de una idea atrevida y grandiosa que conquiste la imaginación y la voluntad de sus compo-

mentos y cuya fuerza de atracción provoque impulsos, acciones y actitudes que sirvan para superar los obstáculos al cambio.

La imagen de una América Latina integrada sería como la proyección del destino histórico del pueblo latinoamericano.

Esta imagen significaría, en términos actuales, un mercado de 220 millones de habitantes con un producto regional bruto cercano a los 90 mil millones de dólares por año y con un volumen de comercio exterior de alrededor de 17.000 millones de dólares. La imagen del destino de una América Latina integrada se enriquece aún más si se piensa que la comunidad latinoamericana tendría una superficie de 20 millones de kilómetros cuadrados, es decir una extensión más de dos veces superior a la de los Estados Unidos y 16 veces superior a la del Mercado Común Europeo. Esta imagen proyectada hacia el futuro ofrece elementos de grandeza y significados mundiales aún mayores. En 35 años más, América Latina, según las proyecciones de las Naciones Unidas, tendrá una población cercana a los 600 millones de habitantes, y será, en consecuencia, la Comunidad de mayor población de Occidente, superando en número de habitantes a Estados Unidos y Canadá reunidos, al conjunto de las naciones africanas, a la Unión Soviética y a Europa.

Pero la imagen de la comunidad latinoamericana se reviste aún con otro significado cuando se considera que América Latina, por su doble pertenencia al mundo de la raza blanca y al mundo de las razas de color, por su irreductible vocación de integración racial que surge desde los lejanos tiempos de la conquista española, aparece como un puente entre Oriente y Occidente, como un factor de integración mundial. En efecto, las razas humanas más diversas y las culturas

del pasado y del presente se funden en América Latina en las proporciones más variadas, ofreciendo en el tipo humano resultante una prefiguración de lo que podría ser un mundo sin discriminaciones raciales, un mundo humanitario, un mundo integrado.

* * * *

*

104

BIBLIOGRAFIA

- SIDNEY S. DELL** Problemas de un Mercado Común en América Latina.
- VICTOR L. URQUIDI** Trayectoria del Mercado Común Latinoamericano.
- BELA BALASSA** Teoría de la Integración Económica.
- BATRA CORTES** Problemas del Desarrollo Económico Latinoamericano.
- VICTOR L. URQUIDI** Viabilidad Económica de América Latina.
- MIGUEL S. WIONCZEK** Integración de la América Latina
- GUNNAR MYRDAL** Solidaridad o Desintegración.
- PREBISCH RAUL** Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano.
- INTAL** Sistemas de Pagos en América Latina.
- BID** Aspectos Financieros de la Integración Económica Continental.
- CEMLA** Cooperación Financiera en América Latina
- CEPAL** Informes y Publicaciones.
- VERSIONES** Taquigráficas sobre Actas del Tratado y Reuniones Nacionales e Internacionales de Divulgación.

* * *
*