

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/C.1/4
13 de agosto de 1956
ESPAÑOL
ORIGINAL: PORTUGUES-
ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Comité de Comercio
Primer período de sesiones

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

LOS PAGOS Y EL MERCADO REGIONAL
EN EL COMERCIO INTERLATINOAMERICANO

Análisis y recomendaciones

INDICE DE MATERIAS

	<u>Página</u>
Carta de remisión	1
I. EL PROBLEMA DE PAGOS	3
1. Líneas generales hacia una política multilateral	3
a) Transición coordinada	4
b) Condiciones para la transferibilidad	5
c) Los convenios y la intensificación del comercio ..	8
d) Arbitrios para compensación de saldos	9
e) Procedimiento a seguir	10
2. Recomendaciones	11
II. EL MERCADO REGIONAL	12
1. Su importancia para el desarrollo industrial de América Latina	12
a) Las manufacturas latinoamericanas en el comercio intrarregional	12
b) Industrialización y balance de pagos	15
c) Revisión de los programas nacionales de industria- lización	17
2. El problema del mercado común	19
a) Evolución de la idea	19
b) La tendencia hacia la integración	23
c) Sistema multilateral y competitivo	24
d) Reflejos en el comercio mundial	26
e) Oportunidades para el capital foráneo	27
f) Transición hacia acuerdos aduaneros	28
g) Las dos etapas del programa de integración	30
h) Industrialización integrada en los sectores indus- triales incipientes o por crear	30
i) El papel del GATT	31
j) Iniciación del programa	31
k) Bases para un régimen especial	32
3. Recomendaciones	33

CARTA DE REMISION

Santiago, 13 de agosto de 1956

Señor Director Principal:

Tenemos el honor de entregar a usted el informe que hemos preparado a solicitud de la Comisión Económica para América Latina y que comprende el análisis y las recomendaciones que presentamos - en nuestro carácter de consultores ad hoc - acerca de los problemas de pagos y comercio existentes entre los países con mayor intercambio en la parte sur del Continente y los relativos al desarrollo de un mercado regional común en América Latina.

Este trabajo se funda en el documento E/CN.12/C.1/3, que resume los resultados de una encuesta realizada por nosotros, juntamente con el señor Esteban Iovovich, Jefe de Comercio Interlatinoamericano de la CEPAL, en la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú y el Uruguay, con el objeto de preparar la documentación necesaria para el primer período de sesiones del Comité de Comercio creado de acuerdo con la Resolución 101 (VI).

El informe procura sistematizar y racionalizar los antecedentes y puntos de vista recogidos durante la encuesta mencionada. Contiene además algunas recomendaciones que hacemos - a título estrictamente personal - acerca de los medios que se consideran convenientes para promover la solución de los problemas señalados.

Nos complace dejar constancia de nuestro reconocimiento al señor Esteban Iovovich, por la valiosa cooperación que su experiencia y conocimiento de los problemas de pagos y comerciales de América Latina significó para la elaboración de este documento.

Aprovechamos también la oportunidad para expresar nuestra gratitud por la honrosa distinción que usted nos confirió al designarnos para esta tarea así como por la eficaz ayuda que durante su realización hemos recibido de los funcionarios de la Secretaría Ejecutiva.

Le saludan con la mayor atención

(fdo.) Eusebio Campos

(fdo.) José Garrido Torres

Al señor Raúl Prebisch,
Director Principal a cargo de la
Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina
Santiago de Chile.

I

EL PROBLEMA DE PAGOS

En el documento E/CN.12/C.1/3 se presenta un examen resumido de los resultados recogidos por el grupo de técnicos de la CEFAL en los países visitados ^{1/}, que son los de mayor vinculación en el tráfico intrarregional. Corresponde ahora extraer las orientaciones y sugerencias que parecen considerarse convenientes a los intereses del comercio interlatinoamericano, sobre todo el de la zona sur de América Latina. En las páginas que siguen se analiza el problema de los pagos, dejando para la segunda parte del informe el relativo al mercado regional.

1. Líneas generales hacia una política multilateral

El estudio de las últimas reformas cambiarias, practicado sobre el terreno, hizo evidente la tendencia hacia la multilateralización de los pagos con vistas a una eventual convertibilidad. En tal sentido, la mayor parte de los países meridionales se muestran inclinados a situar su comercio exterior dentro de términos competitivos y de paridad con el dólar libre.

De otro lado, subsisten en América Latina los motivos que condujeron a la práctica de los convenios bilaterales: escasez de medios de pago internacionales, y deseo de fomentar el intercambio recíproco en niveles cada vez más altos. Dentro de esta segunda consideración, ocupa lugar relevante el propósito de estimular la exportación de productos industrializados, sobre todo al área regional, habida cuenta de la pequeñez que en general tienen los mercados nacionales para las respectivas industrias, muchas de las cuales disponen de capacidad instalada ociosa.

En opinión de las personas entrevistadas, esas circunstancias aconsejarían mantener los convenios bilaterales interlatinoamericanos en cuanto instrumentos útiles para su política cambiaria y comercial, aunque se reconozca la necesidad de su revisión o reemplazo por otros a fin de armonizarlos con el presente estado de cosas.

^{1/} Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

a) Transición coordinada

Sin embargo, la tarea se presenta como sumamente compleja. Al parecer, sería necesaria una solución mixta que propiciase la transición gradual del bilateralismo hermético, hasta ahora vigente, a un multilateralismo progresivo en el tráfico intrarregional. Se piensa que tal solución sería realizable si los países latinoamericanos coincidiesen en adoptar ciertos principios básicos y normas técnicas comunes tendientes a fomentar el intercambio regional en términos de creciente transferibilidad en los pagos, compatibles con las reformas monetarias y cambiarias ya en curso. Entre los principios aludidos, de progresiva aceptación en los países visitados - según se puntualizó en la encuesta -, se incluirían el de la paridad o cuasiparidad con el dólar libre, la competencia de precios, el tratamiento cambiario no discriminatorio, la búsqueda de equilibrio - en términos crecientes - en los conductos bilaterales, la concesión recíproca de créditos, los niveles de compensación dentro del área y la transferibilidad de saldos residuales fuera de América Latina. En cuanto a las normas técnicas con arreglo a las cuales se reestructurarían los convenios, el sentir más o menos generalizado es buscar mayor uniformidad en los procesos de fijación de márgenes de crédito, aforos, posición de rubros invisibles, reexportaciones, contabilización, etc.

Hay consenso en que el principio fundamental que debería respetarse es incrementar con decisión el comercio entre pares de países, en su interés recíproco directo y en el indirecto de la comunidad latinoamericana. Dada la escasez de divisas fuertes, en esa expansión del intercambio habría que buscar de preferencia el medio de corregir los desequilibrios que hoy existen. La actual composición de las exportaciones e importaciones entre países vecinos lleva a algunos de ellos a persistir en posiciones deudoras y a otros en posiciones acreedoras. Si bien es cierto que tal situación ofrece dificultades para un clearing regional, por otra parte haría recomendable un esfuerzo común y solidario: promover gradualmente una mayor complementación del intercambio bajo un concepto dinámico, en vez de adoptar medidas que - alejándose de aquel esfuerzo e inspiradas sólo en el afán de intensificar el comercio en monedas convertibles - agravasen las relaciones de pagos en la región. No han faltado opiniones en el sentido de señalar que semejante actitud aislada en los países latinoamericanos supondría una contribución subsidiaria a la integración de otras regiones del mundo y a la larga se volvería inevitablemente contra su propio interés y el de la región a que pertenecen.

/b) Condiciones

b) Condiciones para la transferibilidad

El examen de las distintas situaciones en los diversos países visitados no conduce, por sus complejidades, a soluciones de fácil concepción. No obstante, y tan sólo como bases para discusión, se adelantan algunas líneas generales de un sistema que podría propiciar una solución de conjunto, siempre que concurriese a ello la buena voluntad de los gobiernos para obtener la corrección de determinados desequilibrios comerciales, si no en el ámbito bilateral, en uno triangular o multilateral, y para la remoción de ciertas dificultades, como las inherentes a la cotización de las divisas de convenio en los mercados libres recientemente creados. Es indudable que la obtención de una tendencia al equilibrio en niveles crecientes favorecerá al encuentro de fórmulas técnicas para resolver los demás problemas.

Se espera - al parecer con fundamento - que el problema de los desequilibrios estructurales en el intercambio intrarregional tiene posibilidades de aminoración y de progresiva solución. De ello existen ya indicios en los países crónicamente deudores.^{2/} La tendencia equilibradora podría estimularse en parte mediante un régimen flexible de pagos que permitiese las liquidaciones de modo gradual y en varias etapas, disminuyendo la necesidad de divisas convertibles. La mayor o menor equivalencia posible en los pagos no se alcanzaría necesariamente en períodos anuales.^{3/} Podría ensayarse mediante un mecanismo derivado de la concesión mutua de créditos (swings), a través de los bancos centrales, dentro de límites y plazos fijados de antemano, a fin de asegurar su cobertura en mercaderías. Los saldos que excedieran de tales créditos serían objeto, a fin de año, de una primera compensación regional, en la medida de lo posible. Los márgenes sobrantes - o la totalidad de los saldos que no pudiesen compensarse en la región - serían, según los casos, susceptibles de pagarse en dólares genuinos, en libras esterlinas o en otras monedas extracontinentales

2/ Véase el documento E/CN.12/C.1/3.

3/ La tendencia a un mayor equilibrio observada en los años 1954 y 1955 se ha visto perturbada durante 1956 por la aparición de un desequilibrio en el intercambio argentino-chileno provocado por los menores saldos exportables de aquel país y las compras por Chile de excedentes agrícolas.

de convertibilidad limitada.^{4/} Con este fin, es posible que también pudiera acudir, en cierta medida, a las áreas monetarias establecidas por algunos países sudamericanos con otros europeos: el Club de La Haya y el Club de París.^{5/} El peligro inflacionario que representa la extensión de los créditos se contrarrestaría con las medidas tendientes a equilibrar el tráfico en cada conducto y en el conjunto; de otra parte, estaría condicionado por las sumas en descubierto. Es de presumir que éstas no tenderían a ser grandes o de magnitud susceptibles de afectar la estabilidad de las economías proveedoras.

Parece que un régimen semejante combinaría como objetivos la intensificación del comercio regional y la convertibilidad progresiva. Debidamente adaptados en consonancia con la nueva tendencia, los convenios bilaterales interlatinoamericanos constituirían instrumentos útiles al servicio de esa política ambivalente. Siguiendo el ejemplo de otras regiones del mundo, se evitaría que una transformación brusca ejerciese profundo efecto perturbador en las corrientes comerciales de América Latina. Por lo tanto, se trataría de una primera aproximación - inspirada en criterios pragmáticos - hacia la solución del complejo problema de una multilateralidad cada vez más amplia. Habría que hacerla con el tiempo necesario para que aquellas corrientes fuesen adaptando paulatinamente a las circunstancias cambiantes y para que se fuesen hallando los medios más adecuados y compatibles con los principios de la competencia y de la especialización.

Bien se comprende que es una tarea difícil, que no debería afrontarse con excesivo optimismo. Pero, por modestos que fuesen los primeros pasos, la práctica del mecanismo de las transferencias contribuiría a desbrozar el camino.

^{4/} La necesidad de recurrir a estas monedas sería limitada dentro del cuadro presentado por el intercambio intrarregional durante los años 1954 y 1955, como puede verse en el documento E/CN.12/C.1/3.

^{5/} En relación con ambos clubes véase también el documento E/CN.12/C.1/3.

Este tipo de solución general - que se funda en las concepciones y anhelos puestos de manifiesto sobre todo en países que abarcan una gran parte del comercio latinoamericano y donde existen las mayores dificultades de convertibilidad - tendría acaso la doble ventaja de atender a su problema presente y de sentar las bases de un eventual sistema regional de pagos que a su vez serviría en alto grado al propósito de un comercio a niveles progresivamente más altos, tanto dentro de la zona como con el resto del mundo.

No se prevé que las monedas duras sean indispensables para el financiamiento del intercambio. Tampoco parece considerarse posible ni conveniente escoger una sola moneda, aunque fuese para la liquidación de los saldos. Se piensa que el empleo forzoso de determinada moneda agravaría en forma innecesaria el problema, dado que una de las virtudes de los acuerdos bilaterales de pagos entre los países latinoamericanos es precisamente evitar el uso obligatorio de divisas cuyas disponibilidades no son adecuadas para ellos, y que, por lo demás, son imprescindibles para el pago de las adquisiciones de bienes de capital, combustibles y materias primas que requiere cada vez en mayor proporción su desarrollo económico.

En la situación actual, caracterizada por la búsqueda de la estabilización monetaria, cada vez habrá menos margen para utilizar dentro de América Latina los acuerdos comerciales y de pagos de naturaleza bilateral como medios de asegurar sobrepagos, de facilitar las manipulaciones cambiarias, de realizar pareos o de forzar la aceptación de productos sin condiciones de competencia. Aparte de la aplicación de ciertas medidas especiales señaladas durante la encuesta, lo que se procuraría obtener serían mayores facilidades de pagos, que, en vez de desanimar el intercambio bilateral y regional, salvaguardaran los niveles alcanzados e incrementasen sus corrientes en el futuro. Por consiguiente, es de presumir que el efecto natural de una mayor observancia de los principios de paridad, competencia de precios y no discriminación, sería aproximar eventualmente las tasas de cambio de los convenios a las del comercio con otras zonas.

/c) Los convenios

c) Los convenios y la intensificación del comercio

El segundo objetivo de los convenios interlatinoamericanos, en su nueva fase, que es el de la mayor orientación intrarregional del comercio, podría obtenerse - sustituyendo los controles de cambio y anticipando una adecuación arancelaria - con medidas de orden predominantemente administrativo al alcance de los diversos países, existentes o cuya adopción se recomendase: permiso y depósito previo para las importaciones, graduación de la oferta de divisas para su licitación, prohibiciones, etc. Además, medidas de ese tipo y de otros - compras efectuadas por los gobiernos o sus institutos para empresas industriales del Estado o con fines de interés público, por ejemplo - servirían para promover el posible equilibrio del intercambio. ^{6/}

En cuanto a tales instrumentos hay la convicción general de que en la actualidad no podrían abandonarse de plano y que ejercerían sobre las corrientes comerciales un efecto más expansionista que restrictivo, tanto dentro de la región como entre sus países y los de otras regiones.

Para el funcionamiento del sistema, sería indispensable que los problemas comerciales y de pagos no continuasen tratándose exclusivamente sobre

^{6/} A guisa de ejemplo, merece la pena mencionar aquí una de las posibilidades señaladas durante la encuesta. Se trata del aporte que las exportaciones de material ferroviario fabricado en el Brasil podrían dar al propósito de equilibrar las cuentas entre ese país y la Argentina con motivo del programa de compras de elementos de ese tipo que ésta realizaría a corto y mediano plazo para la renovación de los respectivos equipos. También se señaló que algunas obras públicas de importancia en ciertos países - como verbigracia las de agua potable y alcantarillado en ciudades del Paraguay - podrían contribuir al acrecentamiento del comercio interlatinoamericano si, en lugar de importarse desde otras regiones, los materiales necesarios para ellas se adquiriesen en mercados latinoamericanos en que la fabricación de los mismos renglones registra capacidad instalada ociosa, como es el caso de los tubos en la Argentina y el Brasil para seguir pensando en el ejemplo de las obras paraguayas. Se ha tenido en cuenta que cuando esas obras se costean con créditos extranjeros, suele ser condición el importar los respectivos materiales desde el país que proporciona el financiamiento. Sin embargo, se sugirió que acaso no sea imposible obtener que parte de los créditos puedan destinarse a compra de materiales en la propia América Latina. Esta medida intensificaría la capacidad de estímulo a las economías nacionales provenientes de dichos créditos.

/bases bilaterales.

bases bilaterales. El establecimiento de principios y normas técnicas, a que antes se aludió, requiere la consideración y la aceptación coincidentes de los diversos países de la región. Hecho esto, probablemente por medio de una convención suscrita por ellos - y acaso dentro del propio Comité de Comercio - según fue sugerido -, se procedería a negociaciones bilaterales, con consultas triangulares y multilaterales simultáneas que tendiesen a la compensación de los saldos. Para ello podría aprovecharse una técnica semejante a la del GATT, que ha tenido éxito, así como la experiencia adquirida por el Comité de Desarrollo Comercial de la Comisión Económica para Europa.

d) Arbitrios para compensación de saldos

Las ventajas reales de tal proceso de negociación se reforzarían además por otro expediente, en relación con el cual hubo coincidencia casi general entre las autoridades consultadas. Por otra parte, cabe recordar que la idea en cuestión ya había sido mencionada antes en círculos calificados latinoamericanos. Se trata del establecimiento de un pequeño mecanismo cuya función sería mantener en contacto permanente a los diversos bancos centrales de las naciones participantes en los convenios, a fin de suministrar a cada uno de ellos - aparte de otros servicios - información periódica, tal vez mensual, sobre el estado de cuentas de los demás y sus saldos. Esta iniciativa sería muy útil porque remediaría el desconocimiento general que hoy prima de un país a otro en relación con el balance de las compensaciones de cada uno con terceros estados. Podría también servir para facilitar la compensación de saldos dentro de la región, si el mecanismo comprendiese la recepción y transmisión de informaciones, ofertas y contraofertas entre los diversos países, según normas preestablecidas en los convenios bilaterales y siguiendo las condiciones estipuladas por el país acreedor en cuanto a tasas de cambio y demás requisitos a llenar. Entre otras funciones, el mecanismo aludido tendría asimismo la de proporcionar una cooperación mayor y más estrecha entre los bancos centrales de la región, en los que no existe aún tradición propiamente tal en este plano.

Acordado su establecimiento y convenido el método de negociación y revisión periódica y simultánea de los acuerdos bilaterales de comercio

/y de pagos,

y de pagos, se habrían sentado en conjunto las bases técnicas que recomiendan las circunstancias actuales para un sistema regional empírico. Ese sistema acaso podría evolucionar en el sentido de una unión de pagos y de un área comercial más complementaria y libre. Sería una iniciativa modesta e incipiente, pero es indudable que representaría un primer paso para alcanzar de modo paulatino la coordinación indispensable y progresiva entre las políticas monetaria, cambiaria y comercial de esos países. De ella sólo podrían esperarse ventajas en escala continental y mundial.

e) Procedimiento a seguir

En relación con las ideas expuestas en su primer período de sesiones, el Comité de Comercio podría convocar - si tal fuera en definitiva la decisión de los gobiernos - una primera reunión especial de países latinoamericanos que tengan acuerdos que revisar o negociar, y constituir al propio tiempo un pequeño grupo de trabajo. A ese grupo, compuesto de expertos en cambios, podría confiarse la misión de redactar un proyecto tipo, que serviría de base, en la reunión especial, para reestructurar los convenios respectivos, a fin de obtener su mayor uniformidad y flexibilidad. Por otro lado, y teniendo en cuenta la difícil situación del comercio bilateral, si hubiese posibilidad de que algunas delegaciones a la reunión contasen con poderes suficientes y material estadístico preparado, la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, en cooperación con los expertos en cambios antes mencionados, podría anticipar en algunos aspectos esa tarea para procurar que ciertas normas básicas sean en lo posible aprobadas al principio de la conferencia o inicialmente por los países que se dispongan a negociar acuerdos. De hacerlo así - siguiendo el ejemplo de lo que ocurrió en la segunda reunión de la Conferencia de Comercio y Empleo de las Naciones Unidas, celebrada en Ginebra en 1947, cuando se negociaron las primeras concesiones arancelarias del GATT-, habría cierta posibilidad de lograr progresos a corto plazo. A ese fin, el primer período de sesiones del Comité de Comercio podría tal vez dividirse en dos partes. Una se dedicaría a la discusión de los problemas y principios generales, y la otra, a la negociación de los convenios. En todo caso - y se sigan o no ese u otros procedimientos -, en los círculos autorizados latinoamericanos se coincide en estimar que la marcha del

/tráfico interlatinoamericano

tráfico interlatinoamericano requiere métodos de estrecha colaboración multinacional, concentrada tanto en las orientaciones generales como en la solución de los numerosos problemas prácticos que dificultan su cabal desarrollo..

2. Recomendaciones

1) Buen número de convenios comerciales y de pagos suscritos entre países latinoamericanos son incompatibles con las nuevas tendencias patentes en las políticas monetaria, comercial y de cambios de esos países y el hecho ocasiona perturbaciones al tráfico intrarregional. Por consiguiente, parece necesario revisar esos instrumentos para adaptarlos a las tendencias señaladas y reactivar el intercambio dentro del área.

A ese fin no han podido hacerse hasta ahora progresos satisfactorios por medio de negociaciones exclusivamente bilaterales, por lo que sería oportuno recurrir en ciertos aspectos básicos a un tipo de colaboración más eficaz que el esfuerzo aislado entre pares de países.

2) La técnica de la negociación bilateral efectuada dentro de reuniones multilaterales permitiría buscar una solución gradual al problema común de la compensación de ciertos saldos dentro de América Latina, así como al de la transferibilidad de determinados excedentes de esos saldos a otras zonas monetarias.

3) El procedimiento esbozado en los puntos 1) y 2) representaría un primer paso hacia una creciente coordinación en las políticas monetarias, comerciales y de cambios, que parece indispensable porque sin ella no podrían alcanzarse resultados duraderos.

De haber suficiente respaldo gubernativo, la acción práctica derivada de las tres conclusiones anteriores podría tal vez traducirse en el Comité de Comercio, en estas iniciativas:

a) Consideración de los principios y normas a seguir en los convenios interlatinoamericanos de comercio y pagos;

b) Revisión simultánea de convenios bilaterales, mediante consultas de carácter multilateral, entre los gobiernos que a la fecha de reunirse el Comité de Comercio se hallen preparados para celebrar las respectivas negociaciones, o determinación de una fecha próxima al término de la conferencia para realizarlas. A fin de facilitar la revisión, un grupo de trabajo formado por técnicos en cambios y de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL redactaría un anteproyecto de convenio tipo; y

c) Establecimiento de un mecanismo para promover y facilitar la transferibilidad de saldos.

II

EL MERCADO REGIONAL

1. Su importancia para el desarrollo industrial de América Latina

El efecto que sobre el comercio interlatinoamericano de ciertos productos intermedios y manufacturas vienen proyectando las recientes reformas cambiarias hechas en algunos países de la región suscita preocupaciones más o menos generalizadas. Se confía en la eficacia de esas reformas para impulsar la exportación hacia mercados de moneda convertible - sobre todo en renglones de la producción básica nacional cuya especialización crea condiciones favorables de productividad -, pero se observa cierta inseguridad en cuanto a la capacidad competitiva de la generalidad de los productos industrializados que hoy son objeto de intercambio entre los distintos países latinoamericanos. En una palabra, se teme perder el progreso que fue posible alcanzar en este terreno.^{7/}

a) Las manufacturas latinoamericanas en el comercio intrarregional

Favorecido por la desaparición temporal de los suministros europeos, japoneses y en parte norteamericanos durante la segunda guerra mundial, y pese a la contracción experimentada después de restaurarse las antiguas corrientes, el intercambio manufacturero intrarregional perdura todavía en ciertas proporciones, gracias sobre todo a los convenios bilaterales. Las manufacturas son obra de industrias nuevas en su mayoría, a menudo de menor productividad que sus congéneres extracontinentales, por lo que no les es fácil penetrar en los mercados. En efecto, aparte del precio, actúan en contra de su aceptación, la propaganda y el prestigio de las marcas o proveedores tradicionales, así como la ayuda crediticia y otras facilidades que las foráneas encuentran en el comercio organizado al servicio de los exportadores de ultramar.

^{7/} Una estadística hecha especialmente para el Estudio del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/369) (véase el cuadro I-a) muestra que el tráfico intrarregional en productos semielaborados de origen mineral y manufacturas no alimenticias representaba en la preguerra (período 1934-38) aproximadamente el 2 por ciento de dicho tráfico. En 1952-53 subía ya a casi el 12 por ciento.

A pesar de esos obstáculos, que no se subestiman, en los países industrializados de América del Sur son patentes los esfuerzos que empiezan a hacerse de nuevo para exportar manufacturas, principalmente a los demás mercados de la región, en los que creen poder encontrar la salida natural para los excedentes de su producción. De tal modo, la Argentina y Chile colocaron sus manufacturas en tratamiento cambiario de mercado libre. Sin embargo, debe observarse que en el segundo país algunos artículos recibían de hecho tipos de cambio superiores al actual de ese mercado, por obra del sistema de pareo de productos. Siguiendo también el camino de fomentar la exportación de manufacturas, el Brasil aumentó las bonificaciones existentes a su favor.^{8/} El Uruguay por su parte, concede tasas cambiarias especiales para facilitar la colocación del mismo tipo de productos. En general, en los países citados los propios industriales se están organizando para colaborar con la iniciativa oficial.^{9/}

El éxito de tal iniciativa está naturalmente limitado por factores de coyuntura y por factores estructurales. Los primeros tienden a ver crecientemente anulados sus efectos negativos en la medida en que la política antiinflacionaria y la eliminación del régimen de cambios sobrevaluados para las exportaciones consiguen estabilizar los costos internos de producción y facilitar la eliminación de los sobrepuestos en las cotizaciones de la exportación. Los segundos son más difíciles de salvar porque la solución parece trascender las propias fronteras nacionales en muchos casos. Es decir, para que determinadas industrias estuviesen en condiciones de competir sería menester que se les asegurasen mercados más amplios. La magnitud de la demanda interna no es bastante para permitir que ciertas industrias alcancen un punto cercano al óptimo de producción. Además, en numerosos renglones se observa un acentuado paralelismo industrial entre un país y otro y la consiguiente capacidad fabril ociosa, aunque ésta no sea siempre consecuencia de aquél y se haga sentir en grado bastante más

^{8/} Instrucción N° 131 de SUMOC, fechada el 19 de mayo de 1956.

^{9/} En el Brasil, la Federación de Industrias del Estado, en Sao Paulo, creó un Departamento de Comercio Exterior para el fin indicado. En la Argentina, la Unión Industrial proyecta establecer a su vez una Comisión de Exportaciones.

alto en los países pequeños. Ambas características se hacen particularmente evidentes cuando se observa el verdadero fuego cruzado de ofertas, derivado inclusive del desconocimiento recíproco de las condiciones que imperan en la producción de los diversos países.

De otra parte, las tentativas hechas en el sentido de un comercio de manufacturas más intenso en la región se han visto hasta cierto punto esterilizadas por la falta de una política pertinente común. Por lo general, ha habido empeño en favorecer la exportación, utilizando para ello sobre todo las manipulaciones cambiarias. Pero en cuanto a la importación las actitudes fueron muy diversas. Algunos países han solido conceder el privilegio de eximir del permiso previo a ciertas manufacturas originarias de naciones limítrofes o de la misma zona geográfica. A veces, como en el acuerdo chileno-argentino de 1954, ello se hizo mediante concesión recíproca en beneficio de determinados artículos. Otros países suelen aplicar a las manufacturas latinoamericanas las mismas prohibiciones o limitaciones que rigen para su importación desde el resto del mundo. Ha habido casos - y no pocos - en que el efecto de acuerdos destinados a parear en mercados europeos ciertos bienes de exportación difícil con manufacturas cuya importación está habitualmente restringida, influyó en forma adversa sobre el desarrollo del tráfico interlatinoamericano respectivo. Del conjunto delineado, resulta claro que la falta de una orientación común en la política del intercambio manufacturero, traducida en ausencia de disposiciones más o menos homogéneas dentro de los convenios bilaterales, neutraliza buena parte de los esfuerzos que se hacen desde diversos ángulos para expandir las relaciones interlatinoamericanas en ese plano.

Hay también otro aspecto que atañe a naciones de muy limitado consumo interno. En algunas hay considerable número de industrias acusadamente antieconómicas y sumamente protegidas que comienzan a sentir los efectos de la improductividad, en forma de disminución de turnos semanales y - en no pocas ocasiones concretamente señaladas - cierre de establecimientos y exportación de sus equipos, con la consiguiente desocupación de mano de obra. Se citaron también casos de empresas que buscan paliativos - hasta ahora sin fruto - fabricando a base de materias primas proporcionadas como

exportación temporal por países vecinos. Según se teme, se estarían advirtiendo así los primeros síntomas del comienzo de una evolución en sentido opuesto al buscado por la industrialización. El desequilibrio de las cuentas externas motivó una política exageradamente proteccionista que ha conspirado contra una sana industrialización y que encontró su proceso de realización en la práctica de sustituir importaciones. A la luz de esta práctica fue impulsada toda actividad fabril que contribuyese real o aparentemente a aminorar aquel desequilibrio. En consecuencia, se crearon problemas cuya solución sólo en cierta medida - y no la mayor - dependería de una mejor organización de las relaciones comerciales interlatinoamericanas.

b) Industrialización y balance de pagos

Conviene puntualizar con mayor detalle algunos de los juicios recogidos en la encuesta acerca de esta fase, sobre todo en relación con las industrias fundadas en la desatención del principio de los costos comparativos, de la disponibilidad de recursos naturales y del tamaño del mercado interno. Con su establecimiento se verificó la transferencia de capital y mano de obra de actividades altamente productivas hacia otras de baja productividad. La elevada rentabilidad monetaria que artificialmente se creó así a favor de estas últimas significó cierta distorsión de las inversiones, y llevó algunas veces a una producción no esencial en contraste con el sacrificio impuesto a la infraestructura - transporte y energía - de lo que resultaron los conocidos "puntos de estrangulamiento" del desarrollo económico. El trato en cierto modo negligente de la producción tradicional y típica, el aumento de su consumo interno y el alza ininterrumpida de los costos - a la cual contribuyó también la política social adoptada - condujeron a desanimar las exportaciones, efecto que, conjugado con la insuficiente entrada de capitales extranjeros y el deterioro de la relación de precios del intercambio, no favoreció la expansión de la capacidad para importar en consonancia con las respectivas necesidades nacionales. Limitada aquélla por un lado, y por otro estimulada en propensión a importar por el crecimiento del ingreso y por el proceso inflacionario que atraviesa la mayoría de países latinoamericanos, sobrevino naturalmente el estancamiento del

/coeficiente de

coeficiente de inversión, hecho que habría de impedir el logro de una tasa más acelerada de crecimiento, dada la naturaleza refleja de las economías en que ese fenómeno tuvo lugar.

Procurando con la sustitución de importaciones un medio de corregir el desequilibrio del balance de pagos, algunos países parecen haberlo utilizado como ya se expresó, en forma tan indiscriminadamente horizontal que estarían en serio riesgo de un desequilibrio todavía más grave, causado no sólo por la acción directa del "efecto-renta", sino bastante más por la del "efecto-precio", consecuencia de las condiciones inflacionarias prevaletes en los mismos. Hoy se da el caso curioso de países que se ven forzados a conceder tasas de cambio más favorables a la exportación de ciertos renglones de su producción básica que a la de algunas manufacturas derivadas de ella. Es un círculo vicioso: el desequilibrio del balance de pagos condujo a sustituciones que, a su vez, contribuyeron a acentuar ese mismo desequilibrio por la forma en que se realizaron sin un cuidadoso estudio de su economicidad. Varios países están actualmente frente a la contingencia paradójica de verse obligados a restringir o a prohibir las importaciones de bienes de capital. A tal resultado parece haber contribuido fuertemente el hecho de que se tornaron cada vez más rígidas las importaciones, cuya demanda tiende a crecer proporcionalmente más que el producto nacional bruto. Esa rigidez - observada sobre todo en la importación de materias primas y combustibles - lleva a algunos países a exceptuar de aquellas restricciones o prohibiciones los bienes de capital provenientes de inversiones extranjeras. A consecuencia de ello, la modernización del equipo de unidades fabriles establecidas se ha visto perjudicada. Las empresas nacionales se han encontrado así en una situación de facto inferior frente a las nuevas de capital foráneo. Por último, lo crítico de los niveles alcanzados en algunos países por la capacidad para importar influyó a extender el convencimiento de que es necesario un cambio de orientación a fin de procurar el equilibrio del balance de pagos, preferentemente mediante el aumento de las exportaciones. En las últimas reformas ha sido decisivo

/tal convencimiento

tal convencimiento.^{10/}

c) Revisión de los programas nacionales de industrialización

Durante la encuesta se formularon sobre esta materia en varios países sugerencias coincidentes que a continuación se resumen. En la zona visitada se observa preocupación más o menos general por los programas de estabilización económica, para los cuales es imprescindible el fomento de las exportaciones. En el sector industrial se esboza una tendencia hacia la especialización para fines de exportación. El reconocimiento de esta necesidad implica asimismo el de que podría auxiliarla grandemente una acción concertada y multilateral, ya que trasciende de los límites de cada país. Por consiguiente, habría que enfocar el problema del reajuste de la industrialización en este hemisferio - comenzando tal vez por el conjunto de los países en los cuales el progreso industrial es más intenso - en términos de mercados más amplios o complementarios, dentro de un espíritu de cooperación y mediante un esfuerzo de coordinación de las políticas nacionales, siguiendo el ejemplo de lo que sucede en Europa. Está ya muy extendido este pensamiento.

La progresiva formación de un gran mercado en América Latina sería la única manera de superar, a través de la complementación, del mejoramiento de la productividad, y de la expansión consiguiente del consumo el actual binomio de paralelismo y capacidad instalada ociosa. Al contrario de lo que ahora sucede con frecuencia - sobre todo en los países de menor mercado -, los consumidores se verían grandemente beneficiados con las ventajas derivadas de una industrialización realmente económica. El éxito de la política de sustitución de ciertas importaciones depende fundamentalmente de la posibilidad de darle mercados más amplios sobre base regional. Si no pudiera alcanzarse una acción común en este sentido, y se mantuviera el aislamiento en que cada país desarrolla hoy su política de industrialización, es de

^{10/} En el Brasil, donde no hubo reforma cambiaria, se advierte - al igual que en otros países de América Latina - una declinación en la importancia de las exportaciones con respecto a la producción nacional, mientras crece la de las importaciones. (Véase el cuadro 1.) A iniciativa del Consejo Nacional de Economía fue organizada hace poco una comisión compuesta de técnicos pertenecientes a la administración pública y a gremios de las clases productoras, para estudiar el problema y sugerir medidas de política comercial que promuevan la expansión de las exportaciones.

Cuadro 1

BRASIL: CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION EN RELACION CON
 EL COMERCIO EXTERIOR, 1939 A 1954

(En mil millones de cruzeiros de 1952)

Años	Produc- ción nacio- nal	Exportaciones		Importaciones		Promedio de los porcentajes	
		Valores abso- lutos	% de la pro ducción nacio- nal	Valores abso- lutos	% de la pro ducción nacio- nal	Expor- tación/ Produc- ción	Impor- tación/ Produc- ción
1939	200,3	39,4	19,7	23,6	11,8)		
1940	200,3	32,5	16,2	20,8	10,3)	<u>15.5</u>	<u>10.0</u>
1941	210,0	25,7	12,2	21,4	10,2)		
1942	203,5	28,1	13,8	16,1	7,9)		
1943	209,0	28,9	13,8	19,2	9,2)		
1944	219,4	31,7	14,4	23,4	10,7)	<u>14,7</u>	<u>10,1</u>
1945	234,6	34,1	14,5	23,6	10,1)		
1946	257,7	42,2	16,4	26,7	10,4)		
1947	278,3	39,8	14,3	40,9	14,6)		
1948	294,1	40,1	13,6	36,9	12,5)	<u>12,3</u>	<u>13,3</u>
1949	302,1	36,1	11,9	39,3	13,0)		
1950	324,1	31,7	9,8	32,1	13,3)		
1951	346,5	34,9	10,1	61,3	17,7)		
1952	360,9	26,1	7,2	55,0	15,2)	<u>8,1</u>	<u>14,5</u>
1953	376,1	30,9	8,2	44,8	11,9)		
1954	409,9	29,0	7,1	55,0	13,4)		

Fuente: Grupo Mixto BNDE - SUMOC - CME - CTEF - FGV, Situação Atual e Perspectivas Imediatas da Economia Brasileira, Rio de Janeiro, enero de 1956, p. 35, e Grupo Mixto BNDE - CEPAL, Eshoço de um Programa de Desenvolvimento para a Economia Brasileira, (Período 1955/62), Rio de Janeiro, maio de 1955, pag. 19.

de temer que las heterogéneas conductas nacionales, traducidas en medidas inconexas o contraproducentes, siembren el germen de futuras dificultades. Por ende, algunos de los juicios vertidos, insistiendo en la necesidad de no posponer los ensayos tendientes a iniciar la necesaria colaboración, la conciben dentro de un esquema de soluciones en dos planos: a corto y largo plazo, y con el fundamento de las ideas más adelante sintetizadas.

A favor del clima espiritual y político secular del continente americano, la colaboración señalada - en vez de distanciar a unos países de otros - los aproximaría económicamente, constituyendo al mismo tiempo el punto de partida para un programa de cooperación económica regional. En ese sentido parecería recomendable en la presente emergencia comenzar por un tipo de acción como el que se apuntó ya en relación con los problemas de pagos y de comercio.^{11/} Esta acción podría representar el primer gran paso hacia la mayor integración económica de América Latina.

2. El problema del mercado común

a) Evolución de la idea

La preocupación por la necesidad de ampliar los mercados nacionales no es nueva en los países del continente. De los varios intentos a que ha dado lugar, prácticamente ninguno tuvo éxito. Tanto en la parte norte como en la meridional de América Latina se tomaron iniciativas en este sentido entre dos y a veces más países, pero no se alcanzó la meta apetecida por diversas causas. En el momento presente, las repúblicas centro-americanas están procurando estructurar un mercado único como solución a sus problemas económicos y como base para un desarrollo y una prosperidad que no les pueden proporcionar aisladamente sus territorios, poblaciones y recursos.

El mayor grado de madurez económica alcanzado, la mejor comprensión de los problemas recíprocos, la dependencia que guardan entre sí los países de América Latina para conseguir el progreso a que aspiran, algunos avances realizados o en marcha en lo referente a medios de transporte, incluso terrestres, y, en especial, la simultaneidad e identidad de las dificultades surgidas en sectores industriales, del comercio exterior y de pagos - esto

^{11/} Véase sección 1. de la primera parte del informe.

último sobre todo en América del Sur -, son factores que están ya contribuyendo a crear un clima propicio para reconsiderar, con realismo y perspectiva correcta, la cuestión de la utilidad de hallar soluciones generales a problemas que son comunes a los países latinoamericanos y que no se limitan tan sólo al aspecto industrial.

Al mismo tiempo, en América Latina se presta atención creciente a los progresos que va obteniendo la integración económica en otras partes del mundo, como, por ejemplo, en la Europa occidental y entre ésta y las posesiones africanas de los países respectivos, por citar sólo dos casos destacados. Asimismo - según mostró la encuesta - preocupa el distanciamiento que viene produciéndose entre las naciones industrialmente avanzadas y los países poco desarrollados, distanciamiento que tiende a acentuarse por la disparidad que guardan entre las primeras y los segundos los recursos tecnológicos, de capital y de mano de obra calificada.

Señálase además el proceso de reestructuración de la economía mundial que comenzó en el conflicto de 1914-1918, recibió nuevo aliento durante la década de los años 30 y terminó por configurarse nítidamente durante y después de la segunda gran guerra, imprimiendo alteraciones profundas en la composición de las corrientes del comercio internacional. El temor a un aislamiento de los centros proveedores de manufacturas, que lo precario de la paz mantiene vivo, la creencia de que los precios de sus materias primas tienden a ser más inestables que los de las manufacturas y de que la relación de precios del intercambio sea desfavorable a largo plazo, así como el propósito de mejorar el nivel de vida de sus poblaciones, se acumularon también para impulsar a los países latinoamericanos por el camino de la industrialización. Esa industrialización diversificaría sus economías y, de lograrse, aseguraría la ansiada estabilidad con prosperidad. Tales principios de política económica se han afirmado más en los tiempos recientes, en vista del fomento en Africa de producciones paralelas a las que son características en América Latina, y del progreso tecnológico, cuyo incremento en los Estados Unidos y en Europa tiende a producir sucedáneos sintéticos para

no pocas de las exportaciones tradicionales latinoamericanas.^{12/} También ha contribuido a ello la aprensión que motivan los posibles efectos depresivos en los mercados mundiales sobre los precios de los productos concurrentes de los de aquel país, a consecuencia de su política de subvención a la agricultura.

No obstante, los resultados obtenidos hasta ahora, además de que quizá no corresponden en el plano nacional a lo que sería dable esperar en el lapso transcurrido, produjeron por otro lado situaciones que impusieron ciertas revisiones que podrían desviar la trayectoria futura de la deseable convergencia común.

Como ya se ha señalado,^{13/} en vez de una mayor diversidad, la industrialización, por haberse contenido en los límites del mercado nacional, no ha producido nuevas exportaciones, y por su competencia sobre los factores de producción ha desalentado otras, tendiendo así, en cierto modo, a concentrar las exportaciones latinoamericanas en menor número de bienes, muy

^{12/} Vienen al caso algunas conclusiones del informe del GATT, International Trade, 1955, Ginebra, mayo de 1956. Si bien el valor de las exportaciones mundiales registró una nueva marca en 1955, continuó descendiendo la importancia relativa de la exportación proveniente de las áreas no industrializadas (p. 3). Hubo una caída acentuada en el volumen de las materias primas adquiridas en esas áreas por las naciones industriales, en parte a causa del crecimiento de producciones similares en su propio territorio (pp. 6-11). De otro lado, la fabricación de sucedáneos - rayón, aluminio, sustancias plásticas, fibras, caucho y detergentes sintéticos - alcanzó en conjunto una tasa de crecimiento dos veces más acelerada que el de la producción manufacturera. Como las áreas industriales dependen de las no industriales para su abastecimiento en materias primas de origen natural, la continua sustitución de éstas por sucedáneos artificiales deberá tener efectos profundos sobre la exportación de los países que producen aquellas materias primas. Estímase que las necesidades de importación de las áreas industriales en 1955 habrían sido un 40 por ciento más altas que lo que realmente fueron, si los sucedáneos mencionados no se estuviesen fabricando. Por último, el informe adelanta esta otra conclusión: si la elaboración de sustitutos sintéticos sigue creciendo a igual ritmo que en los años recientes, el mejoramiento que en la relación de precios del intercambio habían obtenido las zonas no industriales desaparecería rápidamente, al tiempo que descenderían en términos absolutos los ingresos derivados de sus exportaciones (pp. 11-14).

^{13/} Véase, por ejemplo, el Estudio sobre la Unión Iberoamericana de Pagos, Instituto Iberoamericano de Cooperación Económica, Oficina Bancaria Interamericana, Madrid, 1955, p. 100, y el Estudio del comercio interlatinoamericano, y sus Perspectivas. Zona Sur de América Latina. E/CN.12/304/Rev. 2

vulnerables a las fluctuaciones de la relación de precios del intercambio. En vez de lograr que las exportaciones se distribuyan, cubriendo un mayor número de mercados y productos, el comercio denota más bien el movimiento contrario, especialmente el intrarregional, y ello parecería constituir una tendencia a largo plazo. Ciertas materias primas de valor secundario registran una participación reducida en el tráfico, cuando sería deseable y posible que contribuyesen a aumentarlo. Un comercio exterior circunscrito a pocos renglones y países con preponderancia de los Estados Unidos y Europa y una participación tan escasa de la propia región, no constituye la perspectiva más alentadora para la industrialización de América Latina.

Sin embargo, pese a los errores cometidos, en los medios más autorizados se piensa que la industrialización ofrece un saldo básicamente positivo y de acuerdo con los mejores intereses latinoamericanos, vistos individualmente por países o en conjunto. La forma de conducirla y la orientación deficiente son las que han carecido de los ajustes y adaptaciones adecuadas al proceso de los hechos. Estos ajustes y adaptaciones dependerían en último análisis de razones e incentivos que habría que encontrar en el mercado regional. Por lo tanto, en esos medios se estima que la industria nacional de los países latinoamericanos debería desenvolverse a la vez en dos direcciones: en la horizontal y geográfica del mercado continental, y en la vertical del mercado interno, determinada por el crecimiento del ingreso real por habitante. La primera sólo necesitaría un esfuerzo consciente y solidario para concretarse en el tiempo.

b) La tendencia hacia la integración

En quienes preconizan la idea del mercado regional no se percibe ciertamente concepto "regionalista" alguno en el sentido excluyente de esta expresión. Todo lo contrario, se considera que el desarrollo económico latinoamericano podría verse considerablemente estimulado por un intenso aumento del comercio con otras áreas económicas. Por lo demás, la idea del mercado regional ^{14/} traduciría una tendencia que hoy se deja sentir en el mundo entero. La economía universal parece estar evolucionando en el sentido de organizarse según grandes espacios económicos ^{15/} integrados y no ya en términos de países aislados. Ello no supondría necesariamente que las relaciones económicas internacionales hayan de tener lugar entre grandes bloques monolíticos, pues el flujo de capitales y de comercio habrá de continuar efectuándose entre país y país. El fenómeno significa que, identificados en cierta medida entre sí, los países procurarían el natural desarrollo de sus propios mercados en territorios más o menos contiguos, y acrecentar su estabilidad económica atenuando su dependencia, hoy excesiva, de los centros comerciales lejanos. Se estaría así penetrando en una nueva fase, la de la interdependencia regional, en que el viejo binomio librecambista - individuo y mercado mundial -, que se transformó para incluir la entidad "nación", se ampliaría ahora con el elemento "mercado regional." En tal sentido, la evolución de la economía universal estaría sólo ajustándose a la evolución política.

Para muchos, esta situación de facto explicaría en gran parte la causa por la cual ciertas formas de acción internacional iniciadas después de la guerra no han producido los resultados previstos. En efecto, partieron de la presunción de un próximo restablecimiento de los moldes clásicos del comercio internacional. Y a la vez que fue distinta la realidad posterior, surgieron agrupamientos de tipo regional, no previstos en los planes de postguerra. La integración económica en América Latina surgiría de la misma causa, en

^{14/} En este documento la expresión "mercado regional" se entiende como el territorio comercial común que pueden abrir los acuerdos concluidos entre más de dos países a determinadas producciones de las partes contratantes, sin eliminar la posibilidad de la adhesión inmediata o ulterior de los demás países de la zona y dejándolos por consiguiente abiertos a esa adhesión. A los efectos de esta parte del informe, la expresión se refiere especialmente a la América del Sur.

^{15/} Entendidos como unidades territoriales continuas.

función de la cual - según no pocos juicios - parecería deseable cierta revisión en las bases de esas formas de acción internacionales poniendo quizás el acento en lo regional, pero sin perder de vista la interdependencia internacional.

Sea como fuere, la evolución hacia el mercado regional vendría en forma paulatina y gradual, comenzando, pragmáticamente, por aquellos países o subregiones en que las circunstancias son más propicias. En los visitados por el grupo de técnicos, ésta es la solución que se considera más viable para los problemas que plantea la falta de coordinación en el desarrollo económico de América Latina.

c) Sistema multilateral y competitivo

Ya no parece prevalecer en América Latina el punto de vista según el cual se estimaba conveniente procurar solución al problema de mercados sobre bases bilaterales, mediante acuerdos entre pares de países, por suponer ello un ámbito demasiado restringido. En los círculos competentes tampoco tiene muchos partidarios el camino de establecer compensaciones en forma de reservas recíprocas de mercados para industrias que se fundarían, por ejemplo, en un país con exclusividad de suministro para otros, desarrollo que tendría lugar en la mayor parte de los casos con participación sustancial de los fondos públicos. Se teme que, además de favorecer así la formación de monopolios nacionales (también pueden ser de firmas particulares, que se encontrarían en una posición privilegiada), los resultados prácticos representasen una ventaja relativamente pequeña sobre las industrias que existen en la actualidad en las órbitas nacionales, pues en muchos casos los mercados seguirían siendo pequeños en relación con los límites recomendables. Este concepto general no excluye la consideración de circunstancias que hicieran aconsejable - especialmente entre países limítrofes o para la complementación económica de zonas fronterizas - celebrar acuerdos de mercado a base de reciprocidad y sin excluir a otras naciones del área que deseen adherirse a ellos.

Pero la idea que se expresa con más convicción es otra: crear un área amplia - como gradualmente podría llegar a ser el mercado sudamericano - dentro de la cual se estableciera un sistema multilateral y competitivo basado en la iniciativa privada. Sin que esto implique desconocer el papel orientador del Estado en la economía y la función suplementaria de aquella iniciativa que le es propia, especialmente en países poco desarrollados.

Así como tampoco se excluye la necesidad de recursos financieros de fuentes gubernamentales extranjeras o de agencias internacionales. En estas condiciones sería posible contar con la magnitud y la diversidad de recursos que permitiesen desarrollar sus potencialidades, teniendo en cuenta los mejores criterios económicos y observando los principios de productividad, especialización y competencia, o sea, los propios de una división regional del trabajo.

Aunque la especialización industrial no pase a veces de ser un mero accidente histórico, en América del Sur (para limitar el análisis al área visitada por el grupo) muchas opiniones de peso son favorables a que, con sujeción al principio de reducción de costos, en la localización de las industrias nuevas y los traslados de las existentes predomine en general, el criterio de la disponibilidad de recursos naturales. Es inevitable, sin embargo, admitir ciertas excepciones, pues la necesidad de mejorar el nivel de vida en comarcas de bajo ingreso individual o de corregir desequilibrios persistentes, puede justificar, desde el punto de vista social, inversiones que de otro modo deberían someterse al orden de prelación inherente al avance gradual de la frontera económica.

La negociación entre diversas naciones de un mercado común para determinadas industrias facilitaría aquellos traslados, por el interés que los industriales tendrían en transferir sus negocios o fusionarlos con otros ajenos al país, consiguiendo así mayor remuneración para su capital. El país o países que sufriesen por ello perjuicios fiscales o provenientes de la desocupación temporal de mano de obra, ¿quedarían compensados con el mejor rendimiento del capital emigrado, los menores precios y la mejor calidad de los respectivos productos para su masa consumidora? ¿Tendrían posibilidades recíprocas - gracias a la diversidad de recursos naturales -, en relación con aquellos productos en que tuviesen mayores ventajas comparativas? Se piensa que sí, y también que la incorporación de grandes masas de población a la economía monetaria y el creciente aumento del poder adquisitivo general imprimiría tal dinamismo a la economía regional que las transferencias aludidas carecerían realmente de importancia.

No sólo la industrialización de los países del área se beneficiaría con un sistema de mercado regional competitivo. Según la encuesta, se confía

/en que

en que ese sistema facilitase también una salida cada vez mayor a las exportaciones de materias primas y de artículos alimenticios, sin las posibles desventajas de las bruscas fluctuaciones de precios y el deterioro de la relación de precios del intercambio. El propio fenómeno de la industrialización promovería el consumo regional creciente de las materias primas básicas de cada país, haciendo reales las complementariedades latentes que existen y previniendo los efectos negativos que sobre su relación de precios del intercambio podría tener la integración euro-africana y la producción en los países industriales tanto de sucedáneos sintéticos como de materias primas y alimentos subsidiados. Sería imposible evitar esos efectos con una política basada en el aislamiento de cada país latinoamericano.

d) Reflejos en el comercio mundial

También se argumenta que las repercusiones de un sistema como el descrito sobre la economía mundial tendrían carácter positivo, pues no sería correcto imaginar que los países de la región descuidaran su comercio con el resto del mundo, ni que se debiese o se pudiese crear un sistema cerrado. Se observa que tal hecho no se ha puesto de manifiesto por lo que se refiere a los dos mayores espacios económicos de la actualidad: los Estados Unidos y la Unión Soviética. Por el contrario, ambos países constituyen mercados cuyo interés por el comercio internacional es profundo, con una diferencia respecto al primero: aunque su comercio exterior no representa un porcentaje elevado en términos del producto nacional bruto, tiene decisiva importancia para el resto del mundo por los índices que alcanza.^{16/} Es fácil de concebir que la afluencia de bienes de capital de los Estados Unidos y Europa hacia América Latina podría ampliarse grandemente en seguida. Por otra parte, las corrientes comerciales entre las tres áreas tenderían a incrementar sus valores, con el natural crecimiento del ingreso en la región latinoamericana, contrarrestando así cualquier eventual tendencia a la disminución del intercambio entre Europa y América Latina - en especial por efecto de la creciente competencia africana - y sus repercusiones en el mercado norteamericano. Y parece claro también que una industrialización apoyada en bases

^{16/} En 1955 las exportaciones en los Estados Unidos representaron el 4 por ciento de su producto nacional bruto y el 18,2 por ciento del total de las exportaciones mundiales.

regionales lograría en forma progresiva que sus productos fueran también crecientemente competitivos en el mercado mundial.

e) Oportunidades para el capital foráneo

Se espera que las perspectivas que se abrirían a las inversiones de capital extranjero excederían a las magnitudes previstas hasta el momento. En verdad, la evolución del mercado regional dependería mucho de ese capital, que constituiría un factor de suplementación de la capacidad de exportar, por una parte, y de la capacidad para importar, por otra. Como no sería de extrañar que las disponibilidades europeas estuvieran cada vez más absorbidas por las necesidades internas y las africanas, el papel más importante quedaría acaso reservado al capital norteamericano.

Cabe suponer que la afluencia de este último aumentaría, puesto que tiende a disminuir la intensidad de las causas principales que habrían estado restringiendo sus niveles: reconversión y modernización de la industria de los Estados Unidos después de la guerra, participación en la reconstrucción europea, promoción del desarrollo de sus áreas del sur y extremo oeste. Por otro lado, dejarían de existir cada vez más los obstáculos fundamentales que se oponen a la inversión en gran escala dentro de América Latina: mercados limitados, ^{17/} desvalorizaciones monetarias,

^{17/} Las dificultades que a las inversiones crea la pequeñez de la mayor parte de los mercados latinoamericanos han sido objeto últimamente de creciente atención en los Estados Unidos por parte de elementos políticos y hombres de negocios. Así por ejemplo, a propósito de la reciente Conferencia de Panamá, A.N. Spanel, presidente de la International Latex Corporation, comentando opiniones de quienes afirman que América Latina necesita recibir un gran flujo de capital extranjero como aconteció en época anterior con los Estados Unidos, expresa: " ... cabe recordar que dicho capital llegaba a una joven federación de estados libres de barreras económicas vis a vis los unos de los otros. Por estar unidos y no divididos, los Estados Unidos ofrecían la oportunidad de vastos mercados así como posibilidades de crecimiento, de las que carecerán los países latinoamericanos mientras permanezcan enciaustrados en veinte grupos económicos separados, con enormes disparidades y diferencias entre sí." Acentuando la ventaja de los mercados extensos para las inversiones, muestra cómo en América Latina los países mayores tienden a ser los grandes beneficiarios del flujo de capital norteamericano: "Más del 90 por ciento de dicho capital ha sido invertido en los tres países que cuentan con mayores potencialidades de mercados: Argentina, Brasil y México. Los otros 17 países se ven obligados a dividirse el 10 por ciento restante." En apoyo de su tesis, agrega: "Sumas aún mucho mayores /tributación doble,

tributación doble, legislación discriminatoria, etc. En este momento parece observarse una tendencia generalizada a rectificar el tratamiento que se le venía dispensando. Además, en el acrecentamiento de los aportes de capital foráneo parece pesar también el ambiente de más fácil entendimiento que crearía un sistema como el diseñado y dentro del cual tendrían menos asidero las prevenciones nacionales, fundadas o no, que han solido manifestarse.

f) Transición hacia acuerdos aduaneros

Debe aclararse que los mismos círculos que enaltecen las ventajas del sistema regional no lo consideran un objetivo fácil de alcanzar. La

17/ (Continuación).

han sido invertidas en el Canadá, país industrializado, no sólo por razón de su creciente poder adquisitivo doméstico, sino por las preferencias de tipo arancelario que estimulan la manufactura en el Canadá para su exportación a otros miembros de la Comunidad Británica." Contrastando la situación de su país con América Latina - región que, a su juicio, está dotada de vastos y diversificados recursos latentes - dice: " ... a diferencia de los Estados Unidos, en donde no existen barreras económicas que se opongan al comercio entre los 48 estados de la Unión, nos encontramos en la América Latina con veinte estados, veinte países separados, que representan otras tantas barreras fronterizas, veinte obstáculos al comercio, que resultan en una limitación de los mercados y en esa forma impiden el desarrollo económico de cada uno de ellos, y de toda América Latina. Al luchar los latinoamericanos por establecer industrias dentro de sus veinte territorios nacionales, están a la vez condenando sus fábricas a abastecer mercados limitados, fraccionarios. Ello significa que sus industrias se ven atadas a un sistema de baja producción, de reducidos salarios y de precios elevados para el consumidor - lo cual constituye un patrón diametralmente opuesto al que presenta la industria moderna, que se expande a medida que aumenta el nivel de vida y el poder adquisitivo de la población. Estos mercados restringidos tienden en efecto a limitar el nivel de vida de toda la América Latina. El paralelo de este peso mortal lo encontramos también en Europa, que adolece de los mismos males." (Información de The New York Times transcrita en El Economista, Buenos Aires, 7 de julio de 1956.)

Adolf A. Berle Jr., antiguo Secretario Auxiliar de Estado y Embajador de Estados Unidos en Brasil, impresionado por el mismo problema escribió: "Jean Monnet mostró el camino ... cuando estableció en Europa la comunidad del acero y del carbón, que recientemente ha agregado el desarrollo atómico a su lista de actividades." Información de The New York Times Magazine transcrita en Intermedio, Bogotá, 22 de julio de 1956.)

/exposición que

exposición que antecede sólo sirve como sucinta formulación del pensamiento existente o como enunciado de lo que se cree posible hacer, si esa política se adoptara conjuntamente. Trátase de un pensamiento que, con mayor o menor intensidad, pero de modo constante, se comparte dentro de América Latina desde hace más de un siglo. Pero nunca fueron tan manifiestas la idea de progreso y la búsqueda de un mayor bienestar en la comunidad latinoamericana.

Sin embargo, parece haber falta de racionalización y claridad en cuanto a lo que debe hacerse y cómo hacerlo. Para este impulso racional habría llegado la hora oportuna, a juzgar por las opiniones vertidas con ocasión de la encuesta, porque se está extendiendo cada vez más la creencia de que ello es necesario para el progreso. De existir realmente coincidencia de voluntades en los medios responsables, la cuestión se reduciría a saber por dónde empezar y qué instrumentos deben emplearse.

Ya se dijo que se trata de un programa de largo alcance y a realizar en forma paulatina. Según opiniones calificadas, tal vez éste sería un buen momento para iniciarlo, pues le prestan ambiente propicio los problemas relativos a los balances de pagos, en función de los cuales se utilizarían convenios bilaterales adecuados para la solución gradual de esos problemas, que servirían también para disciplinar y estimular el comercio interlatinoamericano. Dichos convenios serían posiblemente transitorios y habría que pensar en instrumentos más estables y permanentes en los que amparar aquel comercio. En la medida en que los países latinoamericanos alcanzasen la estabilidad de sus monedas, el equilibrio de sus balances de pagos y la consiguiente convertibilidad, dependerían cada vez menos de los controles de cambio y de las restricciones cuantitativas. A la vez, los tratados comerciales tendrían que conceder creciente importancia a los convenios de tipo aduanero.

g) Las dos etapas del programa de integración

La tarea sería planeada y emprendida en dos etapas. Las ideas a este respecto son bien concretas. Habría que estudiar primero qué industrias, ya sea en estado incipiente o no establecidas aún, exigirían que para su instalación o desarrollo se contase desde luego con el mercado regional, dada la capitalización y el consumo requeridos para su funcionamiento; en segundo lugar, cuáles otras, entre las ya existentes en la órbita nacional, dependen del mismo mercado para la reducción de costos y para su futura expansión. Entre aquéllas estarían principalmente las de bienes de producción y algunas de bienes de consumo duraderos; entre éstas figurarían sobre todo las industrias de bienes de consumo.

h) Industrialización integrada en los sectores industriales incipientes o por crear

De las dos partes del problema, la que se prestaría en mayor medida a cualquier acción más o menos inmediata sería sin duda la primera. En las industrias siderúrgicas, metalúrgicas, de celulosa, de vehículos de motor, de material ferroviario y naval, de productos químicos y otras, existen numerosas oportunidades que justificarían grandes inversiones de capital foráneo, latinoamericano o de ambos orígenes, en combinación o no, si fuese posible contar con mercados más amplios que los exclusivamente nacionales a fin de que se pudiera fabricar con satisfactoria productividad, sin necesidad de artificios cambiarios y sin la perspectiva de sufrir los efectos de la capacidad ociosa instalada, hoy frecuente. A tal fin, sería preciso que los países interesados contaran con algún resorte preestablecido, para ponerse en cada ocasión de acuerdo entre sí y con los inversionistas en cuanto a las operaciones que éstos realizarían en cada uno de ellos y a las condiciones que podrían ofrecérseles.

Se trata en este punto de una posibilidad real. Ya hubo solicitudes que se sometieron a la consideración de algunos gobiernos, principalmente por iniciativa de firmas europeas. Y hay ya experiencias de fracasos originados en la actual falta de algún medio más o menos expedito para que los inversionistas realizaran gestiones simultáneas ante las autoridades de varios países. En algunos casos, se querría llevar a cabo el respectivo programa industrial produciendo las principales partes componentes de un determinado

bien de modo complementario y en más de un país (atendiendo siempre al criterio de los costos comparativos), para vender el producto terminado en el territorio de los países comprendidos en el acuerdo. Serían posibles para ello diversas combinaciones, siempre sobre la base de intereses equivalentes entre los participantes. Hay confianza en el efecto que un programa de este tipo tendría sobre América del Sur, a través del aumento consiguiente - tal vez muy elevado - de la afluencia de capitales.

i) El papel del GATT

La realización de esquemas de producción como los descritos haría deseable celebrar ciertos acuerdos aduaneros entre los países interesados. Tales acuerdos revestirían la forma de una tarifa especial, para cuya negociación y aplicación - según opiniones recogidas - convendría acudir a los oficios del GATT, al cual pertenecen ya ocho de los veinte países latinoamericanos. En los estatutos de ese cuerpo existen cláusulas que hacen posible su aprobación - a ejemplo de lo ocurrido con respecto al Plan Schumann -, pero sería para ello requisito indispensable elaborar un programa concreto, sobre bases tendientes a ampliar en general el comercio y no sólo el interlatinoamericano. El ingreso en el GATT de los países de América Latina que todavía no forman parte de él se cree que pesaría grandemente en sus decisiones futuras en lo que concierne a la región. Por otra parte, como la realización de un programa de este orden - además de las ventajas generales ya apuntadas - afecta también en medida considerable a intereses de grupos y empresas de los países interesados, podría ello contribuir - según opinión muy firme en países sudamericanos miembros del GATT - a la obtención de los fines deseados. Dada la importancia que se atribuye a este asunto, es de esperar que se encuentre la fórmula satisfactoria que permita mantener y aumentar la cohesión existente en ese organismo. La preparación de esos programas estaría entre las futuras funciones que podrían asignarse al Comité de Comercio.

j) Iniciación del programa

Como resorte práctico para poner en acción estas ideas cabría una sugerencia: consultar al Comité de Comercio sobre la oportunidad y conveniencia de organizar en su seno un pequeño grupo, al cual los países par-

/-ticipantes encomendaran

participantes encomendaran la tarea de recibir - ateniéndose a ciertas reglas - las propuestas de los inversionistas particulares interesados, y de consultar con los diversos gobiernos, por las vías que oportunamente se determinen, acerca de las condiciones que - luego de estudiadas - podrían ofrecerse antes de concluir un acuerdo multilateral, en función del cual se obtendría la coincidencia de los organismos internacionales. He aquí otra materia importante, de carácter práctico e inmediato, que el Comité de Comercio podría examinar en su próxima reunión - si lo estimara oportuno -, aparte de la relativa al problema de los pagos.

k) Bases para un régimen especial

Con respecto a la segunda etapa de desarrollo de una política industrial común, es decir, con la vinculada a las industrias existentes en los países latinoamericanos, y cuya reducción de costos y futura expansión dependen de un mercado más amplio, extranacional, el correspondiente programa habría de elaborarse necesariamente en el transcurso del tiempo y con extremo cuidado, pues requeriría estudios muy objetivos, preparación de la opinión pública y de la mentalidad industrial y obrera y, en fin, negociaciones laboriosas. Tal etapa vendría a su hora, facilitada quizá por los resultados que antes traería la política multilateral de comercio y de pagos. También podría ayudar la experiencia - tan necesaria - que pueda desprenderse de una tarea por realizar y a la que ya se aludió: la coordinación de las políticas nacionales en materia monetaria, cambiaria y comercial. Según se dijo, esta coordinación es requisito indispensable para el régimen especial esbozado. A su vez, el establecimiento de éste se habría iniciado ya con la implantación de los programas de la primera etapa en los sectores en que no existe industria en gran escala o en aquellos otros en que, existiendo, revista caracteres modestos. Los buenos resultados de la iniciativa condicionarían necesariamente la evolución subsiguiente.

Con vistas al logro de estos objetivos sería muy conveniente obtener de los organismos internacionales adecuados la realización de un estudio, en cooperación con los diversos gobiernos, sus medios técnicos y los de sus círculos industriales, con el fin de levantar una especie de mapa industrial latinoamericano, en el que se señalase qué industrias, entre las existentes,

carecen de mercados adecuados; cuáles otras podrían ser objeto de traslación y a dónde; qué posibilidades habría de hacerlo, y en qué forma debería procederse a las negociaciones para asegurar una equivalencia de ventajas nacionales o de remuneración de factores. Sería una tarea de gran envergadura, orientada hacia el "efecto especialización" y el "efecto empleo".

Si, aparte de dar ahora los pasos iniciales que se esbozaron en la primera parte de este informe y de sentar los principios básicos descritos para impulsar el programa de industrialización en escala regional, fuese posible obtener la realización de dicho estudio, se ganaría mucho terreno para el mejor enfoque del problema en sus pormenores, lo que parece indispensable para fundar criterios y procedimientos. Quedarían aclaradas además cuestiones tales como la referente a la equivalencia relativa de productividad entre los principales países industriales de la región.

El estudio de que se habla - preliminar a la segunda etapa - constituiría la base científica del programa mencionado, pues indicaría los términos concretos en que éste podría fundarse con sentido realista. Al concluirlo es posible que se hubiera ya avanzado en el sentido de una mayor interpenetración comercial y del multilateralismo en los pagos (quizá con la ayuda de una institución de clearing regional que pudiera sobrevenir y que serviría para consolidar tal esfuerzo), y se habría dado comienzo - en el caso más favorable - a la instalación en América Latina de algunas industrias integradas en forma multinacional. El programa de cooperación económica sudamericana, planeado y desenvuelto en la forma gradual que se describe, podría llevar, por sucesivas aproximaciones, como resultado final al cumplimiento de las aspiraciones generales de alcanzar la integración económica de la región.

La tarea es ardua y compleja, pero posible. El momento para iniciarla es oportuno. Tal es la impresión que prevalece en casi todos los medios consultados. Toca ahora ver si en el plano de los gobiernos se obtendrá o no el consenso necesario para llevarla a cabo.

3. Recomendaciones

1) Se estima necesario celebrar acuerdos destinados a promover - mediante la colaboración multinacional y con aportes financieros provenientes tanto del área como foráneos - el establecimiento o desarrollo de industrias que requieren grandes capitales y extensos mercados.

/Como paso

Como paso inicial se recomienda el establecimiento de un pequeño organismo técnico encargado de recibir las propuestas de inversión, efectuar su estudio preliminar, presentarlas a los respectivos gobiernos y facilitar el acuerdo entre éstos y los inversionistas, así como la celebración de los convenios finales.

2) Júzgase conveniente establecer principios generales y ciertos procedimientos concretos de política comercial que sean aptos para estructurar paulatinamente un mercado regional, multilateral y competitivo. Con ese mercado regional se podrían intensificar producciones industriales latinoamericanas, cuya reducción de costos y expansión futura dependen fundamentalmente del incremento de la capacidad de consumo.

En este plano y como primera etapa, se sugiere el levantamiento del mapa industrial de América Latina, con vistas especialmente a determinar la acción posible y aconsejable.