

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

COMITE DE COMERCIO

Primer período de sesiones
Santiago de Chile, 19 de noviembre de 1956



Documento informativo N° 6

EXPOSICION DEL DR. RAUL PREBISCH, DIRECTOR PRINCIPAL A CARGO
DE LA SECRETARIA EJECUTIV , EN LA SESION INAUGURAL DEL
19 DE NOVIEMBRE DE 1956

Es ya muy grande, aunque en forma alguna pesada, la deuda que la Organización de las Naciones Unidas tiene hacia el Gobierno de Chile que, con la presencia del Excelentísimo Señor Ministro de Relaciones Exteriores, ha querido ratificar una vez más el apoyo que en todo momento viene prestando a esta Organización. Señor Ministro: en nombre del Secretario General de las Naciones Unidas, y en el mío propio, agradezco esta actitud invariable de su gobierno. A sus palabras confortadoras se han unido otras del Señor Presidente del Comité que también debo agradecer con toda cordialidad y finalmente, aunque no en último orden, deseo expresar mi reconocimiento más sincero al señor Jefe de la Delegación del Brasil, por sus frases tan llenas de estímulo para esta organización, frases que vienen a sumarse a las que hace poco tuve el honor de oír de labios del Señor Presidente de la República de su país, cuando me encontraba en Río para inaugurar los cursos de capacitación en materia de desarrollo económico que patrocinan conjuntamente la CEPAL y la Administración de Asistencia Técnica.

1. Oportunidad del Comité

Este Comité no es una improvisación. Es una idea que viene de tiempo atrás, puede decirse que desde las primeras sesiones de la CEPAL. Si se ha tardado algunos años en realizarse, el Comité no se ha concretado ni antes ni después del momento en que debía hacerse, pues la Secretaría Ejecutiva, obedeciendo al mandato de los gobiernos, ha podido ahondar en

/el estudio

el estudio de los problemas del comercio internacional, y muy en particular en los del comercio interlatinoamericano. Por otra parte, las deliberaciones de la Comisión han sido sumamente fructíferas en estas materias, y creo que ha llegado el momento de pasar de las deliberaciones a la acción concreta en virtud de las grandes posibilidades que en este momento se plantean al comercio latinoamericano. Este Comité está llamado precisamente a aprovechar esas posibilidades.

No es éste, por cierto, un tema que se haya elegido aisladamente de los demás. El comercio internacional no se ha tomado como fin en sí mismo, sino como un instrumento eficaz y vigoroso para promover el desarrollo económico de estos países. Esta es una de las ideas primordiales que aparecen en la serie de trabajos de dilucidación y esclarecimiento que se han venido llevando a cabo en esta Secretaría y que han ido formando un cuerpo de principios teóricos, de los cuales han surgido en las discusiones de la Comisión ciertas orientaciones y normas de acción práctica que podrán servir en estos momentos en que parece llegada la hora de actuar en forma concreta.

Sin embargo, lo que puede ser muy claro para nosotros, que estamos reunidos con el fin de discutir estos problemas, acaso no lo sea tanto en vastos sectores de la opinión de América Latina y fuera de ella, para los cuales todavía parecen existir una serie de contradicciones en cuanto a la interpretación del papel que desempeña el comercio exterior en la vida económica y en el ritmo de desarrollo de los países latinoamericanos. Ello se debe quizás a que estas ideas de la CEP/L no han sido objeto de suficiente divulgación o también a que han surgido o se han presentado en forma fragmentaria. En consecuencia, al tener ocasión de hablar en esta primera reunión del Comité, he pensado que quizás fuera conveniente hacer un esfuerzo de condensación de las ideas fundamentales sobre esta materia que se han ido desarrollando en el seno de la CEP/L, con el fin de contribuir a disipar en esta forma muchas confusiones y de rectificar frecuentes malos entendidos acerca de estos problemas, que son de primordial importancia para el desarrollo económico latinoamericano.

2. Conceptos de la CEPAL acerca del comercio exterior

En mis frecuentes viajes a través de América Latina he podido comprobar que todavía prevalecen ciertas formas de exclusivismo y unilateralidad en la interpretación de estos hechos, y ello repercute muy seriamente sobre la política económica de nuestros países. Algunos sostienen que hay que poner todo el acento en el comercio exterior, desentendiéndose de la industrialización; otros, por el contrario, que hay que concentrarse sobre la industrialización y que el comercio exterior debe pasar a un segundo plano. Unos condenan la protección aduanera; y otros la defienden como una medida indispensable de industrialización. Hay quienes ven una solución fundamental en la expansión del comercio interlatinoamericano; y quienes, en cambio, temen que cuanto se haga en este sentido podría repercutir en forma perniciosa sobre las corrientes tradicionales del intercambio con los grandes centros industriales.

En realidad, no hay contradicción entre estas proposiciones ni se excluyen unas a otras. No existe incompatibilidad alguna entre un pujante desarrollo del comercio exterior y la industrialización. Y el propósito fundamental de alentar el comercio interlatinoamericano, que reúne a los gobiernos esta tarde, tampoco se contrapone a las formas tradicionales de expansión del comercio exterior. Quisiera dedicar algunos minutos a exponer estas ideas, porque considero que en el momento de iniciar las tareas del Comité debemos contar con un punto de partida claro y preciso.

3. Equilibrio dinámico entre producción primaria e industrialización

América Latina tiene el ritmo de crecimiento de población más alto del mundo y está por otra parte empeñada en asimilar las técnicas modernas en incesante evolución para aumentar su productividad y elevar el nivel de vida de sus masas. De estos dos hechos están surgiendo una serie de fenómenos, en los cuales la industrialización desempeña un papel de importancia decisiva. A medida que la técnica productiva moderna /penetra no

penetra no sólo en las actividades exportadoras, sino en las actividades internas de un país, es un hecho de observación común que se requiere una menor proporción del incremento anual de la población activa en las actividades exportadoras y en el resto de las actividades primarias. Corresponde precisamente a la industrialización el papel de absorber esa población que ya no se requiere en la producción primaria y el artesanado en virtud del progreso técnico, para emplearla con mayor productividad en las actividades industriales o en otras actividades urbanas. Por lo tanto, no hay contradicción alguna entre la industria, por un lado, y la agricultura, por otro. Antes al contrario, cuanto más honda es la penetración de la técnica en esta última, cuanto mayor es la tecnificación agrícola, tanto más necesaria resulta la industrialización para no frustrar las consecuencias de la mayor productividad en el campo, para dar trabajo a aquella parte del incremento de la población activa que ya no es necesaria en la producción primaria. Se trata, pues, de dos formas complementarias del desarrollo de la economía, y es función esencial de la política económica procurar que, conforme un país se desarrolla, vaya habiendo una relación adecuada de la agricultura y otras formas de producción primaria con la industria. El éxito de una buena política económica consiste en respetar esa relación de equilibrio. Esta relación, lejos de ser arbitraria, obedece a hechos inexorables; no es desde luego persistente, en cuanto no se trate de una cristalización perdurable de ciertas situaciones, sino de una serie de equilibrios que se van desplazando con el tiempo a medida que crece un país. El país que viola ese equilibrio introduce factores de perturbación en su desarrollo económico.

4. Industrialización forzada e industrialización insuficiente

El afán de forzar la industrialización más allá de esta relación adecuada - lo hemos visto en América Latina - ha traído consecuencias perniciosas. Cuando un país aplica una política de fijación artificial de cambios o /precios para

precios para los productos de exportación, o adopta medidas también artificiosas para expandir ciertas actividades internas, acaba por sustraer factores productivos que podrían haber servido a provechosas exportaciones, y llega a resultados contraproducentes para la propia industria, porque en última instancia se priva al país de materias primas y bienes de capital que sólo podían conseguirse a través de un creciente comercio exterior y que son indispensables al crecimiento de aquélla.

Pero no son sólo estos errores por exceso los que deben llamar nuestra atención. También se dan fenómenos de signo contrario. Si la política económica se orienta equivocadamente hacia el desarrollo exagerado de ciertas actividades productivas primarias, en desmedro de la industrialización, se origina asimismo un grave perjuicio al país. ¿Qué sentido tendría conseguir un gran progreso técnico en la agricultura y en las actividades de exportación si al mismo tiempo no se toman medidas para absorber la mano de obra superflua mediante la industrialización? Cuanto más se tecnifican las actividades primarias, tanto mayor será el campo de expansión que se deberá abrir a la industria. De otro modo, la tecnificación de la agricultura no encerraría significación positiva alguna y acabaría por traducirse - a través del deterioro de la relación de intercambio - en una transferencia de los frutos del progreso técnico hacia el exterior.

Es éste un punto - el de la transferencia de los frutos del progreso técnico hacia el exterior - que la CEPAL ha considerado desde sus primeros estudios y que ha sido objeto de controversias muy sanas en ocasiones, pero también de ciertas interpretaciones que no siempre corresponden a la tesis desarrollada por nuestra organización. Por esta razón, y dada la importancia que para los países latinoamericanos tiene el problema de la relación de precios del intercambio exterior, quisiera decir algunas palabras para explicar por qué esta Secretaría ha atribuido al tema una importancia muy grande en sus estudios.

5. La relación de precios del intercambio

Si los países latinoamericanos no desenvuelven esa fuerza industrializadora y se afanan por estimular la técnica en sus actividades exportadoras, habrá una seria deformación en el desarrollo económico. El aumento de la productividad en las actividades exportadoras no podrá retenerse internamente en el país mediante un alza de salarios, que es la forma en que el incremento de productividad se traduce en los centros industrializados. Si hay una gran masa de población activa redundante que no encuentra ubicación proficua en el mercado interno, esa población competirá con la mano de obra empleada en las actividades exportadoras de alta productividad, e impedirá que suban los salarios. Es precisamente un fenómeno de este tipo el que nos preocupó desde los primeros momentos, pues si hay un bajo nivel de salarios internos por falta de suficiente industrialización, los salarios no podrán subir conforme el progreso técnico se cumple en las actividades exportadoras y el fruto de ello se trasladará al exterior, sin estimular el desarrollo interno de las economías latinoamericanas.

Esta es la tesis simple que hemos planteado en la CEPAL. No hemos hecho pronóstico de ninguna naturaleza acerca de lo que pasará en el futuro, pero sí hemos afirmado que si dentro de los países latinoamericanos no hay un proceso de industrialización adecuado a las circunstancias y al equilibrio dinámico a que me he referido antes, el progreso técnico en la actividad exportadora tenderá a traducirse en una baja relativa de los precios de las exportaciones en contra de los intereses de los países en desarrollo.

La industrialización es uno de los factores más poderosos para actuar en contra de esa tendencia natural hacia el deterioro. Al hablar de que existe esa tendencia no queremos significar - repito - que vaya a ocurrir en el futuro un deterioro en la relación de precios del intercambio. Simplemente queremos advertir que si no se interpone un poderoso esfuerzo de industrialización que contraríe esa tendencia natural, la relación de precios del intercambio, y especialmente la
/relación de

relación de salarios entre los países periféricos de la economía mundial - entre los cuales cuentan los latinoamericanos - y los grandes centros industriales, tenderá a empeorar. O sea, que a medida que el aumento de productividad permita subir los salarios en los grandes centros, el nivel de salarios en las actividades exportadoras de América Latina no subirá con la misma intensidad que el progreso técnico, de donde se derivará que la relación de salarios entre países del centro y de la periferia evolucionará desfavorablemente salvo que el proceso de industrialización vaya absorbiendo la mano de obra abundante que presiona sobre el nivel de salarios y en la medida que corresponde a la adecuada relación entre la producción primaria y la producción industrial. Con esto no pretendo simplificar una realidad mucho más compleja, sino llamar sencillamente la atención sobre algunos de los aspectos fundamentales del problema, omitiendo otros que no encuentran marco adecuado en una reunión de esta naturaleza.

No olvidemos, por lo demás, que en la relación de precios del intercambio no sólo interviene la relación de salarios sino que - sobre todo en materia de productos primarios - hay un elemento fundamental que es la productividad del suelo. Bien podría ocurrir en el futuro que, por tener que extenderse la producción a tierras de menor productividad tanto en la explotación agrícola como en la explotación minera, mejore la relación de intercambio por un efecto que podríamos llamar ricardiano refiriéndome al economista que vió con tanta claridad el problema de la renta del suelo. Es perfectamente concebible que haya deterioro de la relación de salarios y no de la relación de precios porque ha habido un descenso en la productividad de la tierra.

Desde otro punto de vista, el proceso de industrialización debe adecuarse a las circunstancias particulares y al momento histórico en que se encuentra cada país. Por otro lado, además de que la mayor parte - si no la casi totalidad - de los países latinoamericanos no puede encontrar en el desarrollo de sus exportaciones la fuerza activa que vaya absorbiendo la mano de obra redundante ocasionada por el

/progreso técnico

progreso técnico, hay otro factor que si no es de carácter universal, se manifiesta en buena parte de esos países y que es el que se analiza a continuación.

6. La industrialización y el comercio exterior

El problema de la industrialización tiene otro aspecto que completa el cuadro que vengo trazando. Es un hecho bien conocido que los países en que no ha habido una política extraviada y en que se ha cuidado el sano desarrollo de las exportaciones, estas actividades han probado ser insuficientes para proporcionar todos los artículos manufacturados y bienes de capital que se necesitan para el desarrollo económico. De ahí otra de las funciones dinámicas de la industrialización: proveer a la economía interna de aquellos artículos manufacturados que, dada la limitada capacidad para importar, no pueden obtenerse del comercio exterior. En la mayoría de los países latinoamericanos las exportaciones - aun en los casos en que no han tenido impedimentos - tienden a crecer con menor intensidad que las necesidades de importación. Por lo tanto, sin una política sustitutiva de importaciones, ningún país podrá alcanzar el ritmo de desarrollo que requiere en congruencia con el aumento de su población, su iniciativa y su disponibilidad de recursos naturales.

Al exponer esta tesis no me pongo en una posición incompatible con mi calidad de funcionario internacional, que por definición tiene que ver con imparcialidad los problemas del comercio exterior y no adoptar puntos de vista regionales o exclusivos. Es para mí indudable que una política de industrialización, de sustitución de importaciones, que se limite a cumplir las dos funciones dinámicas que he mencionado, no conspira necesariamente contra el comercio con las demás regiones del mundo. Un país que se industrializa y sustituye las importaciones en esa forma, no está reduciendo su comercio internacional. Y cabe hacer aquí una observación de gran importancia para la concepción de una política económica: no hay que considerar a los países en desarrollo con las mismas características funcionales que los grandes centros /industriales. Tengo

industriales. Tengo la convicción muy arraigada de que hay que mirarlos bajo prismas muy distintos en algunas relaciones fundamentales de la economía. Los grandes centros industriales importadores de productos primarios son los que en última instancia determinan la capacidad de compra de los países de la periferia, de donde provienen esos productos primarios. Cuanto más compran esos grandes centros, tanto mayor será la capacidad para importar de estos países. En cambio, no sucede lo mismo en el caso inverso. Mientras los grandes centros desempeñan un papel activo en la economía mundial, los países periféricos juegan un papel pasivo. Si estos últimos compraran a los centros industriales más de lo que les permite su capacidad para importar no por eso los centros habrían de adquirir mayor cantidad de materias primas. Simplemente habría un déficit de balance de pagos. La compra de estas materias primas por los centros industriales está determinada por el crecimiento de su ingreso, la elasticidad de demanda de las importaciones de tales materias primas y la política comercial más o menos restrictiva, factores todos sobre los cuales los países periféricos no pueden ejercer acción alguna.

No se quiere decir con esto que América Latina no pueda seguir una política equivocada, que conspire en última instancia en contra del desarrollo del comercio, si exagera su industrialización y toma artificialmente factores productivos que podrían emplearse con mejor provecho en las exportaciones. Esto sí que llevaría a una contracción del intercambio. Pero si se cumple el papel dinámico que le corresponde a la industria dentro de los límites a que me he referido no tiene por qué disminuir el comercio internacional. No disminuiré el volumen de las importaciones que hace América Latina de los centros industriales: simplemente cambiará la composición de esas importaciones.

Tampoco es exacto, a mi juicio, el argumento de que la industrialización latinoamericana va a permitir a los grandes centros vender más que en otras condiciones. Mi posición es ésta: ni más ni menos de lo que harían sin la industrialización periférica. Solamente lo lograrán en la medida en que la aceleración del crecimiento del ingreso o la

/evolución favorable

evolución favorable de las modalidades de su consumo o el debilitamiento de las restricciones comerciales de esos grandes centros permitan a los países latinoamericanos vender más en ellos. Por eso mismo creo que uno de los argumentos que podrían hacerse en contra de la expansión del comercio interlatinoamericano, ha de verse también a la luz de esta afirmación. Muchos temen que si estos países llegan a una fórmula satisfactoria de intercambio de productos industriales, el comercio internacional de América Latina puede verse afectado desfavorablemente. Mi contestación es la siguiente: si esa política de complementación industrial se hace también sobre bases sanas, no tiene por qué perjudicarse el comercio con los grandes centros: será un nuevo factor que lleve al cambio de composición, pero que no llevará a afectar el volumen total de transacciones exteriores.

7. La protección aduanera

Una industrialización que se mantenga dentro de aquella posición de equilibrio que mencionaba al comienzo, no es antieconómica aun cuando sea protegida por derechos de aduana. En efecto, si hay población redundante que por la alta tasa de crecimiento demográfico y por el progreso técnico no se necesita en las actividades primarias, es económico emplearla en la industria, aun cuando ésta tenga una productividad inferior a la de los grandes centros y requiera una razonable protección para mantenerse. La productividad depende fundamentalmente de la densidad de capital por hombre y de la destreza de quienes trabajan. Si los grandes centros se mantuvieran en una posición estática, es claro que con el andar de los años los países que se están industrializando podrían llegar a tener un capital igual que ellos y a competir con ellos en productividad. Pero felizmente para el mundo no ocurre así. Los nuevos adelantos técnicos llevan incesantemente a formas de producción que hasta hoy se han manifestado en un aumento muy grande de capital por hombre, y por más que los países en desarrollo vayan tratando de aumentar su capital, es muy difícil que en la evolución actual de la economía la

/productividad de

productividad de estos países puede llegar a igualarse a la de los grandes centros industriales. Si ello es así, no se concibe que la industria en general, con raras excepciones, pueda desarrollarse en estos países sin protección aduanera. Si se mantiene dentro de límites razonables, esa protección no es antieconómica, pues permite dar trabajo productivo a la gente que no puede ocuparse ya en la producción primaria y en las actividades artesanales. Con ello no quiere decirse que se haya de desarrollar cualquier tipo de industria. Es éste un punto delicadísimo de la política económica. Hay toda una gama de diferencias de productividad entre los países latinoamericanos en su conjunto de cada uno de ellos con los centros más avanzados. El éxito de una política económica - si su fin es elevar el nivel de vida de las masas - consiste en que se elijan aquellas industrias en que la combinación de recursos naturales y de otras condiciones favorables representen la menor diferencia de productividad con la industria de los grandes centros. Esa es la clave de un proceso de industrialización que contribuya al máximo de elevación del nivel de vida de un pueblo.

8. Los compartimentos estancos del comercio inter-latinoamericano

En este sentido - y ello atañe muy de cerca a las deliberaciones de este Comité - considero que los países de América Latina van llegando a una situación que hay que observar con cuidado. Es un hecho sabido que los países latinoamericanos más avanzados industrialmente, han agotado casi las posibilidades de sustitución de importaciones de bienes de consumo corriente. Ya hay muy poco campo para la expansión productiva en las correspondientes industrias, como no sea en función del crecimiento de la población y del mejoramiento del ingreso. Dado que en esos países existe una tendencia crónica al desequilibrio, se ven forzados a entrar en etapas de sustitución de importaciones cada vez más complejas y que requieren alta técnica y gran densidad de capital. Luchas de esas industrias - automotores, aceros especiales, productos de la petroquímica por ejemplo - exigen un mercado más amplio que el que

/puede brindar

puede brindar el propio país. Esto no sólo ocurre en los países relativamente pequeños de América Latina, sino también en los que han avanzado más por el camino de la industrialización.

Se está llegando a un estado de cosas en que resalta cada vez más uno de los aspectos negativos del proceso de industrialización latinoamericana - con todo lo que ese proceso tiene de favorable - y es que se están desarrollando una serie de compartimentos estancos de país a país. En cada república se tiende a desarrollar todo género de industrias, sin que se haya podido establecer una comunicación que dé más vida, más oxígeno a aquellas que están luchando contra la dimensión relativamente pequeña del mercado. Más aún, muchas veces la protección aduanera, que sin duda es necesaria en medida razonable, está exagerando sus efectos. Como toda medida de estímulo, esa protección debe graduarse en dosis adecuadas. A veces se exagera, y no sólo en los derechos aduaneros, sino sobre todo en forma de licencias de cambios y permisos de importación que en ocasiones crean verdaderos monopolios internos, pues permiten a ciertos sectores industriales gozar de considerables beneficios aun cuando sus costos de producción sean muy altos por la dimensión pequeña del mercado y la baja productividad resultante. Desde el punto de vista del empresario particular, la situación es próspera por las ganancias que esto le representa, pero en cambio es sumamente desfavorable para el país. Es obvio que en estos casos, a pesar de la insuficiente dimensión del mercado no aparecen incentivos fuertes en favor del mercado común. Por otra parte, no es que la ganancia no sea conveniente; para una mayor capitalización y para estimular la buena organización industrial es necesaria. Pero entendamos bien que hay dos formas de recoger esa ganancia: una que se deriva de una mayor productividad y de un mercado más dilatado gracias a la mejor organización de la empresa y a su dimensión óptima - es decir, la forma clásica de la ganancia - y otra que es la ganancia espuria resultante de aquellas combinaciones arbitrarias.

Al lado de esos casos encontramos otros de gente esclarecida de la industria que ve el problema y que está dispuesta a apoyar fórmulas de

/mejor convivencia

mejor convivencia entre los países latinoamericanos en materia de desarrollo industrial.

9. Los convenios bilaterales

Es evidente que lo más fundamental del temario de este Comité, si hemos de ver los fenómenos con un criterio de largo alcance, está en la intensificación del comercio interlatinoamericano. No hablaré aquí de todos los obstáculos, restricciones y regulaciones que han venido trabando el comercio interlatinoamericano; tampoco abordaré el problema del transporte marítimo y el de los fletes. Todo ello está ampliamente analizado en nuestros estudios, el último de los cuales acaba de entregarse impreso a los señores delegados después de haberse presentado en Bogotá en forma mimeografiada. En cambio, sí quisiera referirme a los convenios bilaterales. El Jefe de la Delegación del Brasil, con mucho acierto, ha vertido aquí una expresión que he tratado de retener y según la cual los convenios bilaterales han sido en ciertos momentos un medio de defensa del intercambio entre los países latinoamericanos. Estoy persuadido de ello. Es evidente que en aquel desastre de la economía internacional de los años treinta, cuando la gran depresión, los convenios bilaterales que comenzaron a usarse entre los países latinoamericanos - entre ellos y con otros ajenos al continente - respondieron a ese empeño y en muchos casos lograron su finalidad de proteger al intercambio de las tendencias depresivas del comercio mundial. En situaciones menos graves esos convenios siguieron utilizándose después para sustraer ciertas corrientes del comercio interlatinoamericano de los impedimentos restrictivos al comercio general impuestos ya sea por la inflación o por el propio crecimiento de estos países.

Creo que a la larga han cumplido su función de evitar el encogimiento general de las transacciones en lo que concierne al tráfico entre países latinoamericanos, pero ya no son útiles cuando se trata de emplearlos como instrumento activo de una expansión de la economía y no sólo como medio de defensa. Tal es el momento que estamos viviendo

/en América

en América Latina. No obstante todos sus errores, esos convenios han cumplido una función necesaria, pero ahora la cumplen en menor grado y no son instrumentos dinámicos, pues son demasiado estrechos para responder a las exigencias actuales. Que yo sepa, nadie ha creído en América Latina que esos instrumentos bilaterales eran la solución óptima. En todas partes se han tomado como expedientes transitorios, como medio para salir de una situación difícil, pero nunca han sido considerados instrumentos activos y perdurables de una política expansiva. De ahí que en ninguna parte esos convenios bilaterales se hayan combinado con una adecuada política aduanera, con una política de liberalización de derechos y tarifas comerciales. Esa protección, que la industria fue recibiendo para desarrollarse en estos países, no se ha visto acompañada de medidas que excluyeran de ellas el tráfico interlatinoamericano y por lo general a las medidas restrictivas de control de cambios - cualquiera que haya sido la forma en que se aplicaran - tampoco se las consideró debidamente dentro del cuadro de los convenios bilaterales, tendiendo a su progresiva eliminación. Por lo tanto, si ha de contrarrestarse esa tendencia a irse industrializando en compartimentos estancos, no sólo será necesario ampliar progresivamente los convenios bilaterales para extender su radio de acción a más de dos países, sino que será necesario revisar toda la política aduanera y cambiarla en cuanto ésta ha creado obstáculos al comercio interlatinoamericano.

10. La idea del mercado común

Estoy muy lejos de pretender dar una fórmula en esta materia, y menos podría hacerlo sin que los señores delegados se pronuncien antes sobre ciertos principios fundamentales que sin duda habrán de discutirse aquí. Pero no puedo dejar de hacer una reflexión. Muchas veces he visto que fórmulas generosas de aproximación económica entre los países latinoamericanos han fracasado por ambicionar abarcarlo todo, por pretender regir todas las relaciones comerciales entre dos países o grupos de países; y en todas esas ocasiones me he preguntado si, frente a esta evolución

/de la

de la industria en los países más avanzados, no habría la posibilidad de arreglos más limitados antes de tratar de encontrar solución a todos los problemas. Por ejemplo, se podría elegir una serie de productos de las industrias que se van a establecer o que están todavía en estado incipiente, especialmente aquéllas que son complejas y que requieren mercados amplios, y tratar de establecer ciertas fórmulas de reciprocidad industrial sobre la base de listas limitadas en que cada país sepa qué es lo que hace y adónde va y sin dar la impresión que otras veces se ha dado de estar saltando en el vacío. Acaso haya llegado ya la hora favorable de plantear el problema del mercado común para ciertos productos. Véjense por el momento de lado las industrias que existen en todos los países a fin de no crearles innecesarios trastornos; y tómense aquellas que no existen aún - aquellas que están en estado incipiente - ese tipo de iniciativas que son de gran importancia pero que quizás suponen una carga demasiado grande para el país por su costo y en las cuales la ampliación del mercado podría tener efectos positivos; elíjanse todas esas industrias y búsquese sobre esa base la forma de llegar a un entendimiento. Ese sería el planteamiento que yo me permitiría hacer rehuendo fórmulas más generales por las razones que he aducido.

Es claro que la enunciación del problema en estos términos simples no significa que no haya dificultades enormes para realizar una idea de esta naturaleza. El señor Presidente, en su disertación, nos ha llamado la atención con mucha verdad acerca de que uno de los puntos fundamentales para la promoción del intercambio en estos países era reducir al mínimo el problema de las divisas libres y ello es evidente - si la interpreto bien - por cuanto gran parte de los países están afectados por el mismo problema fundamental: la falta de divisas libres. Si la promoción del intercambio latinoamericano ha de exigir de esos países disponer de divisas libres, es evidente que habrá grandes limitaciones al desarrollo de ese intercambio y que se presentará la tendencia a emplear estas divisas no en el comercio interlatinoamericano, sino en el que se

/mantenga con

mantenga con otras zonas en las cuales hay tanta necesidad de comprar bienes de capital y otros bienes que por ahora no es dable producir en América Latina. En consecuencia, en el supuesto de que pudiera haber acuerdo sobre una política de mercado común y en cuanto a la lista de productos, quedaría por resolver todavía el problema de los pagos, problema que no sólo se refiere a este intercambio de productos nuevos que podría realizarse, sino al intercambio tradicional que es objeto de serios tropiezos.

Es obvio que un sistema multilateral opera tanto más eficazmente cuanto mayor sea la superficie económica a que se extienda, esto es, cuanto mayor sea el número de países y más amplias las listas de productos a que el mercado común se refiere. Por lo demás, esa extensión tendría la virtud de eliminar formas excluyentes de intercambio, que podrían comprometer seriamente el régimen del mercado común. Para que ello no suceda, ese mercado debiera estar abierto a la incorporación de nuevos países que estén dispuestos a aplicar la política de reciprocidad que aquél lleva implícito.

También parece ser indispensable la estabilidad de las condiciones que regulan el mercado común. No es necesario demostrar que no habría incentivos suficientes para las inversiones industriales destinadas a satisfacer la demanda del mercado común si no hubiera garantías razonables de estabilidad en el tratamiento de las listas de productos.

Hay otra consideración de importancia que tener en cuenta. El objeto del mercado común es propender a formas eficientes de expansión industrial de todos los países participantes. Ninguno de ellos podría esperar a que se reproduzcan en el ámbito latinoamericano formas prerrogativas de intercambio ni pretender vender sus productos industriales a cambio solamente de productos primarios. La reciprocidad industrial es esencial para el mercado común. Pero ello no significa que no haya de hacerse todo el esfuerzo necesario para acrecentar el caudal del tráfico de materias primas, sin perjuicio de ampliarlo con nuevas listas de productos industriales. De lo contrario, el mercado común podría
/conspirar contra

conspirar contra la industrialización de ciertos países en vez de cumplir sus propósitos primordiales de asentarla sobre bases más sólidas.

11. Necesidad de nuevas fórmulas

Todo esto requiere crear fórmulas nuevas. Hay que discernir claramente el signo de estos tiempos y alcanzarle su verdadero sentido a muchos hechos que están ocurriendo a nuestra vista. Mientras la Europa Occidental se esfuerza en combinar sus mercados mediante formas de progresiva integración económica tendientes a corregir la manifiesta inferioridad de sus condiciones de intercambio con respecto a las que ofrecen la economía interna de los Estados Unidos y la Unión Soviética, los países de América Latina se encuentran empeñados en dividir el campo fecundo de su economía en una serie de microcosmos industriales de precaria productividad. No es volviendo al orden de cosas anterior a la gran depresión mundial de los años treinta como lograremos resolver el problema. No basta disolver los convenios bilaterales. No basta eliminar las trabas y controles. Se requiere imaginación y audacia constructiva, esa audacia que calcula riesgos para hacer efectivas grandes posibilidades por medio de fórmulas positivas de acción práctica.

Creo por todo ello que esta primera reunión del Comité de Comercio tiene delante de sí una responsabilidad tan grande como los obstáculos que hay que vencer. Desearía terminar estas palabras mías con la habitual expresión de buenos augurios en toda conferencia que comienza. Por las funciones que ocupo, y por la confianza con que me han honrado los gobiernos miembros de esta Comisión, siento el deber de expresar en estos momentos una preocupación muy honda: en todo este empeño de industrialización - no obstante su pujanza y todas las promesas que encierra - se están malogrando las oportunidades de crear el mercado común y de lograr así el máximo de productividad necesario a la elevación del nivel de vida. Si dejamos pasar estos años decisivos de la nueva etapa de la industrialización latinoamericana será demasiado tarde para hacerlo y se encontrarán obstáculos considerablemente más serios que los

/que hoy

que hoy estorban el camino. Persuadidos de ello, quienes trabajamos en esta Secretaría venimos aquí con una gran convicción, con un sincero espíritu de imparcialidad y prescindencia nacional, como corresponde a quienes sienten sus obligaciones de funcionarios internacionales. Aquí estamos para servir a los gobiernos miembros de la Comisión en el esclarecimiento de los problemas y en la búsqueda de soluciones. No se lograrán éstas espontáneamente en el juego de las fuerzas de la economía, sino que serán el resultado de una acción consciente y deliberada en que la interpretación de los acontecimientos presentes y la previsión del futuro sepan prevalecer sobre las dificultades e intereses circunstanciales, y también sobre aquellas formas pretéritas de pensar y hacer, incompatibles ya con la necesidad de acelerar el ritmo de desarrollo económico y dar impostergable respuesta a sus exigencias sociales.