

REUNION PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO

(Montevideo - setiembre 1959)

Documento Informativo N° 16

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL DOCTOR RAUL PREBISCH,  
DIRECTOR PRINCIPAL A CARGO DE LA SECRETARIA EJECU-  
TIVA DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
(CEPAL)

~~Creo que todos debemos rendir homenaje a la CEPAL, porque si bien la idea de la Reunión para crear una zona de Libre Comercio, no nació originariamente de su seno, es indudable que a ella se debe el haberla llevado a feliz término en gran parte, gracias a su Director Principal y a su inteligente dirección.~~

~~Me complace, por lo tanto, en solicitar en nombre de los reunidos al Doctor Prebisch, ciudadano de América, que tome la palabra en nombre de la CEPAL.~~

SEÑOR PREBISCH.-- Señor Presidente: señores Delegados, señores Observadores.

Quiero ante todo agradecer muy efusivamente el recuerdo cordial y amistoso que se ha hecho esta tarde de la Secretaría de la CEPAL. Me fué grato recoger palabras muy amables del señor Presidente de la Delegación de Chile, quien tuvo la generosidad de recordar nuestras preocupaciones, desde hace diez años en torno a la idea de la integración económica de América Latina.

Efectivamente, desde los primeros tiempos de la existencia de la CEPAL nos fuimos persuadiendo de que la aceleración del desarrollo económico de América Latina requería una progresiva y gradual integración de sus economías. Fué así que, cuando circunstancias propicias se presentaron en Centroamérica a raíz de la constitución en el seno de la CEPAL del Comité de Cooperación Económica del Istmo, prestamos desde el primer momento nuestra entusiasta cooperación a la tarea de integración de los cinco países centroamericanos.

Fué larga, difícil y tal vez azarosa aquella tarea y, hoy, después de haberse suscrito el Tratado de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericano es el caso de recordar que, más de una vez, quienes con

/honda convicción

honda convicción trabajamos en favor de la realización de esta idea, tuvimos sentimientos de fracaso y desfallecimiento. Hubo momentos en que el programa parecía condenado a no llegar a buen término: hubo circunstancias en que las dificultades políticas eran de tal carácter, que la idea de un entendimiento económico parecía alejarse más y más. Hubo también momentos en que tan lejana parecía la posibilidad de llegar a un tratado de integración, que surgió la idea de formar pequeños grupos, de unir un país con el otro porque se consideraba imposible que todos ellos llegaran a un entendimiento general.

Todo ello desapareció y aquel fruto verde que tardaba en madurar, lo hizo súbitamente. Hubo una serie de factores favorables y el propio proceso de convicción intelectual dió sus resultados. Hace unas semanas los Ministros de Economía y Hacienda de Centroamérica, reunidos en el Comité de Cooperación dieron cima a esta difícil tarea y así ha quedado constituida en Centroamérica, una Zona de Libre Comercio con el propósito de transformarse gradualmente en una unión aduanera que llevará a la unificación de las tarifas frente al resto del mundo.

Se ha logrado también absoluta conformidad de las partes para que esta tarea de unificación de las tarifas se lleve a cabo en los próximos cinco años y se ha pedido a la Secretaría de la CEPAL colaborar en la presentación de un proyecto a mediados de 1960.

Se ha comenzado, asimismo, la tarea efectiva de eliminación de trabas, mediante el compromiso de los gobiernos de aplicar inmediatamente una disminución preferencial de 20 por ciento en sus tarifas con respecto al intercambio interno. Y se ha logrado algo que es explicable en Centroamérica, dado su incipiente desarrollo industrial, y su homogeneidad económica: el compromiso de los gobiernos de eliminar totalmente los derechos y trabas en el plazo de diez años, solución que no creo por supuesto aconsejable, por otras razones, para el resto de América Latina.

Me he permitido, señor Presidente, hacer este recuerdo porque creo que ilustra, por un lado, la complejidad de los problemas y por el otro, nos da la prueba de cuánto es posible obtener cuando se procede con convicción y tenacidad.

Poco tiempo después de haberse iniciado nuestra tarea en Centroamérica, se creó por iniciativa uruguaya, también en el seno de la CEPAL, el Comité de Comercio, en el que empezaron a fructificar estas ideas de aproximación

/económica, Así,

económica. Así, se nos encomendó a los miembros de la Secretaría, el estudio de las bases esenciales del Mercado Común Latinoamericano.

Mientras ese estudio se realizaba, con gran cuidado, y prudencia, la Secretaría se vió confrontada con problemas muy serios relativos al intercambio de los países del Sur, como se ha expresado hace algunos momentos.

Y es entonces cuando, previa conversación con los gobiernos interesados, se celebró la Primera Reunión de Consulta en Santiago, seguida al poco tiempo de otra en la que surgió el anteproyecto de Acuerdo que, convenientemente modificado en Lima, se encuentra ante la consideración de los señores Delegados.

¿Cómo interpretó la CEPAL la tarea del grupo consultor y sus resultados? Veíamos en ese momento, con gran preocupación, la posibilidad de que desapareciera el régimen <sup>pre</sup>conferencial que de facto y durante muchos años había existido en los países del Sur. Al margen de los convenios comerciales y por obra imperiosa de las circunstancias, estos países - con el fin de proteger su intercambio en momentos adversos del comercio internacional - establecieron, por medios bilaterales un sistema de preferencias basado en permiso de cambio. El instrumento preferencial primitivo, y precario, cumplió su objetivo en un momento dado, pero los acontecimientos lo superaron, pues no solamente era primitivo y precario, sino que no daba seguridad a las transacciones. Estas se encontraban sujetas a continuos cambios no sólo en la política, comercial y de cambios, sino también en su aplicación, cambios no siempre felices y que tuvieron frecuente incidencia desfavorable sobre el comercio recíproco.

Esta evolución positiva y favorable que se va dando al sistema de intervención, en favor de la eliminación del sistema de control de cambios, a través de permisos o de cuotas, ya ha alcanzado resultados positivos, en algunos países del sur pero, ha tenido la consecuencia obvia de privar al intercambio de ese instrumento preferencial. Habiendo desaparecido los permisos de cambio que establecían un régimen preferencial entre los países, éstos han perdido el instrumento que servía para orientar el intercambio regional.

De ahí la importancia y la urgencia de la reunión a que convocó la Secretaría de la CEPAL, invitando a un ilustre grupo de consultores, a título privado. Era necesario resolver la sustitución de ese instrumento preferencial de facto, por otro más sistemático, estable y

/eficaz que

eficaz que estuviera en armonía con las normas internacionales, y evitara a los países contratantes toda la serie de complicaciones que, de otro modo, habieran encontrado al negociar sus tratados.

Para nosotros, la significación fundamental de las discusiones de Santiago, fué precisamente, la de dar a los países interesados este nuevo instrumento a fin de evitar que las reformas tarifarias y cambiarias incidieran desfavorablemente sobre el intercambio que se venía realizando por los conductos bilaterales, y que hoy tiende a realizarse en forma más adecuada por conductos multilaterales.

En todo momento ha estado presente la vinculación de estas actividades con las que nos habían confiado los gobiernos para llevar adelante la idea del Mercado Común Latinoamericano. En ningún momento vimos incompatibilidad alguna entre el ataque a un problema urgente e inmediato y la solución de un problema mucho más vasto que concierne a todos los países de la América Latina.

Pero no podía dejar de reconocerse, cuando se hacían estos planteamientos en Santiago, que la idea del Mercado Común se hallaba todavía en sus esbozos generales.

Los consultores que estudiaron este problema no podían saber -- como ninguno de nosotros podía saberlo -- si los Gobiernos de América Latina llegarían o no más adelante a ponerse de acuerdo sobre un proyecto efectivo de mercado común. Ante esas incógnitas y dudas muy comprensibles, es natural que, al resolver el problema del instrumento preferencial para adecuarlo a situaciones existentes, se hubiera pensado con gran acierto en la posibilidad de que en caso de que los estudios y negociaciones referentes al mercado común latinoamericano sufrieran dilaciones y entorpecimientos, ese mismo instrumento preferencial, pudiera servir para abrir nuevos rumbos en el intercambio entre los países del Sur.

Por eso, si bien en su origen este proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio tenía un propósito circunstancial y limitado, no es extraño que, a medida que progresaba la idea, llevase en si mismo el germen, que lo transformaría en un paso positivo hacia el mercado común, en caso de no llegar a buen éxito el proyecto general de Latinoamérica.

Esa es la interpretación que la Secretaría de la Cepal ha dado en todo momento a estas actividades, en las cuales nos hemos honrado en cooperar.

Que no es incompatible el proyecto que se va a discutir con el proyecto de mercado común que tendrá que discutirse más adelante nos lo han vuelto a decir quienes, en la tarde de hoy se refirieron al problema.

Aquella duda que pudo surgir en los primeros tiempos, es decir, el sentido excluyente del proyectado acuerdo del sur, ha sido felizmente disipada. El magnífico gesto del Observador de México, de manifestar la favorable inclinación de su Gobierno a este Acuerdo, es clara prueba de que aquella interpretación reforzada hoy por las manifestaciones de los distinguidos delegados que han hablado, era la que correspondía a la realidad de todo el proceso.

Por otro lado, señor presidente, el mismo hecho de que el proyecto primitivo de Acuerdo de Zona de Libre Comercio, se hubiera elaborado mientras el llamado Documento de México, con las proposiciones fundamentales acerca del régimen de Mercado Común, había apenas aparecido, y la misma índole de las negociaciones, explica que en el texto del proyecto de Acuerdo sólo se hagan referencias a puntos fundamentales de aquel documento que sin duda alguna tendrán que desarrollarse y concretarse en nuevas negociaciones.

En este sentido, creo de mi deber formular algunos comentarios sobre puntos que creo de interés e importancia en esta reunión.

Tengo alguna preocupación acerca de la forma, un tanto diluida, lo diré con franqueza, en que ha quedado el principio de reciprocidad en el Convenio que se proyecta.

Considero que la clave de todo sistema de intercambio latinoamericano, está en el principio de reciprocidad. No me refiero a situaciones pre-existentes del intercambio, que habrán de corregirse poco a poco; pero sí al hecho fundamental que ha sido claramente destacado en el Documento de México, esto es que ningún país americano podrá a la larga, pretender derivar del mercado común más ventajas que las que proporciona. A veces se ha interpretado como que es ésta una versión heterodoxa de un principio de equilibrio regional de la balanza de pagos.

Es obvio, señores, que no puede haber en una economía sana ni equilibrio bilateral, ni equilibrio regional. El equilibrio de un país ha de buscarse con el resto del mundo y, si más adelante hay intercambio planetario, también habrá de buscarse con el resto del Universo; pero, entre tanto, ajustémonos a la noción del equilibrio dentro de este planeta que no puede discutirse.

Cuando se habla de reciprocidad, no se pretende por imperio de un nuevo dogma monetario asegurar el equilibrio de transacciones de un país con el resto de los países de América Latina. Lo que se pretende es de

mucho mayor importancia. ¿Cuál, es en última instancia, el objeto fundamental del mercado común? Contribuir a la aceleración del desarrollo económico de los países latinoamericanos. ¿Y cómo el mercado común va a contribuir al desarrollo de estos países? Mediante el incremento de la demanda que, en un país determinado, ejercitan otros países de la América Latina. De tal modo que, si en cierto país se incrementa la demanda de sus productos primarios o industriales por parte de otros países de la América Latina, el buen funcionamiento del mercado requiere, ineludiblemente, que el país que ha recibido ese estímulo lo devuelva al mercado común por medio del incremento de su propia demanda de productos primarios o industriales del resto de los países de América Latina.

Si ese principio no se observa, el mercado latinoamericano se dislocará en su funcionamiento, ya se trate de una zona estrecha, o de una zona amplia.

Me permito en este sentido recordar la recomendación que, a este respecto, se hace en el Documento de México, poniendo el acento tanto en la responsabilidad del deudor, si es que éste sigue una política inflacionaria, cuanto en la responsabilidad del acreedor, si es que él no sigue la política que todo acreedor persistente ha de seguir para que el comercio se desarrolle con fluidez, de acelerar la disminución de trabas y restricciones a fin de que los otros países, puedan obtener esa reciprocidad en el intercambio.

Otro punto al cual tanto la Secretaría de la CEPAL como el Grupo de Expertos reunido en México en febrero pasado, dió una gran importancia, fué el de la distinción entre países latinoamericanos, de acuerdo con su grado de desarrollo. Esta tarde se nos ha recordado nuevamente la importancia de esta distinción.

Pretender aplicar una fórmula igual a desiguales, es consagrar desigualdades.

El Documento de México proporciona una serie de fórmulas para tener en cuenta la situación de los países menos desarrollados, y estimular su industrialización, reconociendo el siguiente principio de capital importancia. La industrialización es una exigencia ineludible del desarrollo económico, tanto en los países grandes como en los países pequeños y medianos de América Latina y todo arreglo que permita reproducir en América Latina, aquel viejo dogma de la división internacional de trabajo, que atribuye a los unos el designio de producir materia prima

y a los otros el designio de industrializarla, no podría prosperar en América Latina.

El mercado común o la zona de libre comercio tiene que ser un instrumento para que la industrialización de los países insuficientemente desarrollados de la América Latina encuentren un poderoso estímulo en el gran mercado que los otros países pueden ofrecer a sus productos.

El señor Presidente de la Delegación de Chile ha expresado conceptos de gran solidez acerca de la necesidad de no trastornar las actividades existentes.

Celebro que en los informes de la Secretaría de la CEPAL respecto a este aspecto del problema se haya planteado en análogos términos la situación que podría presentarse.

¿Cómo podría concebirse que en esta América Latina carente de capitales, se tomen medidas que queden conducir al desempleo del capital existente? ¿Cómo podría concebirse que en esta América Latina, que no produce suficientes alimentos para un racional nivel de vida, queden tierras y hombres sin emplear?

Pensar que un mercado común pudiera traer esas consecuencias, debe evitarse a toda costa, significa ver el mercado común desde un punto de vista estático, como si la economía no creciera. Todo el acento que se ha puesto sobre los proyectos en que estamos trabajando, es totalmente distinto. Es una concepción dinámica del mercado común. Hay que comenzar el mercado común por todo aquello - y es muy grande la gama - que en materia industrial no se hace o se hace en forma incipiente en América Latina. Por toda la enorme variedad de bienes de capital, automotores, productos de la química, de la petroquímica, y una serie de bienes intermedios donde no hay actividad que pueda trastornarse, en grado importante, por lo menos, porque todo está por hacerse.

No es que la industria o la actividad agraria existente sea intangible; pero no es el caso de trastornarla, sino de provocar una evolución gradual hacia nuevas fórmulas de actividad.

Hay países de América Latina en que cultivar cebada en lugar de trigo sería más económico. Hay otros, en que la sustitución del cultivo podría hacerse de otro modo. No es el caso de distraer las actividades existentes, sino, de favorecer su evolución. Otro tanto debe decirse respecto a la industria.

Ya la industria europea, señor Presidente, nos está dando el claro ejemplo de la especialización. A favor de la gran demanda, ciertas industrias, que producían una serie de productos, se están especializando en pocos de ellos, y compitiendo en el mercado nacional y extranjero.

Esa evolución tendrá que ser gradual, sin sobresaltos contraproducentes.

Todo ello tiene que estar contenido dentro de un régimen de mercado común y sin duda que ha estado en el ánimo de los autores de este proyecto la misma preocupación.

Las cláusulas de salvaguardia redactadas, tal vez puedan modificarse y perfeccionarse, puede darseles la forma que lleve a todos los interesados a la convicción de que el mercado común, tal como se ha concebido, así como su antesala, — según la feliz expresión aquí recogida, — la zona de libre comercio, no va a perjudicar sino a impulsar a favor del crecimiento de la demanda, el desarrollo racional de las actividades y no la contracción de ninguna de ellas.

Más de una vez hemos señalado, señor Presidente, la vinculación existente entre el mercado común y el régimen de pagos. En la Conferencia de la CEPAL celebrada en Panamá, hubieron algunas discusiones sobre esta materia y desearía ahora contribuir al esclarecimiento de algunas dudas.

Se habla mucho en estos días, en América Latina, de convertibilidad. Cuando empecé a leer libros sobre el patrón oro en mi juventud, convertibilidad era el cambio sin restricciones de una moneda nacional por una cantidad fija de oro. Se abominaba de la moneda fluctuante y depreciable pero como grandes países del mundo cayeron, después, en ello, la fluctuación de la moneda y su depreciación llegó a ser práctica honorable. Y ahora vemos que se habla de convertibilidad no ya para establecer una paridad fija, sino de convertibilidad con una moneda sujeta a control de cambios que puede lanzarse al mercado y adquirir divisas. Es un concepto nuevo de convertibilidad. Pero hemos ido más lejos. Advierto cierta tendencia — no general, por cierto, pero que existe —, a considerar que lo que se ha dado en llamar convertibilidad en ciertos países del sur, es una solución perfecta a la cual poco hay que agregar. Es éste un paso considerable en el buen sentido pero no olvidemos el costo de esa convertibilidad. Para llegar a ella — y creo que ha sido muy razonable y muy acertado lo que se hizo, no estoy haciendo críticas — ha sido necesario reemplazar el sistema de cuotas y permisos por recargos. Yo he propuesto unos de los recargos más altos en



América Latina. No estoy, por lo tanto, criticando lo que yo mismo he apoyado y sugerido más de una vez; pero sí llamando la atención al hecho de que se ha llegado a una convertibilidad asentada en una serie de trabas que ya no son directas, sino que tienen la forma de recargos o depósitos que interfieren con la importación; - la mayor parte de ellas, por razones cambiarias. Ese es un problema muy importante pero ahora hay que continuar, a mi juicio, en esa política, con medidas que tiendan a la gradual eliminación de este nuevo tipo de trabas entre los países latinoamericanos. Creo, por ello, que este instrumento preferencial del Sur, tendrá la virtud, entre otras, de facilitar una nueva etapa de disminución y eliminación progresiva de altos recargos, depósitos, y otras restricciones.

Otra preocupación que tengo es que la natural limitación o reticencia que todo gobierno ha de tener frente a las eventualidades que puedan surgir en una eliminación o reducción de los recargos se vería considerablemente aliviada si se llegara a la organización de un buen régimen de créditos. No me refiero a pagos, porque se ha discutido si ha de usarse moneda de cuenta o dólares, discusión que no creo sea de sustancia. Lo esencial es que el país que tiene el designio o el interés de liberalizar el intercambio en esta forma, sepa que dispone de un buen sistema de créditos para hacer frente a las primeras consecuencias adversas que pudieran sobrevenir sobre sus reservas monetarias, mientras los otros países le siguen y coordinan su acción en tal forma que esta reducción de derechos se haga de modo recíproco y sus resultados sean también recíprocos en materia de intercambio.

Sólo me queda repetir mi agradecimiento por esta invitación que los gobiernos han formulado a la CEPAL, y al mismo tiempo expresar que para la Secretaría es motivo de honra y satisfacción poder colaborar, no sólo en estas negociaciones, sino también en el curso ulterior de esta iniciativa.

Muchas gracias.

---