

NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



E/CN.12/C.1/WG.2/5
26 de enero de 1958
ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COMERCIO
Grupo de Trabajo del Mercado Regional
Latinoamericano

Santiago de Chile, 1° - 10 de febrero de 1958

RESTRICTED FOR
INTERNAL USE ONLY

DISTINTAS FORMULAS PARA LA INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA

por Hollis B. Chenery
Consultor de la Secretaría *

* El señor Hollis B. Chenery, profesor de la Universidad de Stanford, California, Estados Unidos de América, lleva unos meses colaborando con la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en Santiago. Este documento presenta los puntos de vista personales de su autor. Hecha esa advertencia, es muy grato a la Secretaría someter el presente texto a consideración del Grupo de Trabajo.

INDICE

	Páginas
Introducción.....	3
I. La fórmula de la Unión Aduanera.....	6
A. Principios básicos.....	6
B. Mecanismos.....	6
C. Ventajas.....	7
II. La fórmula sectorial.....	8
A. Principios básicos.....	8
B. Mecanismos.....	8
C. Ventajas.....	9
III. Posibilidades inmediatas.....	10
A. Inconvenientes de ambas fórmulas.....	10
B. Posibles combinaciones de los dos métodos.....	11

INTRODUCCION

La integración de las economías latinoamericanas se ha planteado según dos fórmulas generales, basadas en la experiencia europea de la postguerra. La Unión Aduanera propuesta por el doctor Uri^{1/}, se asemeja en sus objetivos y en su funcionamiento - y con las modificaciones necesarias - al mercado común de seis países europeos recientemente instituido. La idea de eliminar de inmediato las barreras comerciales para un número restringido de productos, que podría denominarse planteamiento o fórmula sectorial tiene elementos en común con la Comunidad del Carbón y el Acero y con la Euratom, aunque las proporsiciones actuales sobre América Latina no prevén una integración tan completa.

En estas notas voy a resumir algunos de los argumentos que apoyan cada una de estas sugerencias, y trataré de sugerir soluciones alternativas para evitar alguna de las desventajas de ambas fórmulas. Sin embargo, conviene primero pasar revista a los diversos beneficios que pueden obtenerse de la integración económica, pues los que se logran son de grado bien diferente según sea la fórmula adoptada. También será útil señalar desde un principio los posibles riesgos que la integración encierra.

La ventaja más evidente de la integración proviene de una mejor distribución de las actividades productivas en toda la región conforme a sus recursos y a la ubicación de la demanda, es decir, por efecto del principio de los costos comparativos. El aspecto que más suele subrayarse es la posibilidad de lograr economías de escala en algunos sectores - por ejemplo, metalúrgico, productos químicos y vehículos - en que unas cuantas fábricas de tamaño económico podrían abastecer a todo el mercado latinoamericano. Sin embargo, las ventajas de la mayor especialización en la producción de manufacturas en escala más pequeña, al mejor uso de los recursos agrícolas y la distribución de los productos en las regiones que constituyen su mercado natural - no dentro de límites nacionales - pueden representar aspectos igualmente importantes para la mejor asignación de los recursos.

^{1/} Véase el documento E/CN.12/C.1/WG.2/3.

La segunda ventaja principal puede derivarse del aumento de la competencia que apareja una mayor eficacia y unos precios más bajos. El hecho de que América Latina recurra ahora a la protección en alto grado para promover el desarrollo industrial supone la existencia de situaciones de monopolio que el gobierno no puede con frecuencia contrarrestar mediante la autorización de importaciones debido a la escasez de divisas. Cuando en lugar de aplicarse a cada país por separado, la protección abarca regiones más vastas, se consigue estimular la industria sin que se formen monopolios. Este es el principal argumento en favor de la integración sobre una base regional y no mundial. La integración regional permite que los países dispuestos a llegar a un acuerdo sobre ciertas disposiciones comunes - por ejemplo, los niveles de los aranceles externos - gocen de muchas de las ventajas de los mercados más grandes pudiendo a la vez dedicarse a desarrollar nuevas líneas de producción. Sin embargo, presenta los mismos peligros que el libre intercambio para los países menos desarrollados de la región, tema que se examinará más adelante.

La tercera ventaja de pertenecer a una unidad económica más grandes para los países menos avanzados es que se atenúa el efecto de las fluctuaciones de la demanda de exportaciones en terceros países. Las desventajas de depender de las exportaciones de productos primarios como fuente principal de divisas son mucho más pronunciadas en cada uno de los países que suelen tener en general sólo uno o dos productos importantes de exportación, que en una extensa región como América Latina. Esta última tiene gran variedad de exportaciones agrícolas y minerales y en conjunto su demanda fluctúa mucho menos que la de sus componentes. Si mediante la reducción de las barreras comerciales pudiera lograrse el aumento de un 25 a un 30 por ciento en la relación que guarda el comercio interlatinoamericano con respecto al comercio total - y que ahora alcanza apenas a un 10 por ciento - se podría reducir la vulnerabilidad externa de cada economía en varios capítulos:

i) en primer lugar, la mayor parte de la maquinaria, acero y materiales industriales que ahora se importan de terceros países podría obtenerse de los países de la región y la existencia de un mercado más grande atraería las inversiones extranjeras hacia esas industrias;

/ii) En segundo

ii) En segundo lugar, es probable que las exportaciones dentro de América Latina no tuvieran las grandes fluctuaciones que caracterizan a las exportaciones primarias tradicionales a terceros mercados.

iii) Si la integración se acompaña con la convertibilidad intra-regional de las monedas tomando como modelo la Unión Europea de Pagos, las facilidades de crédito otorgadas por la Unión permitirían a los países mantener su volumen de importaciones durante los períodos de exportaciones anormalmente bajas.

Por estas razones los países que están sufriendo ahora las fluctuaciones de su comercio exterior no tendrían sus niveles de actividad industrial y de inversión ligados a sus exportaciones tradicionales en forma tan estrecha como en la actualidad.

Las principales objeciones que se hacen a cualquier clase de integración provienen de dos fuentes. Para participar en el mercado más amplio, los países tienen que renunciar a una de las medidas políticas en que más han confiado en el pasado: la protección. Cabe alegar que existen mejores medios de promover el desarrollo de las nuevas industrias con menor costo para los consumidores - por ejemplo, subsidios y otros incentivos directos para los inversionistas - pero la experiencia de América Latina con estos métodos ha sido más limitada. En segundo lugar, la integración producirá algunos cambios en la distribución del ingreso a la vez que elevará el ingreso total y harán falta medidas complementarias para asegurar que cada zona recibirá sus beneficios. Es éste el principal riesgo económico contra el cual todo plan que se elabore debe proporcionar salvaguardas.

I

LA FORMULA DE LA UNION ADUANERA ^{2/}

A. Principios básicos

- i) El objetivo que se persigue consiste en una unión aduanera completa que abarque todos los productos, pero cada país quedaría en libertad de elegir la secuencia con que reduciría las tasas arancelarias y otras restricciones durante el período de transición.
- ii) Serían invitados a participar todos los países de América Latina (o tal vez de alguna zona más reducida).
- iii) Se tomarían precauciones especiales para que la liberalización del intercambio no tuviera efectos nocivos sobre la tasa de crecimiento de los países menos desarrollados.
- iv) La mayor libertad de intercambio tendría que ir acompañada de la convertibilidad monetaria dentro de la región.

B. Mecanismos

Los principales mecanismos que se han sugerido para cumplir con esos diversos requisitos son los siguientes:

- i) Para ir avanzando hacia la eliminación de las barreras comerciales habría que reducir anualmente todas las tasas arancelarias en un promedio ponderado. Con este objeto las cuotas y otras restricciones tendrían que reemplazarse por tasas arancelarias.
- ii) Se introducirían modificaciones coordinadas en los aranceles externos dentro del mismo período con objeto de obtener un arancel externo común para cada producto.
- iii) Conversión de los convenios bilaterales de compensación que están en vigor en sistemas multilaterales financiados por los márgenes crediticios estipulados en los convenios actuales.

^{2/} Este resumen se basa en las propuestas del Dr. Uri ampliadas en las reuniones con el personal.

iv) Medidas para lograr el crecimiento de las zonas menos desarrolladas:

- a) Ampliación del período de transición.
- b) Garantía de proyectos económicos de inversión por parte del grupo de países, y previsión de empresas mixtas.
- c) Autorización de subsidios para los tipos de producción aprobados.
- d) Una cláusula de reserva general para los casos en que se redujera la producción y no hubiera posibilidad de usar los recursos en otra forma.

C. Ventajas

La fórmula de la Unión aduanera presentaría varias ventajas sobre la integración sectorial u otros métodos parciales:

- i) Sería más fácil para algunos países aumentar las exportaciones para equiparar el aumento de las importaciones si pudieran elegir entre todos los productos en lugar de dentro de un grupo restringido.
- ii) Habría mayores probabilidades de que a largo plazo, el sistema condujera a la distribución óptima de los recursos, siempre que en cada país miembro pueda lograrse una tasa mínima de desarrollo.
- iii) Las tasas de cambio de los países tenderían a aproximarse a las del equilibrio competitivo, en tanto que la integración sectorial podría deformar el balance de pagos y las tasas de cambio impidiendo la expansión de los sectores en que reside la mayor ventaja comparativa. (Por ejemplo, la agricultura en algunos de los países menos desarrollados.)
- iv) La convertibilidad intrarregional de las monedas reduciría los efectos de una disminución de las exportaciones extranjeras de productos particulares. (Véase antes.)
- v) La Unión Aduanera tendría mayor poder de regateo en las negociaciones arancelarias con otros países (sobre todo los Estados Unidos y los de Europa).
- vi) La Unión Aduanera proporcionaría un marco más racional para planificar el desarrollo de los países miembros, en particular de las regiones más atrasadas cuyas economías, como es lógico, están relacionadas en forma más íntima con los países vecinos.

II

LA FORMULA SECTORIAL

A. Principios básicos

La fórmula sectorial puede presentarse bajo diversos aspectos. Puede prever sólo la eliminación de las barreras comerciales para productos seleccionados o puede ir más lejos y garantizar los mercados, proporcionar los fondos de inversión o de otra manera influir sobre el monto y el lugar en que se hará una nueva inversión. Una de las modalidades sugeridas para América Latina presentaría las siguientes características principales:

i) Una lista inicial compuesta principalmente (pero no en forma exclusiva) de bienes cuya producción no está muy avanzada en la región y que se beneficiarían con las economías de producción en gran escala - metales, maquinarias, productos químicos, vehículos, etc.

ii) Comenzar con un grupo restringido de países. (Aunque podría invitarse a participar a todos los países latinoamericanos, sólo se incorporarían aquellos que se beneficiarían con la lista propuesta.)

iii) Liberalización progresiva mediante la adición periódica de nuevos productos. Sin embargo, los países miembros pueden negarse en cualquier momento a continuarla sin perder la posición que tienen en ese momento.

B. Mecanismos

Los posibles mecanismos de la fórmula sectorial no se han preparado con tanto detalle como los de la Unión Aduanera. Como mínimo, tendrían probablemente que incluir lo siguiente:

i) Una negociación inicial para definir la lista de productos y otras condiciones. A partir de entonces serían necesarias negociaciones periódicas a menos que hubiera un procedimiento automático para ampliar la lista.

ii) Las barreras comerciales para los productos seleccionados se eliminarían dentro de un plazo muy corto.

iii) Los aranceles externos comunes para los productos de la lista acordada se establecerían simultáneamente con la disposición ii).

/iv) Podrían

iv) Podrían incluirse diversas medidas para promover las inversiones en los sectores seleccionados, a saber:

- a) Suscripción de acuerdos en el sentido de que sólo los países que se designen podrían fomentar activamente la inversión en cada sector;
- b) Establecimiento de un organismo para que aconseje sobre la conveniencia económica de los proyectos de cada sector (con o sin atribuciones ejecutivas);
- c) Fomento de empresas mixtas que funcionarían en varios países. (Aquí el conflicto entre los criterios políticos y económicos parecería ser particularmente agudo).

C. Ventajas

Las principales ventajas de la fórmula sectorial derivan de la mayor limitación de su alcance y de su simplicidad administrativa (aparente.) (No necesita, por lo menos en un comienzo, ir acompañado de la total convertibilidad de las monedas).

i) La liberalización sectorial garantizaría un mercado inmediato para los productos seleccionados que podría continuar gozando de protección durante el período de transición por parte de algunos países en virtud del planteamiento que aconseja la creación de una Unión Aduanera.

ii) Menos riesgo de que las tasas de desarrollo de los países más pobres sean bajas dado que los países no se comprometen desde el comienzo a llegar a la liberalización total y pueden juzgar la conveniencia de llevarla adelante teniendo presente su experiencia inicial.

iii) Los países que probablemente tendrían más interés en participar (Argentina, Brasil, Chile, Colombia) producen cerca del 60 por ciento del ingreso nacional total de América Latina y su participación en la demanda total de materiales y maquinarias industriales es todavía mayor. Por lo tanto, dentro de esta zona más restringida podrían conseguirse muchas de las ventajas de la producción en gran escala.

III

POSIBILIDADES INMEDIATAS

A. Inconvenientes de ambas fórmulas

Cada uno de los dos planteamientos presenta algunos inconvenientes aparentes en su forma actual. La Unión Aduanera puede ser demasiado ambiciosa para algunos países, sobre todo para aquellos que no pueden tener seguridad de cómo les irá con la competencia. Las disposiciones para favorecer a los países menos desarrollados no se han ensayado y es incierta la medida en que garanticen a todos los participantes un mejoramiento sobre una política autárquica.

El planteamiento sectorial - integración total de algunos sectores sin eliminar las barreras comerciales en otros - no logra algunos de los beneficios más importantes que se derivan de la integración además de que tiene el peligro de ocasionar distorsiones dentro de la estructura económica. Puede llevar a los países a desarrollar tipos de producción menos convenientes que los que podrían escoger dentro de una escala más amplia de alternativas. Las tasas de cambio resultantes es posible que no se aproximen a las de equilibrio a largo plazo y que no conduzcan a las mejores decisiones sobre la inversión en el resto de la economía. El planteamiento sectorial no proporciona a todos los sectores el estímulo para mejorar la eficacia que resultaría de una reducción progresiva de los aranceles directa. Desde el punto de vista político, las negociaciones sucesivas para ampliar la lista de sectores puede ser más difícil que establecer de una vez por todas un sistema que conduzca automáticamente a la liberalización del intercambio de todos los productos. Si el sistema comienza a funcionar sólo con los países más avanzados puede resultar más difícil que los otros se incorporen.

Mi conclusión es que, en suma, la Unión Aduanera es el objetivo más conveniente tanto para el conjunto de la región como para cada uno de sus miembros, siempre que:

/i) Puedan

- i) Puedan disponerse medidas para dar a los países y regiones más débiles seguridades más positivas de beneficio;
- ii) Los países que están dispuestos a continuar, sobre una base más restringida con el planteamiento sectorial puedan estar seguros, por lo menos, de que una liberalización más ampliamente difundida les traerá las mismas ventajas.

B. Posibles combinaciones de los dos métodos

Las posiciones intermedias entre los dos planteamientos puede manifestarse limitando el alcance de los compromisos iniciales adquiridos en virtud de la Unión Aduanera o ampliando el marco dentro del cual funciona la fórmula sectorial. Europa constituye un ejemplo, primero, de un marco general de convertibilidad de la moneda y de eliminación de las restricciones cuantitativas que pesaban sobre el intercambio entre los países miembros de la OCEE: y segundo, del planteamiento sectorial representado por la Comunidad del Carbón y del Acero al que sólo parte de los miembros de la OCEE decidieron incorporarse; más recientemente, el Mercado Común establecido por los Seis y las propuestas para ampliar la zona de libre comercio. La posición de América Latina, es en cierto modo, análoga a la que imperaba en Europa en 1947 y se vislumbran muchas secuencias alternativas de medidas conducentes a la misma meta general.

Aunque cualquiera de los dos planteamientos puede tomarse como punto de partida, es al parecer preferible comenzar con la propuesta que presenta el mayor atractivo económico - la Unión Aduanera - y estudiar algunas modificaciones a la propuesta original que pueden hacerla más aceptable. Entre las variaciones que pueden sugerirse para lograr los objetivos precedentes, figuran las siguientes:

- i) Limitar el compromiso adquirido inicialmente de eliminar las barreras comerciales al final del período de transición a una proporción determinada de consumo interno de todos los productos que participan en el intercambio - por ejemplo, un 80 por ciento. Al igual que la duración del período de transición, esta proporción podría fijarse de conformidad con la fuerza de la economía de que se trata y los probables beneficios que le depare el libre intercambio.

/ii) Dar

ii) Dar preferencia a la contracción de la lista de países incluidos antes que imponer una limitación excesiva en la escala de productos que cubre la Unión. ^{3/}

iii) Concretar algunos aspectos del planteamiento sectorial en las medidas iniciales que se tomen para llegar a la Unión Aduanera. Por ejemplo, los países que deseen producir materiales básicos y maquinaria podrían llegar a un acuerdo entre ellos para eliminar de inmediato las restricciones sobre estos productos. Podrían inducir a otros países a que los imitasen otorgando concesiones sobre otros productos que podrían no ser viables en virtud de acuerdos internacionales de no existir el compromiso general hacia la Unión Aduanera.

iv) Medidas más positivas para asegurar la inversión en las regiones menos desarrolladas. El mejor incentivo sería la provisión de fondos de inversión, los que podrían provenir de un Banco Regional de Desarrollo (para el conjunto de la región) o de una distribución de una parte de las entradas provenientes de los aranceles externos según criterios establecidos de antemano. Cualquiera que sea el método que se tenga en proyecto, debería contener incentivos para la auto-ayuda por parte del gobierno interesado (quizá contribuyendo en forma equiparada a los gastos para determinados objetivos como el transporte, a manera de los programas federales norteamericanos de asistencia) y no ser simplemente un instrumento redistributivo. ^{4/}

3/ Las posibles agrupaciones serían:

	<u>Por ciento del ingreso regional</u>
a) Argentina, Brasil, Chile	53 por ciento
b) Zona Sur (los países anteriores más Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú).	60 por ciento

^{4/} Yo sugeriría que un fondo de desarrollo regional para América Latina tal vez no tendría tan mala acogida en los Estados Unidos como se ha sugerido y que al ir acompañado de la liberalización del intercambio y de otras medidas de auto-ayuda podría proporcionar considerable apoyo. El Gobierno de los Estados Unidos ha ayudado en esta forma a instituciones regionales europeas y ha tratado de buscar aplicaciones para un fondo de desarrollo regional en el sudeste de Asia.

/v) Una

v) Una exposición más concreta de las condiciones en que un país podría volver a aplicar los aranceles o tomar otras medidas si su desarrollo general se viera perjudicado. Este mecanismo podría estructurarse a semejanza del procedimiento establecido por la OCEE para permitir que los países, previa consulta, reimpongan restricciones cuantitativas para contrarrestar las dificultades de su balance de pagos. Para América Latina, la imposibilidad de que el ingreso aumente a una tasa mínima durante varios años, siempre que el fracaso no se haya debido a fallas graves de política interna, podría aceptarse como un motivo para suspender temporalmente las reducciones arancelarias sin que el país tenga que retirarse de la Unión.

De estas sugerencias, las dos primeras son, definitivamente, medidas que representan un retroceso de la propuesta original. La primera sólo debería tomarse para hacerla políticamente viable en países que son importantes para el resto del grupo pero cuya oposición debida a los intereses creados haría, de otro modo, fracasar a la medida más vigorosa. Sin embargo, una Unión Aduanera que abarque el 80 por ciento de todos los productos tendría mucho menos probabilidades de ocasionar deformaciones que un programa de integración sectorial que comenzara sólo con 10 a 20 por ciento de los productos sin ninguna garantía de poder avanzar gran cosa.

La tercera sugerencia no está en conflicto con el espíritu de la versión original de Uri pero se propone simplemente hacer más explícitas estas posibilidades. Una garantía semejante de mercados grandes para los países más industrializados podría facilitar la creación de un fondo de desarrollo regional que beneficiara, sobre todo, a los países menos avanzados. Sin embargo, las regiones atrasadas de los países más avanzados, como el noreste del Brasil, tendrían opción a recibir ayuda en la misma medida que los países más pobres.

La última sugerencia que está destinada a dar garantías más positivas a los países que tienen menos posibilidades de beneficiarse con la Unión, sería de difícil administración; pero si fuera posible idear un procedimiento para permanecer fuera de ella dando como argumento el estancamiento económico, se podría contribuir mucho a aliviar los temores de algunos miembros potenciales con respecto a los peligros que correrían si se incorporaran a la Unión.