

PROPIEDAD DE  
LA BIBLIOTECA

GENERAL

E/CN.12/728

3 de junio de 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

C.2



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
Reunión de Expertos Gubernamentales  
en Materia de Integración Económica  
Santiago de Chile, 27 de septiembre al 4 de octubre de 1965

CONTRIBUCION A LA POLITICA DE INTEGRACION  
ECONOMICA DE AMERICA LATINA





NACIONES UNIDAS

PROPIEDAD DE

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LA DOCUMENTACIÓN

C.2

GENERAL

E/CN.12/728

20 de abril de 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
Undécimo período de sesiones  
Ciudad de México, mayo de 1965

CONTRIBUCION A LA POLITICA DE INTEGRACION  
ECONOMICA DE AMERICA LATINA



# PROPIEDAD DE LA BIBLIOTECA

E/CN.12/728

Pág. iii

INDICE

C. 2

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| INTRODUCCION.....   | vi1           |
| Capítulo I. LA INTEGRACION ECONOMICA Y EL DESARROLLO DE<br>AMERICA LATINA .....   | 1             |
| 1. El atraso y la lentitud en el desarrollo latino-<br>americano.....   | 1             |
| 2. La etapa actual de desarrollo y la necesidad de<br>la integración económica regional.....                                    | 3             |
| 3. Los problemas del desarrollo y el papel del<br>comercio exterior.....  | 10            |
| 4. Las limitaciones en el largo plazo de una polí-<br>tica de sustitución de importaciones y de endeu-<br>damiento externo..... | 13            |
| a) El desequilibrio crónico de los balances de<br>pagos.....  | 13            |
| b) Sustitución de importaciones, crecimiento<br>económico y equilibrio del balance de pagos..                                   | 14            |
| c) Financiamiento externo, ritmo de crecimiento<br>y equilibrio del balance de pagos.....                                       | 18            |
| 5. El déficit virtual del comercio exterior latino-<br>americano.....   | 20            |
| 6. La integración económica regional como un instru-<br>mento del desarrollo nacional.....                                      | 23            |
| a) Contribución de la integración a la solución<br>del déficit virtual de comercio exterior.....                                | 23            |
| b) Tamaño de mercado, productividad y empleo<br>eficiente de los recursos regionales.....                                       | 24            |
| c) Incorporación del progreso técnico.....  | 28            |
| d) Integración regional y objetivos de política<br>internacional.....   | 29            |
| Capítulo II. PROGRESOS Y LIMITACIONES DE LOS MOVIMIENTOS LATINO-<br>AMERICANOS DE INTEGRACION.....                              | 33            |
| 1. La experiencia de la integración económica en<br>América Central.....  | 33            |

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| 2. La experiencia de ALALC.....   | 41            |
| a) El alcance de los compromisos del Tratado de<br>Montevideo.....                  | 41            |
| b) Aplicación del Tratado.....  | 43            |
| c) La evolución de criterios y la búsqueda de<br>nuevas formas de avance.....       | 46            |
| d) Las principales limitaciones de la ALALC.....                                    | 50            |
| e) Las posibilidades de la actual estructura<br>institucional.....                  | 55            |
| Capítulo III. EL CONJUNTO DE LOS NUEVOS COMPROMISOS.....                            | 59            |
| 1. Los nuevos compromisos de política comercial.....                                | 60            |
| 2. La política regional de inversiones.....   | 62            |
| 3. La acción en los campos financieros y monetario...                               | 63            |
| 4. Las nuevas instituciones.....  | 63            |
| Capítulo IV. LA POLITICA COMERCIAL.....   | 65            |
| 1. Requisitos, alcances y limitaciones de las medidas<br>de política comercial..... | 65            |
| 2. Compromisos específicos en materia de política<br>comercial.....                 | 75            |
| Capítulo V. EL TRATAMIENTO ESPECIAL DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS                  | 85            |
| 1. Introducción.....  | 85            |
| 2. Política comercial para los productos agrope-<br>cuarios.....                    | 87            |
| 3. Programa de asistencia financiera.....   | 90            |
| Capítulo VI. POLITICA REGIONAL DE INVERSIONES .....                                 | 91            |
| 1. Significación de una política regional de inver-<br>siones.....                  | 91            |
| a) La política comercial y de las inversiones....                                   | 91            |
| b) Preservación y vigorización de la competencia.                                   | 93            |
| c) El capital extranjero y la política regional<br>de inversiones.....              | 93            |

# PROPIEDAD DE LA BIBLIOTECA

E/CK.12/728

Pág. v

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| 2. Campos de la política de inversiones.....   | 94            |
| a) Inversiones industriales.....   | 94            |
| b) Inversiones en la agricultura.....  | 96            |
| c) Inversiones en la infraestructura.....  | 97            |
| d) Inversiones en zonas fronterizas.....   | 98            |
| Capítulo VII. LOS ACUERDOS SOBRE RAMAS INDUSTRIALES.....                                 | 99            |
| 1. Beneficios de la integración en el campo industrial.....                              | 99            |
| 2. La industria siderúrgica.....   | 101           |
| a) Localizaciones, economías de escala y costos.   | 101           |
| b) Un programa sectorial de desarrollo.....  | 103           |
| c) Economías de inversiones y costos.....  | 106           |
| 3. Otras industrias.....   | 113           |
| a) Metalurgia del aluminio.....  | 113           |
| b) Fabricación de papel y celulosa.....  | 115           |
| c) Industrias químicas.....  | 118           |
| 4. El proceso de reorganización de la industria.....                                     | 119           |
| 5. La integración sectorial en la ALALC.....   | 125           |
| a) Los acuerdos de complementación.....  | 126           |
| b) La Comisión Asesora de Desarrollo Industrial y los Grupos de Estudio Sectoriales..... | 127           |
| c) La política de integración industrial de la Resolución 100 (IV).....                  | 130           |
| d) Necesidad de nuevos instrumentos para promover la integración industrial.....         | 132           |
| 6. Naturaleza de los acuerdos sectoriales.....   | 134           |
| a) Orientaciones alternativas.....   | 134           |
| b) El pragmatismo de los acuerdos sectoriales...   | 136           |
| c) Limitaciones del enfoque sectorial.....   | 138           |
| 7. Estructura y características de un prototipo de acuerdo sectorial.....                | 139           |

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| a) La definición de sector y el ámbito geográfico de aplicación.....                                   | 140           |
| b) Estructura de un prototipo de acuerdo sectorial.....  | 143           |
| c) Programas de inversión y asistencia técnica   | 145           |
| d) Las excepciones a la cláusula de nación más favorecida.....   | 148           |
| 8. Preparación y ejecución de los acuerdos sectoriales.....  | 149           |
| Capítulo VIII. LOS TRANSPORTES Y LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL.....                                | 151           |
| Introducción.....  | 151           |
| 1. Los transportes en la ALALC y en el mercado común centroamericano.....                              | 152           |
| 2. Otras iniciativas relacionadas con los problemas de transporte regional.....                        | 155           |
| 3. Los transportes y la aceleración de la integración económica regional.....                          | 155           |
| a) Medidas y compromisos para una nueva etapa..  | 155           |
| b) Preparación de los compromisos a largo plazo: elaboración de una política común de transportes..... | 164           |
| Capítulo IX. LA POLITICA MONETARIA Y FINANCIERA.....   | 171           |
| Capítulo X. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.....   | 179           |
| 1. El Consejo.....   | 181           |
| 2. La Junta.....   | 183           |
| 3. Una Agencia de fomento de las inversiones.....  | 187           |
| 4. Comité de empresarios y trabajadores.....   | 189           |
| 5. La asamblea parlamentaria.....  | 189           |
| 6. Los tribunales ad-hoc de arbitraje.....   | 189           |
| Capítulo XI. LA ALALC Y LOS NUEVOS COMPROMISOS.....  | 191           |

## INTRODUCCION

Desde hace más de quince años, la CEPAL ha participado en la formación de los dos movimientos regionales que constituyen actualmente el mercado común centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En todo momento ha seguido con interés el programa de ambas instituciones, ha observado sus admirables esfuerzos y ha colaborado con ellas hasta donde se lo permitían su capacidad y recursos.

En la actualidad, cunde en todos los sectores de América Latina la conciencia de que es urgente acelerar el proceso de su integración económica, para lo cual evidentemente se necesitarán nuevas decisiones encaminadas a completar lo que se ha hecho ya. A fin de concretarlas, se requerirá ante todo el pleno convencimiento por parte de los gobiernos sobre la perentoriedad de marchar hacia adelante.

El presente documento tiene por objeto aclarar algunos de los problemas que dificultan en la actualidad el camino hacia el mercado común, y presentar algunas sugerencias para vigorizar ese proceso. El análisis había comenzado en la CEPAL hace algunos años. Con la experiencia recogida en los movimientos de integración económica latinoamericana y con la constatación de las limitaciones propias de una simple zona de libre comercio, ha sido posible considerar nuevas medidas que podrían tomarse en un futuro inmediato, con bases suficientemente razonables y factibles.

El asunto es complejo y controvertible. Sin embargo, la CEPAL espera que las sugerencias y conceptos aquí expuestos sirvan para propiciar una discusión, al nivel técnico, que contribuya a cristalizar en forma de realización concreta, la inquietud de América Latina por buscar una solución al problema de su integración económica como condición indiscutible de su desarrollo futuro.

Las ideas presentadas son expresión de las preocupaciones que se han venido manifestando en diversos círculos durante los últimos años, incluso en las propias instituciones a cargo del proceso de integración. Hasta transformarse en fórmulas de compromiso, muchas de esas ideas necesitarán todavía una elaboración mayor. El propósito de este documento es justamente el de presentar en forma sistemática los elementos que pudieran constituir una base para tales estudios y negociaciones.



## Capítulo I

## LA INTEGRACION ECONOMICA Y EL DESARROLLO DE AMERICA LATINA

1. El atraso y la lentitud en el desarrollo latinoamericano

En los veinte años que van a cumplirse desde la terminación de la guerra el desarrollo latinoamericano ha sido lento, su ritmo inestable y el proceso se ha debilitado en vastas áreas de la región a tales extremos que el ingreso medio por habitante sólo ha crecido en 50 por ciento en tan largo período. De una exigua cifra de 280 dólares se ha pasado al modesto nivel actual de 430 dólares por habitante. Si no se modifican las tendencias que refleja tal evolución en esta primera mitad de la década de 1960, los 600 millones de habitantes que tendrá América Latina a fines de este siglo sólo dispondrán de un ingreso medio de unos 650 dólares, y aunque se superara en el futuro el ritmo de crecimiento de los últimos 15 años, este ingreso medio no excedería de 850 dólares por habitante.<sup>1/</sup>

Esa lentitud del desarrollo, que lleva consigo tan precarias condiciones materiales y culturales de vida para la gran masa de la población latinoamericana, muestra contrastes agudos cuando se considera que ese ingreso medio - al que, de no producirse cambios fundamentales, sólo se podría aspirar para fines de siglo - no representa más de una quinta parte del que se dispone en la actualidad en los Estados Unidos y poco más de la mitad del de Europa occidental y de la URSS siendo inferior también al de muchos otros países de economía privada y del área socialista. Esas diferencias se ensancharán considerablemente, pues mientras el conjunto de los países latinoamericanos apenas logra, desde 1960, un mejoramiento del 1 por ciento anual, esas otras regiones están creciendo con un dinamismo dos o tres veces mayor, sin contar los casos de extraordinario crecimiento que se dan en el Japón y en algunas de las economías centralmente planificadas.

<sup>1/</sup> Cifras expresadas a precios de 1960. En los cuatro primeros años de esta década el ingreso medio por habitante de la región en su conjunto ha crecido a una tasa acumulativa de 1 por ciento anual. En el lapso que media entre 1950 y 1964 ese ritmo de crecimiento fue de 1.5 por ciento.

Así, mientras América Latina necesitó 20 años para elevar su ingreso medio por habitante en 50 por ciento, los países de la Comunidad Económica Europea tardaron menos de 10 años en lograr la misma elevación relativa y en menor tiempo la consiguieron esas otras áreas, cuando habían ya cumplido una esforzada etapa de reconstrucción de posguerra.

Considérese, por otra parte, que el atraso en las condiciones culturales y materiales de vida de América Latina se continuará acentuando por las importantes diferencias que existen hoy entre el nivel de su ingreso y el de aquellas áreas. Cuando en los Estados Unidos el ingreso crece en 4 por ciento, sus 192 millones de habitantes pueden aumentar su consumo en un promedio por persona de 55 dólares, y cuando en América Latina el ingreso crece en 5 por ciento, el consumo de los 230 millones de habitantes sólo aumenta en un promedio de 5 dólares por cada uno de ellos.

Esos diversos datos están mostrando que América Latina crece con lentitud y en condiciones insatisfactorias y que, además, no participa de la expansión económica que se está operando en grandes espacios geográficos del mundo.

Si bien es cierto que aspectos particulares, como la alta tasa con que se multiplica su población, influyen en el menor crecimiento por habitante, y que circunstancias especiales, que se dieron en el pasado y que persisten en algunos países, hacen posible por momentos una evolución más rápida, no lo es menos que la experiencia de estos últimos veinte años proporciona suficientes elementos de juicio sobre las dificultades del desarrollo latinoamericano y que esos índices comparativos del ingreso nacional traducen la realidad de este cuadro de atraso que mantiene la región en el ámbito mundial y que se agranda cuando se examinan las perspectivas de su desenvolvimiento.

Al meditar sobre los problemas y confrontar las experiencias de América Latina con las de otros países, surge con claridad que la región no ha conseguido establecer las condiciones económicas y sociales necesarias para que se desenvuelva una forma de crecimiento con impulsos dinámicos permanentes y con la fuerza suficiente como para alcanzar las metas a que se aspira. Mucho es lo que se está haciendo por la acción nacional e internacional en estos últimos años y han sido y son muy severas las

/limitaciones impuestas

limitaciones impuestas al crecimiento latinoamericano por la política de los países industriales con los que está vinculada la región por corrientes comerciales y financieras. No obstante, cabe preguntarse si no están en las manos de los países latinoamericanos las decisiones estratégicas que puedan influir en el orden nacional e internacional a fin de no tener que esperar 30 ó 35 años antes de alcanzar aquel magro nivel de ingreso de 650 dólares, que seguirá acompañado de sus secuelas de desocupación, empleos improductivos, e ínfimos niveles de vida para la mitad de la población latinoamericana.

La CEPAL ha examinado con frecuencia en los documentos de su Secretaría Ejecutiva y en las reuniones de los gobiernos, los problemas del desarrollo económico latinoamericano y los aspectos esenciales de las políticas que debieran ejecutarse. Sin embargo, no está demás analizar algunos puntos en este documento que vuelve a plantear la necesidad de la integración económica en el espacio latinoamericano, como el camino obligado en esta etapa de su desenvolvimiento.

## 2. La etapa actual de desarrollo y la necesidad de la integración económica regional

El problema del desarrollo latinoamericano podría sintetizarse, forzando las relaciones económicas y sociales recíprocas de su mecánica en estos términos. El bajo nivel medio de ingreso de América Latina está determinado por el hecho de que la economía de estos países no evoluciona con el dinamismo que se requiere para aprovechar plenamente el potencial humano y los recursos materiales de que se dispone, e incorporar el progreso técnico, que es factor imprescindible del acrecentamiento de la productividad. Numerosos escollos que no se han sabido o no se han podido salvar en forma satisfactoria han impedido hasta el presente el logro de las condiciones que requiere el desenvolvimiento de tal proceso.

La gran crisis mundial del año treinta y la política que aplicaron los países industrializados desquiciaron una forma de crecimiento que venían siguiendo las economías latinoamericanas. Algunos países sufrieron con intensidad sus consecuencias y otros pudieron limitar los efectos depresivos con medidas que después llegaron a configurar una nueva política económica. Medidas que en un principio fueron dirigidas principalmente a resolver los

déficit de balance de pagos y a atenuar los efectos de la caída de los precios en el mercado internacional y la contracción de las exportaciones de los productos primarios, estimularon un proceso de sustitución de importaciones que con el tiempo adquirió gran importancia y se transformó en un objetivo de deliberada política de industrialización en muchos países. Ese proceso representó en los hechos el factor dinámico de una nueva forma de crecimiento y repercutió en las transformaciones económicas y sociales que caracterizan una etapa del desarrollo latinoamericano.

Son bien conocidas las variables económicas representativas de esta forma de crecimiento: un descenso secular en las relaciones entre el comercio exterior y el producto interno, un aumento de la participación del sector industrial en la formación de ese producto interno y un cambio pronunciado en la composición de las importaciones. En efecto, si se compara la situación actual con la de los años 1928-29, las estadísticas de la región en su conjunto muestran que el coeficiente de importaciones ha descendido de 30 a 9 por ciento y el de exportaciones de 31 a 14 por ciento, mientras la industria ha elevado su participación en el producto interno de 13 a 23 por ciento. Además, la parte de las importaciones correspondiente a los bienes de consumo cayó de 46 a 18 por ciento, en tanto que aumentó de 54 a 82 por ciento la de los productos intermedios, combustibles y bienes de capital.

No todos los países latinoamericanos avanzaron simultáneamente, con igual intensidad, en el proceso de industrialización. Los de menor tamaño geográfico o económico, que son los más, decidieron esta política con posterioridad y en muchos de ellos las exportaciones continuaron representando el papel dinámico fundamental en el proceso de crecimiento y en la determinación de la coyuntura económica. En la etapa actual del desarrollo de la región, las diferencias entre los países son tan marcadas, que ellos pueden ubicarse en una escala, de acuerdo con aquellas relaciones económicas que indican distintas estructuras, niveles de ingreso y grados de industrialización. En un extremo la Argentina, el Brasil y México revelan un desarrollo industrial relativamente avanzado y tienen bajos coeficientes de importación, sobre todo los dos primeros. Cerca de ellos, aunque con características particulares, se ubican Chile y Colombia. En el otro

/extremo, por

extremo, por su menor desarrollo, están Bolivia, el Ecuador, el Paraguay y la mayoría de los países centroamericanos, donde en general se mantienen altos coeficientes de exportación e importación. Venezuela presenta el caso distinto de una economía que ha crecido aceleradamente sobre la base de la exportación petrolera y que en estos últimos años tiende a transformarse con rapidez.

No obstante estas diferencias, todos los países han seguido una política muy similar por lo que respecta a la forma de realizar el proceso de sustitución de importaciones y todos se han mantenido en las líneas de exportación de productos primarios. De hecho, los países de menor desarrollo relativo o de tamaño más pequeño en el medio latinoamericano se están iniciando o avanzan en las etapas de la industrialización por los mismos cauces que siguieron tiempo atrás los países de mayor desarrollo. Sólo recientemente se han insinuado algunas modificaciones, con los primeros intentos de integración que realizan los países de la ALALC y con las decisiones más terminantes que se están tomando en la integración de los cinco países centroamericanos.

Este capítulo está destinado a examinar algunos aspectos esenciales de la política general de desarrollo, en especial aquéllos que se relacionan con la evolución del sector externo, para ver en qué medida ella está contribuyendo a establecer las condiciones básicas requeridas para que los países latinoamericanos aceleren su ritmo de crecimiento y superen la situación de atraso en que se encuentran. Se trata de evaluar las alternativas que pueden presentarse en las condiciones actuales de las economías nacionales y de la política internacional con el propósito de definir el papel que deberá desempeñar la integración como instrumento del desarrollo latinoamericano.

Si bien no es fácil hacer una evaluación conjunta de tal naturaleza, por las marcadas diferencias que acusan los países latinoamericanos, es indudable que la experiencia de estos últimos años proporciona elementos de juicio suficientes para desprender algunas conclusiones fundamentales y plantear así en términos adecuados el problema actual del desarrollo latinoamericano.

Los países que más avanzaron en el proceso de sustitución, comprimiendo sus coeficientes de importación y de exportación, vieron con el tiempo debilitarse el ritmo de su crecimiento y se enfrentaron con graves dificultades para emprender etapas ulteriores de desarrollo. Este fenómeno se manifiesta en la Argentina, el Brasil, Chile y Colombia, aunque en condiciones y períodos distintos. Sólo en México, de este grupo de países, la industrialización ha continuado con intensidad en los últimos años, gracias a singulares condiciones favorables, pero también pesan sobre este país limitaciones potenciales de la misma naturaleza que las que obstaculizan la continuación del proceso en los demás.

La declinación en el ritmo de crecimiento se extendió asimismo al grupo de países de menor desarrollo industrial que mantuvo formas de desenvolvimiento económico relativamente más abiertas hacia el exterior. En ellos, las fluctuaciones de la demanda o de la capacidad de compra externas se tradujeron en una pronunciada inestabilidad del ritmo de crecimiento y éste decayó desde mediados de la década del cincuenta. El mejoramiento que se registra en estos últimos dos años en las condiciones económicas de gran número de países latinoamericanos, se debe más bien al alza de los precios de exportación de los productos primarios, ocasionada en buena medida por factores que pueden reajustarse en muy corto plazo, como ya está ocurriendo, y no tanto a cambios en las condiciones básicas que limitan tradicionalmente el desarrollo.

Entre el complejo de factores y de hechos que han tenido particular gravitación en el atraso y débil ritmo de crecimiento, corresponde señalar en este análisis de conjunto y en cuanto al tema que se examina, los que se relacionan con la forma en que se efectuó el proceso de sustitución de importaciones y los que mantuvieron y acentuaron el estrangulamiento del sector externo de las economías latinoamericanas.

La sustitución de importaciones, a pesar de haber representado un factor dinámico fundamental del desarrollo nacional en los países hoy más avanzados y de estar cumpliendo un papel similar junto con la demanda externa en los países de menor desarrollo, no tuvo prácticamente influencia alguna en la diversificación de las exportaciones latinoamericanas. Los países continuaron dependiendo de las exportaciones de productos primarios mientras, al amparo de una fuerte protección, el proceso de industrialización se confinaba a los estrechos mercados nacionales.

En estas condiciones, los países no pudieron resolver el problema del desequilibrio del balance de pagos. Por un lado, las exportaciones sufrieron pérdidas considerables por la caída de la relación de intercambio y el poder de compra externo se estancó o creció muy lentamente. Por el otro, la sustitución de importaciones cambió la composición de éstas, pero no disminuyó el volumen global de las necesidades de abastecimientos del exterior, las cuales, por el contrario, tendieron a crecer por el aumento del ingreso y por las mayores necesidades en los rubros no sustituidos. El financiamiento externo vino a resolver, por períodos, los desequilibrios de balance de pagos y participó activamente en el proceso de sustitución, pero las condiciones fueron haciéndose cada vez más restrictivas, a tal punto que el ritmo de crecimiento y la continuación ulterior del mismo proceso de sustitución se hicieron sobremano vulnerables al curso del balance de pagos.

Otros dos aspectos de esta política tienen mucha significación en el problema del desarrollo de la región. Conciernen a la productividad económica del proceso de sustitución y a las consecuencias que se derivaron de la dependencia de exportaciones de productos primarios.

La sustitución de importaciones proporcionó rendimientos económicos inferiores a los que en potencia podría haber ofrecido de mediar una política racional de industrialización. El proceso se realizó a costos relativamente altos, en que influía una exagerada e indiscriminada protección, y mediante una organización industrial que no logró niveles normales de eficiencia, entre otras razones, porque las limitaciones de mercado impidieron aprovechar economías de escala y de especialización en importantes actividades industriales. Al mismo tiempo, como las exportaciones continuaron dependiendo de los productos primarios, el comercio exterior no propagó a los países latinoamericanos todos los impulsos dinámicos que hubieran podido esperarse del intenso crecimiento económico que se registró en los países industrializados. Se frenó, en suma, la incorporación del progreso técnico y se obstaculizó la elevación de la productividad general.

Es obvio que para salir de esta situación de atraso hay que encontrar la forma de aumentar rápidamente las producciones nacionales y elevar la eficiencia de la organización económica latinoamericana. Para ello tienen que introducirse cambios institucionales y debe incorporarse el progreso técnico y los altos índices de productividad de la industria moderna. Esto no se puede llevar adelante, como los hechos lo están demostrando, si se persiste en esa política de industrialización encerrada en los mercados nacionales y si el comercio exterior se limita a los productos primarios. Es imprescindible, por lo tanto, expandir el comercio y establecer gradualmente una estructura diversificada de producción, cuya demanda trascienda los límites de los mercados nacionales, y haga posible, además, el acrecentamiento de las corrientes de importaciones.

Es difícil concebir una solución de esta naturaleza, si cada uno de los países latinoamericanos, sin excluir a los más avanzados

/de la

de la región, se enfrentan inermes a los poderosos países industrializados y a los más poderosos bloques regionales y políticos que entre ellos han constituido. No disponen los países en vías de desarrollo de los recursos ni de la capacidad técnica para competir con aquéllos en las mismas áreas en vías de desarrollo y menos aún en las zonas industrializadas. Y en la medida en que pudieran hacerlo, la experiencia está demostrando que son muy fuertes las resistencias que se levantan para impedirselo.

No queda, en consecuencia, otro camino que el de establecer un proceso gradual de integración que lleve a una unión económica de los países latinoamericanos. De esa manera las economías nacionales aprovecharían los recursos y el potencial de la región y podrían organizarse para producir, con una productividad mucho más alta que la actual, para un mercado de 230 millones de habitantes que se multiplican a una de las tasas más altas del mundo. Así habrían encontrado los países latinoamericanos el medio de resolver el estrangulamiento que sufren ahora en su comercio exterior y que ata sus posibilidades de crecimiento a las fluctuaciones y a las escasas perspectivas de colocación de sus producciones primarias en los países industrializados.

La integración regional, en las condiciones actuales de las técnicas de producción y de la política económica mundial, aparece como la única solución eficaz para crear nuevos impulsos dinámicos y otra estructura nacional de crecimiento más flexible y productiva que la que brindó el proceso de sustitución. No puede interpretarse esta tesis como la expresión de una política alternativa o de una política suficiente por sí misma, ya que es imposible realizar el proceso de integración si no se ejecutan a la vez programas nacionales de desarrollo, y no se cuenta con determinados niveles de comercio con otras regiones y una adecuada cooperación técnica y financiera del exterior.

Es útil, pues, profundizar en el análisis de los argumentos de la integración y plantear en términos más precisos el lugar que ella debe ocupar en el cuadro de una política integral del desarrollo nacional.

### 3. Los problemas del desarrollo y el papel del comercio exterior

Está visto que el estrangulamiento del sector externo ha sido causa muy importante de la baja productividad y del insuficiente dinamismo de la economía de los países latinoamericanos. Sin embargo, del reconocimiento de este hecho no se puede derivar que la política haya de concentrarse sólo en resolver este aspecto. El problema del desarrollo latinoamericano es mucho más complejo, pues otros factores y condiciones económicas y sociales, que no se han atacado hasta ahora, al menos con la necesaria profundidad, se han conjugado con los obstáculos del sector externo para mantener esta situación de atraso en los países latinoamericanos. Aunque esos factores son de sobra conocidos, vale la pena enunciarlos para mostrar las relaciones recíprocas que los ligan con el comercio exterior y con los planteamientos de la integración regional que se formulan en este documento.

En primer lugar, podrían señalarse los aspectos de orden general que atañen a la eficiencia de la organización económica y social, condiciones limitantes que persisten por la lentitud con que se introducen las reformas estructurales e institucionales que requiere una sociedad moderna y progresista. Son manifestaciones inmediatas de esta situación la falta de movilidad social y la extrema desigualdad en la distribución de la propiedad y del ingreso; estos factores a su vez determinan un estancamiento de la estructura social en muchos países, bajos niveles de vida, deficiente capacitación y organización de los recursos humanos y una frustración permanente de los estímulos del crecimiento económico.

En segundo lugar, existen otros factores limitantes que se relacionan más con la política económica y el tamaño del mercado. Así, la falta de cierto grado de competencia interna y externa en las actividades económicas nacionales ha conducido a situaciones de monopolio y de prácticas restrictivas, las que a su vez han tenido sus efectos en la concentración de la propiedad, la asignación inconveniente de recursos, la subutilización de la capacidad de producción y la elevación de costos. Al mismo tiempo, el reducido tamaño de los mercados nacionales, que pudo no haber sido serio obstáculo en las primeras fases de la industrialización, ha impedido el aprovechamiento de las economías de escala de la producción

y de determinados grados de especialización, y no ofrece estímulos a la continuación de un proceso de inversiones dinámicas, sobre todo en los países de menor desarrollo de la región. Por lo demás, el lento progreso en la organización de los sistemas de planificación impide la ejecución de políticas eficaces, la puesta en práctica de los planes y la formación de capacidad de absorción de inversiones, con la rapidez que se requiere.

En tercer lugar, cabría aludir a factores limitantes de carácter económico más específico. Son éstos muy numerosos, pero, entre ellos, corresponde mencionar, por la severidad con que han frenado el desarrollo de los países de la región, el atraso y el estancamiento de la economía rural, especialmente en los sectores de producción para consumo interno, así como la incapacidad financiera del sector público, a consecuencia de los ineficientes sistemas tributarios y de la carencia en la mayoría de los países de adecuados mecanismos e instituciones financieras, que obstaculiza la realización de las inversiones de infraestructura necesarias para estimular las inversiones privadas en actividades productivas. En esta materia, deben mencionarse además los desequilibrios financieros y monetarios que se manifiestan en procesos inflacionarios vertiginosos con sus efectos nocivos sobre la asignación de recursos y la creación de ahorros, y que se traducen, en fin, en el desquiciamiento de las condiciones que requiere un proceso de crecimiento económico.

En cuarto y último lugar están los factores limitantes relacionados con el sector externo. Se originan por la insuficiencia de la capacidad de compra externa, el deterioro de la relación de intercambio, la pesada carga de los servicios financieros de las inversiones y préstamos del exterior, los bajos niveles de las reservas de oro y divisas, la inexistencia de una verdadera política de cooperación financiera internacional y el escaso poder de negociación de los países latinoamericanos para lograr de los países industrializados condiciones satisfactorias en sus relaciones comerciales y financieras.

Estas diversas condiciones económicas y sociales que aquí se enuncian como obstáculos del desarrollo y los factores limitantes de naturaleza económica más específica se conjugan con estos otros que

/caracterizan el

caracterizan el estrangulamiento del sector externo para debilitar el ritmo del crecimiento económico.

En importantes aspectos sería difícil identificar los hechos que representan causas primarias y los fenómenos que pudieran considerarse manifestaciones o consecuencia de ellos. Todos estos obstáculos y factores limitantes actúan de una manera relacionada. Así una política que lograra la remoción de los obstáculos de orden interno influiría en el mejoramiento de las condiciones externas, pero una mayor flexibilidad y holgura en las cuentas del balance de pagos, serían necesarias para facilitar la ejecución de las reformas y de los programas generales de desarrollo.

En estas relaciones recíprocas, el sector externo difunde sus efectos con mucha amplitud y actúa con cierta autonomía, pues sus movimientos dependen de las fuerzas del mercado internacional y de la política de los países industrializados, campos en los cuales es débil el control o la acción que pueden ejercer los gobiernos de los países latinoamericanos.

La situación es por demás desafortunada, porque mientras subsistan los obstáculos de orden externo se hace muy difícil remover de una manera satisfactoria los factores limitantes de carácter interno. Ello es así, porque el desarrollo latinoamericano está dependiendo en buena medida de las importaciones de bienes esenciales, de la aplicación del progreso técnico que se produce en los países industrializados y de la cooperación financiera del exterior.

Vale la pena plantear algunos aspectos del desarrollo para ver la importancia estratégica del sector externo. Así, por ejemplo, aunque los países realizaran las reformas necesarias para promover un acrecentamiento del ahorro nacional con el propósito de elevar las inversiones reales, éstas no podrían efectuarse si no consiguieran al mismo tiempo la capacidad de compra externa para atender a las importaciones que esas inversiones traen consigo. Los progresos de planificación aumentarán, indudablemente, la capacidad de absorción de inversiones, pero éstas tampoco podrán ejecutarse si no se cuenta con las importaciones correspondientes de bienes de capital que algunos países no están en condiciones

/de producir,

de producir, ni aun en el futuro, por limitaciones de mercado o por insuficientes conocimientos técnicos. La ejecución, en fin, de una política de mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores sociales populares encontrará serios obstáculos, si no fuera posible atender al aumento de importaciones, hasta en las mismas ramas de bienes de consumo cuya producción no pudiera desarrollarse de inmediato dentro de las fronteras nacionales.

En síntesis, al profundizar en el análisis de la fuerza limitante de los distintos factores, no debe sorprender la comprobación de que en muchos países los obstáculos del sector externo son tanto o más severos que otros, en el sentido de que si no se los resuelve será imposible solucionar los demás.

En definitiva, este análisis no puede dejar dudas acerca de que la política de desarrollo tiene que atacar a un tiempo en varios frentes internos y externos. No tendrá necesariamente que conseguirse todo de una sola vez, porque será, con frecuencia, imposible desde el punto de vista físico. Lo que se requiere es una estrategia que actúe de inmediato en los aspectos más sensibles, y, entre estos, demostrado está que junto con las reformas básicas internas, el estrangulamiento del sector externo es uno de los más significativos.

#### 4. Las limitaciones en el largo plazo de una política de sustitución de importaciones y de endeudamiento externo

##### a) El desequilibrio crónico de los balances de pagos

Los países han tratado de resolver el estrangulamiento del sector externo y de impulsar el crecimiento económico recurriendo con mayor o menor intensidad a tres medidas fundamentales: la contención y sustitución de importaciones, el financiamiento externo y la promoción de exportaciones en rubros nuevos o en los ramos tradicionales.

Por varias razones de orden externo e interno - entre las cuales la falta de políticas deliberadas o la timidez en la acción se dieron con frecuencia - muy poco se consiguió en materia de diversificación de exportaciones y los países latinoamericanos siguen dependiendo de los productos primarios. La política se concentró más bien en la contención y sustitución

de importaciones y en la utilización del financiamiento externo. En esas fuentes encontraron los países más grandes los factores dinámicos de crecimiento que antes obtuvieron de las exportaciones. En los países más pequeños, esos factores se sumaron, en mayor o menor grado, al movimiento de las exportaciones, promoviendo condiciones más estables de desarrollo.

Sin embargo, esa política tiende a perder eficacia con el tiempo. El proceso de sustitución de importaciones y de endeudamiento externo llega a etapas de saturación, en las cuales se crean condiciones en extremo inflexibles que terminan por repercutir en la declinación del ritmo de crecimiento. Las páginas siguientes se dedican a analizar la mecánica de este fenómeno. Se comienza con el estudio de la política de sustitución de importaciones, considerando en particular la experiencia de los países que más avanzaron en el proceso de industrialización, a fin de extraer conclusiones de aplicación general.

b) Sustitución de importaciones, crecimiento económico y equilibrio del balance de pagos

Es conveniente esquematizar en varias etapas la evolución del proceso de sustitución de importaciones, aunque al hacerlo se cometan ciertas arbitrariedades. Un análisis de esta naturaleza es útil para mostrar con más claridad los efectos de ese proceso en el ritmo de crecimiento y en el curso del balance de pagos.

En una primera etapa, la sustitución se desarrolla en el sector de los bienes de consumo no duraderos que emplea tecnologías de producción relativamente simples y con baja densidad de capital. Resulta comparativamente fácil realizar las inversiones y poner en funcionamiento estas actividades. Con ellas se promueve, directa e indirectamente, el crecimiento del producto y del ingreso internos y se elevan los niveles de ocupación. Los recursos externos pueden contribuir al financiamiento de las inversiones. Y una liberación o desplazamiento de divisas por la contención de importaciones no esenciales y, con frecuencia, de bienes de capital para otros sectores, hace posible el desenvolvimiento de esta etapa del proceso de sustitución. El coeficiente de importación disminuye y los efectos dinámicos sobre el producto y el ingreso internos se acentúan en la medida en que las sustituciones se hacen sobre la base de

/la utilización

la utilización de materia prima nacional. Precisamente, en muchos países latinoamericanos esta etapa se ha facilitado por contarse con buena parte de la materia prima que se utiliza directamente en los bienes sustituidos.

El proceso continúa, en lo que puede llamarse una segunda etapa, extendiéndose a la sustitución de otros bienes de consumo hasta comprender ciertas clases de bienes duraderos, ramas de productos intermedios y ciertos bienes de capital. Los países de la región que más han avanzado en el proceso de industrialización han cumplido esta segunda etapa y varios de los demás países están entrando en ella.

Estas nuevas actividades industriales emplean tecnologías más complejas y exigen mayor conocimiento técnico y una más eficiente capacidad de organización. La densidad de capital fijo y el monto de las inversiones por instalación son más altos y las economías de escala, o la disminución de los costos según los niveles de producción, resultan, asimismo, de importancia significativa.

Los impulsos dinámicos que irradian estas actividades son considerables, a tal punto que ellas llegan a dominar el proceso económico y financiero como se pone de manifiesto en la experiencia de años recientes de la Argentina y el Brasil, sobre todo cuando se llega a la instalación de la industria automotriz. Al lado de estos efectos cuantitativos hay otros de no menor importancia que influyen en el desarrollo. Esta etapa de la industrialización incorpora conocimientos técnicos y tecnologías de producción que elevan el nivel general de capacitación, organización y modernización de las estructuras de las economías nacionales.

Ahora bien, serias dificultades limitan la economicidad y entorpecen la marcha de este proceso en las condiciones en que se está llevando a cabo en América Latina. Véase en primer lugar sus efectos sobre el balance de pagos.

Esta etapa se caracteriza por un marcado esfuerzo de sustitución de productos intermedios, aunque al principio se acrecientan las necesidades de partes o repuestos que no se producen en el país, y que después se van sustituyendo. En todo caso, como el volumen de la producción sustitutiva

/suele ser

suele ser mayor que el de los bienes que se estaban importando, la demanda de abastecimientos del exterior, por los conceptos señalados, puede en breve plazo exceder al valor de las importaciones que se realizaban en las ramas sustituidas. Si a esto se agrega el alto contenido de importaciones de las instalaciones industriales y la demanda adicional de bienes del exterior que se genera por el incremento del producto y del ingreso, resulta que, en definitiva, el volumen de importaciones tiende a alcanzar una magnitud mayor que el monto de la sustitución inicial.

En consecuencia, si no se han incrementado las exportaciones, el balance de pagos tenderá a desequilibrarse o aumentarán los déficit que se hubieran registrado con anterioridad. Se redoblan, entonces, los esfuerzos por contener las importaciones en otros renglones, pero los resultados en términos de divisas son muy escasos, pues las restricciones que vienen operando desde tiempo atrás han ido limitando las importaciones a los bienes esenciales. Es muy probable que estas nuevas inversiones de sustitución afecten los planes de inversión en otras actividades públicas o privadas por la escasez de recursos externos.

Si estas consecuencias no se han manifestado de inmediato en la experiencia latinoamericana es porque los países han recurrido al financiamiento externo o porque en el proceso de sustitución ha tenido participación importante la inversión directa extranjera, como acontece en la Argentina, el Brasil y México. Sin embargo, los compromisos de divisas por los servicios y las utilidades que originaron ese financiamiento externo vinieron a agravar en breve plazo el desequilibrio de los balances de pagos.

En una tercera etapa - que correspondería a la que están iniciando los países más avanzados de la región - el proceso de sustitución de importaciones tendría que abarcar productos intermedios básicos y diversas clases de bienes de capital. Se trata, en buena parte, de actividades que requieren plantas de gran tamaño y fuertes inversiones, y que trabajan con tecnologías complejas y alta especialización, sobre todo en las ramas de los bienes de capital.

No es fácil desarrollar estas actividades en condiciones adecuadas de productividad y costos y de acuerdo con las técnicas modernas, si no se modifica fundamentalmente la política que se ha seguido de producir sólo para el mercado interno. Es imprescindible cierto grado de especialización y tamaño de planta que la sola ampliación del comercio puede hacer posible. Por lo demás, el estrangulamiento del sector externo crea serias dificultades a la canalización de los recursos reales que se necesitan para estas inversiones. No hay rubros de importaciones no esenciales que puedan contenerse para desplazar divisas hacia las nuevas actividades, la crítica situación financiera no estimula la inversión directa extranjera y los nuevos préstamos son absorbidos en proporciones crecientes por los servicios de las deudas acumuladas.

En suma, de la experiencia del proceso de sustitución en América Latina pueden desprenderse las siguientes conclusiones:

a) El proceso de sustitución, en cada una de sus etapas, ha generado fuertes impulsos dinámicos que elevaron el ingreso nacional y que han tenido una influencia decisiva en el desarrollo económico y social;

b) La productividad y la eficiencia general de ese proceso han estado por debajo de los niveles que potencialmente podrían haberse esperado, porque él se realizó en una forma indiscriminada en condiciones de un gran monopolio de hecho y sólo con vistas a un mercado nacional relativamente pequeño y exageradamente protegido.

c) A pesar de los avances efectuados en la sustitución de importaciones, el desequilibrio externo se acentuó y aumentó la vulnerabilidad de las economías a la suerte del curso de los balances de pagos, y

d) Esta rigidez a que condujo el proceso explica el decaimiento actual del ritmo de desarrollo y los frecuentes recesos económicos que sufrieron los países más industrializados de América Latina, situaciones estas que se dan, particularmente en la Argentina y el Brasil. En cambio, el proceso industrial ha podido continuar, en aquellos países que han conseguido elevar sus ingresos corrientes de divisas, tal como ocurre en México en estos últimos años.

Por lo demás, son muchos los países latinoamericanos que están en las primeras etapas del proceso de industrialización y que registran coeficientes de importaciones relativamente altos. Estos países tienen posibilidades prácticas de comprimir esos coeficientes y avanzar, en alguna medida, en las sustituciones, tal como ya lo están haciendo. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que se trata en general de países en que el tamaño absoluto del mercado nacional es mucho más pequeño y en los cuales los escollos al proceso de sustitución de importaciones se presentarán en etapas menos avanzadas del desarrollo industrial. Es decir que, estos países, aun con grados diferentes de industrialización, enfrentan o enfrentarán a muy breve plazo el agotamiento del potencial dinámico de la sustitución de importaciones. En otras palabras, puede anticiparse que la economicidad de las actividades de sustitución, los obstáculos a su ulterior desenvolvimiento y la declinación de sus estímulos dinámicos, están en estos países determinados por condiciones mucho más restrictivas que las que rigieron en los países más avanzados, porque sus mercados nacionales son mucho más pequeños y más severos son otros obstáculos del desarrollo.

c) Financiamiento externo, ritmo de crecimiento y equilibrio del balance de pagos

El capital externo, en sus diversas formas, es la fuente complementaria de recursos de que disponen los países en vías de desarrollo para financiar el incremento de inversiones que necesitan a fin de acelerar su ritmo de crecimiento.

Estos recursos externos cumplen su papel dinámico en el proceso de crecimiento si se dan condiciones muy definidas en la aplicación de las inversiones externas, en el movimiento de fondos y en la evolución de la economía que los utiliza. La entrada de fondos debiera ser suficientemente flexible y, en principio, debiera registrar una tendencia dada de permanente crecimiento. Tiene que alcanzar un nivel suficiente para atender los servicios y las utilidades de la deuda y de las inversiones extranjeras que se van acumulando, y, para dejar, eventualmente, por un período dado, un saldo que financie el exceso de importaciones sobre exportaciones que el país necesita para acrecentar sus recursos reales disponibles.

Por otra parte, el ingreso y el ahorro nacionales también tienen que aumentar, lo mismo que las exportaciones, para que, cumplida cierta etapa,

/las cuentas

las cuentas con el exterior generen un excedente para hacer frente en alguna medida a las transferencias de servicios y utilidades de los préstamos e inversiones.

Si bien es cierto que en la realidad los fenómenos económicos y financieros no pueden actuar con la holgura que este planteamiento exige, no hay duda que esas debieran ser las tendencias del comportamiento para que el financiamiento externo se incorporase en condiciones satisfactorias. En esta materia, la experiencia latinoamericana de estos últimos años es muy aleccionadora, pues la crítica situación financiera por la que atraviesan muchos países de la región se explica, precisamente, porque no se dieron aquellas condiciones esenciales.

Las fuentes externas de fondos suelen no tener flexibilidad suficiente para alimentar una corriente de capitales que satisfaga los propósitos señalados. En la práctica, cuando aumenta el endeudamiento de los países, las corrientes se restringen y lo hacen con mayor intensidad cuando se presentan perspectivas desfavorables en el curso ulterior de los balances de pagos. Los cortos plazos de amortización y los altos intereses de una masa importante de financiamiento externo a que deben acudir los países agravan la situación. Además, factores políticos pueden influir en las decisiones de los centros financieros, y, asimismo, la política nacional establece límites a la participación extranjera en las actividades productivas.

En suma, al no expandirse, por la acción de uno u otro factor, la entrada de capitales, llegará inevitablemente el instante en que las transferencias por servicios financieros y utilidades tenderán a superar los nuevos fondos que se incorporan. Ello ocurrirá en un período tanto más breve cuanto más altas sean las tasas de amortización, de intereses y de utilidades. Ahora bien, si las corrientes de capitales se reducen y los ingresos de exportación no se acrecientan en una magnitud suficiente, el ritmo del crecimiento económico decaerá hasta llegar a un efectivo receso, salvo que se logren refinanciamientos en términos adecuados.

Esta ha sido en líneas generales la experiencia de América Latina en los últimos años. El incremento de los compromisos de divisas por servicios financieros y utilidades fue tomando proporciones crecientes de las nuevas entradas de capital y los ingresos corrientes de divisas por exportaciones se estancaron o aumentaron muy lentamente. Es decir, no se dieron las condicione

financieras y económicas requeridas para un desenvolvimiento continuo y dinámico del proceso de absorción de préstamos e inversiones externas. Este fenómeno aparece muy claramente en la evolución de la Argentina, el Brasil y Chile, por ejemplo.

Dos factores adicionales acrecentaron la rigidez del proceso. La compresión de las importaciones a rubros esenciales, impidiendo nuevas contenciones, y el efecto del deterioro de la relación de intercambio de los productos primarios. Este último fue tan intenso que las pérdidas sufridas por América Latina alcanzaron una magnitud mayor que todo el financiamiento neto externo que utilizó la región desde mediados de la década de 1950.

En consecuencia, puede concluirse que una política que insiste en el financiamiento externo y en la sustitución de importaciones y que no logra incrementar las exportaciones tiende a perder su eficacia, con frecuencia en un plazo relativamente corto. Y no hay mecanismo posible de ajuste que pueda salvar la situación a que se llega en un momento determinado, si no es a expensas del ritmo de crecimiento.

Ello es así, porque el proceso de sustitución en las condiciones de los países latinoamericanos, no logra contraer la demanda global de importaciones y porque los servicios financieros tienen una naturaleza más bien rígida y sólo en parte pueden depender del curso de los ingresos de exportación. Las amortizaciones e intereses son egresos con plazos parentorios, y los beneficios de las inversiones extranjeras localizadas en actividades para producción interna o de sustitución, son relativamente altas y dependen del curso del mercado nacional. Sólo las utilidades de las inversiones en actividades de exportación pueden ajustarse a la evolución de éstas.

De esta manera los balances de pagos de los países que más avanzaron en el proceso de sustitución y en la utilización del financiamiento externo adquirieron una estructura sumamente rígida en sus aspectos reales y financieros. Sólo cuando los ingresos de exportación aumentaron en cierta medida, el proceso pudo desenvolverse en condiciones relativamente satisfactorias.

##### 5. El déficit virtual del comercio exterior latinoamericano

En este análisis de los problemas generales del desarrollo y de las limitaciones de las políticas que se han aplicado en América Latina, aparece la expansión y diversificación de las exportaciones como uno de los objetivos más importantes que deben perseguirse. Corresponde examinar, por lo tanto,

/cuáles son

cuáles son las posibilidades prácticas que tienen los países latinoamericanos, individualmente considerados, de lograr esos objetivos de expansión del comercio exterior, en las condiciones actuales y según las perspectivas que pueden vislumbrarse en la evolución de la economía mundial.<sup>2/</sup>

Las proyecciones técnicas que se han efectuado acerca de las exportaciones de productos básicos en el largo plazo no revelan que los países latinoamericanos puedan obtener la capacidad de compra externa necesaria para atender las importaciones y los servicios del financiamiento externo que exigirían un crecimiento económico más rápido que el actual. Es útil recordar que sólo en los primeros años de la posguerra América Latina logró un crecimiento del 3 por ciento por habitante, merced a condiciones muy favorables para sus exportaciones que en alguna medida volvieron a darse durante el conflicto de Corea. En cambio, en estos últimos diez años, y no obstante el extraordinario crecimiento económico de los países industrializados con los cuales está vinculada la región, el comercio exterior latinoamericano se ha ido deteriorando, ya sea por la caída en la relación de intercambio con el exterior o por la lentitud en el crecimiento del volumen de las ventas.

El mejoramiento que se ha operado en estos dos últimos años ha obedecido principalmente a alzas de precios por restricciones de la oferta, que en buena parte ya se están reajustando, y no ha sido determinado por una expansión del volumen de las ventas de la región. Sólo algunos productos de exportación latinoamericana - como los minerales - muestran perspectivas más favorables. Con todo, es de esperar que la acción concertada de los países latinoamericanos pueda lograr algunos cambios en la actitud de los países industrializados que evite el empeoramiento de las condiciones actuales y que se traduzcan, eventualmente, en un mejoramiento de las perspectivas.

Sin embargo, es obvio que, ni aun en el mejor de los casos, los países latinoamericanos podrán continuar su proceso de industrialización y asegurar su desarrollo futuro, si conservan esta dependencia de las

---

<sup>2/</sup> Este punto fue estudiado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (E/CN.12/693) y La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: Análisis de sus resultados y perspectivas para América Latina (E/CN.12/714).

exportaciones de productos primarios. Si se proponen acelerar su ritmo de crecimiento aparecerá un déficit virtual entre sus ingresos de exportaciones y sus compromisos por importaciones y servicios financieros, que, por su magnitud, difícilmente podrá ser satisfecho con un mayor endeudamiento externo.

Los países latinoamericanos tendrán pues que encontrar la manera de avanzar en el proceso de transformaciones económicas y sociales creando una industria moderna que produzca para el mercado nacional y para las exportaciones. Cabe aquí plantear el interrogante de si los países latinoamericanos, en forma aislada, estarán en condiciones de ejecutar esas inversiones y competir con los países industrializados en sus propias áreas y en otras regiones del mundo. Si bien hay algunos ejemplos alentadores en esta materia, es difícil concebir que ello pueda hacerse en la magnitud y en el plazo que requiere la aceleración del desarrollo. Hay dos indicaciones ilustrativas de las dificultades, y, en ciertos aspectos, de la imposibilidad física de alcanzar con rapidez una meta de esta naturaleza. Una concierne a los altos costos de producción que se registran en América Latina y la otra se relaciona con la resistencia que se opone en los países industrializados a las importaciones de manufacturas de los países en vías de desarrollo.

No parece razonable, por lo tanto, pensar que los países latinoamericanos puedan lograr esas nuevas formas de crecimiento, si sólo han de depender de lo que estén dispuestos a concederles los países industrializados, ya sea en materia de comercio o de financiamiento.

En cambio, una unión económica entre los países latinoamericanos brindaría las condiciones económicas y políticas para que los países de la región pudieran alcanzar aquellos objetivos de industrialización y expansión del comercio, y representaría un instrumento poderoso para obtener mejores condiciones de los países industrializados.

6. La integración económica regional como un instrumento del desarrollo nacional

a) Contribución de la integración a la solución del déficit virtual de comercio exterior

La integración económica regional contribuirá directamente y por dos caminos complementarios, a la solución del déficit de comercio exterior que impide un desarrollo más rápido de los países latinoamericanos. Por un lado, acrecentará el comercio entre los países latinoamericanos mediante nuevas corrientes de productos manufacturados y una intensificación de las de productos tradicionales, y, por otro lado, hará posible la continuación del proceso de sustitución de importaciones de terceros países.

En los cauces de esta evolución, el coeficiente de importaciones del resto del mundo podrá descender en la medida que lo requieran los balances de pagos, mientras que el coeficiente de importaciones con los países integrados aumentará con rapidez. En efecto, cuando las economías nacionales avanzan en un proceso de integración, la coordinación de políticas, la rebaja de derechos aduaneros y la eliminación de otras trabas u obstáculos estimulan la creación de comercio y las preferencias o los acuerdos que se celebren para reservar el mercado nacional a las inversiones del área integrada tienden a desplazar corrientes de comercio con terceros países.

Sin embargo, debe tenerse presente, que en las condiciones actuales de América Latina, y, sobre todo, en una primera etapa, las ganancias de la integración dependerán principalmente de la medida en que ella facilite a cada uno de los países una expansión de su comercio que vaya más allá de los niveles que ellos pudieran lograr sin integrarse. Esta evaluación tiene por supuesto que hacerse en forma global, porque muchos rubros de importaciones que hoy se hacen de terceros países, se desplazarán gradualmente a los países del área. Pero la integración debiera, simultáneamente, generar exportaciones adicionales para los países que cambian el origen de sus abastecimientos. Es evidente, sin embargo, que un desplazamiento unilateral de importaciones no sería perjudicial si los países lograran en el área de integración condiciones similares o más favorables que las

/que tienen.

que tienen con terceros países. En todo caso, el principio fundamental que interesa destacar es que la integración en América Latina tiene que lograr la diversificación y el aumento del comercio de cada uno de los países.

Es muy probable que las importaciones de fuera del área modifiquen pronunciadamente su composición, pero, en cambio, sus volúmenes tenderán a aumentar y buenas razones existen para desear que así sea, sobre todo en las primeras etapas del proceso de integración. En este punto es muy ilustrativa la experiencia del mercado común europeo. Las importaciones de los países de la Comunidad procedentes de fuera del área aumentaron entre 1958 y 1963 en un total de más de 50 por ciento, o sea, en magnitud similar en que se elevó el producto interno. Pese a ello, las importaciones del área se acrecentaron todavía mucho más, en 130 por ciento en igual período, según los valores expresados en dólares corrientes. Es decir, estos países de alto desarrollo industrial, no obstante haber llevado su comercio recíproco hasta un nivel que representa el 40 por ciento de su comercio total, continuaron incrementando sus importaciones del resto del mundo sin disminuir el coeficiente que mide su relación con la expansión del producto interno, que llegó a registrar un ritmo promedio anual del 6.5 por ciento.<sup>3/</sup>

b) Tamaño de mercado, productividad y empleo eficiente de los recursos regionales

Los mercados de la gran mayoría de los países latinoamericanos son extremadamente pequeños. Ello puede ponerse de manifiesto si se hacen algunas comparaciones utilizando la población y el ingreso medio por habitante como índices aproximados del tamaño del mercado, lo que equivale a considerar el producto o el ingreso total de cada uno de los países. Desde este punto de vista, el Brasil, la Argentina y México, son, en ese orden, los países que poseen mercados nacionales más grandes en la región latinoamericana. El mercado del Brasil, por ejemplo, sería cinco veces

---

<sup>3/</sup> El producto interno está medido a precios constantes, en tanto que las importaciones están expresadas en dólares corrientes.

el de Colombia y ocho veces del que corresponde al conjunto de los países de la integración centroamericana. México guardaría una relación de tres a uno y de casi cinco a uno, respectivamente, con esas áreas. En una escala intermedia entre Brasil y México se ubicaría la Argentina. Considérese cuán grande serán las diferencias con los demás países de menor población y bajo nivel de ingreso de la región.

Ahora bien, esos mercados del Brasil, la Argentina y México, a pesar del lugar destacado que ocupan en América Latina, aparecen también muy pequeños cuando se los compara con los mercados de los países industrializados. Así por ejemplo, los índices comparativos revelan que Francia con sus 47 millones de habitantes tendría un mercado que puede ser de 3 a 5 veces el de cada uno de esos tres grandes países latinoamericanos. Mayores serían las diferencias si el cotejo se hace con Alemania Occidental. En estas gruesas comparaciones, los Países Bajos y Suecia aparecen con un volumen de producción similar al de México.

En realidad, el tamaño de los mercados nacionales latinoamericanos es todavía relativamente más pequeño que lo que indican esos índices, sobre todo si se consideran los productos manufacturados. En un análisis más preciso debieran tomarse en cuenta otros factores, como la integración de las economías nacionales, la distribución del ingreso, la estructura de la demanda y el grado de desarrollo industrial, que afectan desfavorablemente la posición de los países latinoamericanos.

Este reducido tamaño de los mercados nacionales impide a los países avanzar en un proceso de industrialización con niveles de productividad y costos de producción similares a los de los países industrializados, pues no se pueden establecer plantas industriales con las dimensiones y la especialización que se requieren para beneficiarse con las economías de escala de la producción. Sólo una fuerte protección estatal puede hacer posible inversiones en determinadas actividades claves del desarrollo industrial, pero a expensas de la productividad y de la eficiencia en la utilización de los recursos.

La magnitud del mercado nacional en la mayoría de los países latinoamericanos es tan pequeña que son muy numerosas las actividades industriales para cuyas inversiones no existe justificación técnica, por lo cual, en

/muchos casos,

muchos casos, la continuación del proceso de sustitución es prácticamente imposible. En los países más grandes, como la Argentina, el Brasil y México, se presentan perspectivas más favorables y el potencial de sus mercados, unido a la dotación de recursos, explica en buena parte, la mayor rapidez y grado más avanzado de su desarrollo.

Las economías de escala de la producción que no pueden aprovecharse por las limitaciones del mercado tienen una magnitud significativa en importantes actividades industriales relacionadas con la producción de bienes duraderos para consumo, bienes de capital y productos intermedios básicos. Esas economías obedecen a varios factores, como la naturaleza indivisible de las inversiones, la falta de proporcionalidad entre el aumento de la capacidad de producción de la planta y el costo de los equipos, y la posibilidad de incorporar tecnologías modernas y cierto grado de especialización cuando se trabaja en altas escalas de producción.

La integración regional contribuirá directamente a la solución de todos estos problemas del desarrollo que se originan en el tamaño del mercado. En la medida en que se avance en este proceso, las producciones que se radiquen en cada uno de los países contarán con la demanda potencial de toda el área integrada. Podrán, en consecuencia, establecerse plantas modernas con dimensiones óptimas y con especialización adecuada y será posible continuar la industrialización en aquellas otras ramas que hoy es imposible abordar dentro de los mercados nacionales.

En correspondencia con la ampliación del mercado, la integración proporcionará las grandes ventajas que se derivan de la localización óptima de nuevas inversiones, en función de las fuentes más económicas de materias primas, energía, combustibles y otros insumos de importante incidencia en los costos de producción. Algunos ejemplos muy ilustrativos de las economías de inversión y de la reducción de costos que se lograrían por localizaciones regionales óptimas, y por el establecimiento de plantas con especializaciones, técnicas y dimensiones modernas pueden verse más adelante en el capítulo que trata sobre la política regional de inversiones.

La ampliación potencial del mercado será extraordinaria en relación con los países de tamaño geográfico o económico pequeño y mediano de la región. Así, por ejemplo, sobre la base de aquellos índices aproximados,

/podría decirse

podría decirse que los cinco países de la unión económica centroamericana dispondrían de un mercado potencial adicional que es 25 veces mayor que el de su área de integración; que en relación con Colombia, el resto de América Latina representa un mercado 14 veces mayor y que en comparación con Chile es 22 veces mayor.

También será muy importante la amplitud del mercado para los países grandes de la región. Así, por ejemplo, podría estimarse que frente al Brasil, el resto de América Latina representa una población de 150 millones de habitantes con un mercado 2 veces y media mayor que el local, que en comparación con la Argentina, hay 205 millones de habitantes con un mercado 4 veces más grande que el nacional y que frente a México, el resto de América Latina representa 190 millones de habitantes con un mercado que es cinco veces el mercado mexicano. No está demás insistir en que estas comparaciones sólo dan una idea aproximada del grado de la ampliación potencial del mercado. En realidad no puede pensarse que determinada producción de un país ha de tener como mercado efectivo al espacio económico total de la región, pues las ventajas de localización, los costos de transporte y otros factores de índole general tenderán a limitar la extensión de su mercado dentro del área de integración, limitación que ha de ser de particular importancia por la extensión geográfica de la región. Este es el motivo por el cual se destaca en este documento la necesidad de abordar de inmediato el estudio de los transportes para decidir una política coordinada de promoción de la integración. Sin embargo, cualesquiera que sean las dificultades, las diferencias enormes que se registran entre las magnitudes de los mercados nacionales y la magnitud potencial del mercado regional dan una idea de la fuerza que adquirirán los estímulos de expansión del comercio. En la medida en que se progrese en el establecimiento de una red regional de transportes y en el abaratamiento de sus costos, la extensión geográfica de América Latina se transformará en un factor ventajoso, pues, al mismo tiempo que se agrande el mercado efectivo, se podrán aprovechar los recursos regionales para las localizaciones adecuadas, la diversificación y especialización de las actividades económicas.

Preocupa, con fundada razón, que la disminución de los derechos arancelarios y eliminación de las trabas al comercio pueda dar lugar a una carrera de inversiones destinadas a ampliar actividades existentes y reponer sus equipos. Ello podría tener efectos perjudiciales, al apartar recursos de otras inversiones con mayor prioridad y menoscabar los niveles de actividad económica de los países de menor desarrollo industrial o que no pueden impulsar de inmediato un proceso de modernización. Este y otros problemas tendrán que preverse en la instrumentación de la política de integración y de ellos se ocupa este documento más adelante. Aquí debe anticiparse que la integración tendrá que realizarse de una manera gradual para que los países dispongan de un tiempo prudencial que facilite la introducción de los ajustes y reformas necesarias, a medida que se elevan la producción y el ingreso nacionales. En los primeros años, la acción se concentraría más en la integración de las industrias dinámicas que desempeñan un papel estratégico en el desarrollo y en las cuales además las economías de escala suelen ser de gran importancia.

c) Incorporación del progreso técnico

El progreso técnico ha sido factor fundamental del crecimiento económico en los países industrializados. Numerosas investigaciones le asignan una gravitación dinámica igual o mayor que al esfuerzo humano y las cantidades físicas de capital aplicados al proceso de producción.

Sin embargo, los países latinoamericanos no están aprovechando para acelerar su desarrollo el potencial que les brinda el incesante progreso técnico. Un complejo de factores se los impiden, mereciendo destacarse, entre ellos, por la relación que tienen con la integración, el tamaño reducido del mercado, la falta de dinamismo en el comercio exterior y los escasos recursos que se destinan a la capacitación humana y a las investigaciones científicas y técnicas.

El tamaño reducido del mercado y la lentitud en el crecimiento del ingreso no hacen posible, según se acaba de examinar, el establecimiento de plantas industriales con tecnologías modernas de producción en un gran número de actividades. Aunque ello fuera viable, los países se sienten obligados a adoptar una política reticente, porque por ese

medio no se elevan los índices de ocupación. La integración regional permitirá romper ese círculo vicioso, pues al facilitar un aumento más rápido de la producción y del ingreso se podrán perseguir esos dos objetivos de elevación de la productividad y del empleo que hoy son incompatibles.

En los análisis de producción de actividades específicas y de la economía en su conjunto se trata de explicar la participación individual que tienen en el aumento de la producción el progreso técnico, el esfuerzo humano y el capital. Pero, en verdad, el progreso técnico no actúa de una manera aislada, sino merced a una mejor capacitación y organización del factor humano y a una mayor eficiencia de los nuevos bienes de capital que se aplican a nuevas tecnologías de producción. Por lo tanto, mientras los países dependan de exportaciones de productos primarios y no acrecienten su capacidad de compra externa, por el deterioro de su relación de intercambio o por el escaso dinamismo de la demanda externa, no podrán aprovechar todo el potencial de ese poderoso factor del desarrollo.

Al resolver el estrangulamiento externo, la integración permitirá a los países utilizar sus ingresos de exportación de una manera más eficiente en la incorporación de bienes de capital y en el establecimiento de plantas modernas que promoverán condiciones propicias para que empiecen a crearse en América Latina fuerzas autónomas de progreso científico y técnico. Es claro que en esta materia se necesitará de la cooperación científica y técnica extranjera y de una acción coordinada en programas regionales de educación, capacitación e investigación.

d) Integración regional y objetivos de política internacional

Se ha demostrado que la integración regional es imprescindible para que los países latinoamericanos puedan acelerar su desarrollo económico y social y salir del estancamiento en que se encuentran. Sin embargo, la integración no representa un medio alternativo a los objetivos de expansión y diversificación del comercio con otras regiones y particularmente con los países industrializados.

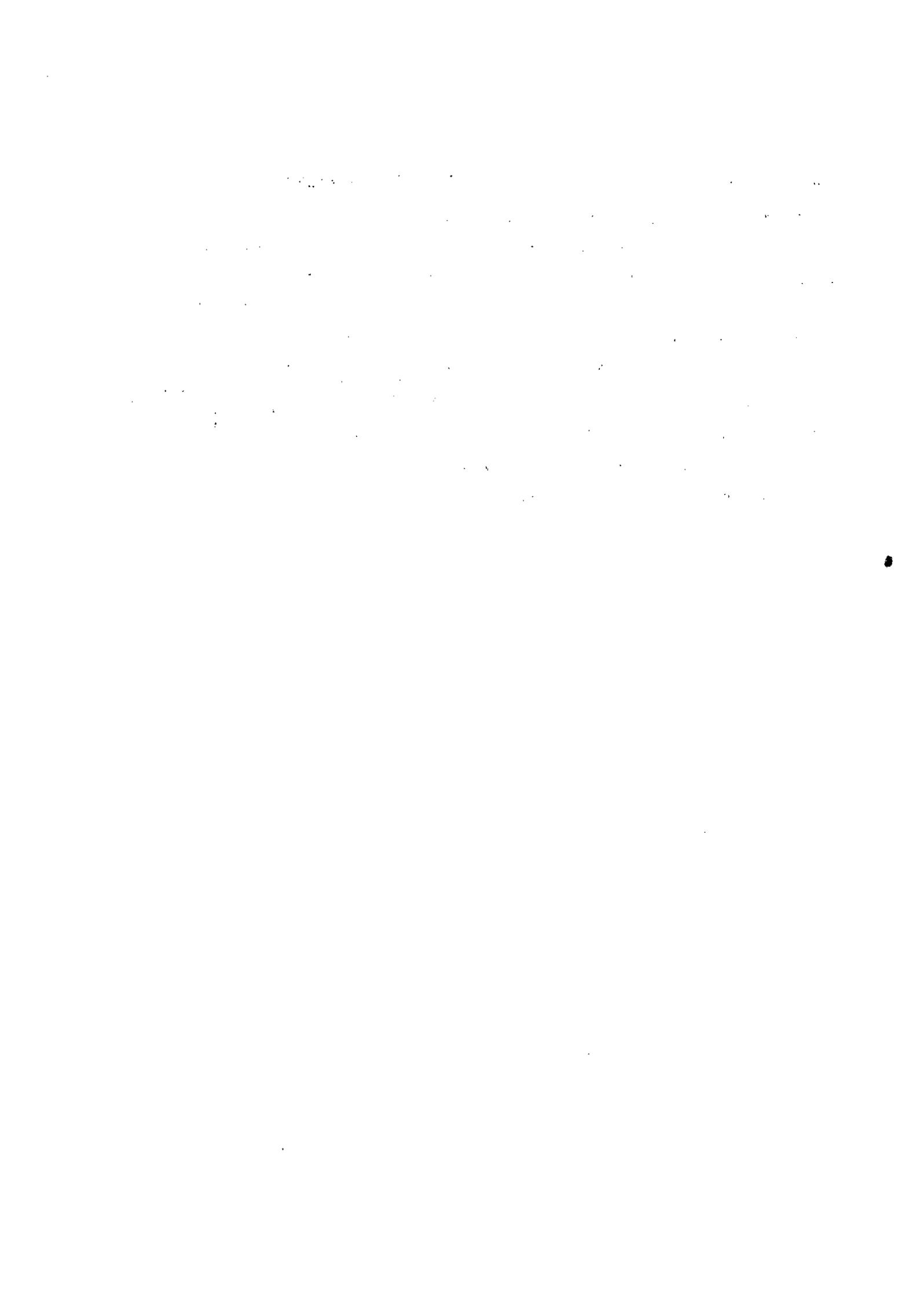
Los países latinoamericanos deberán dar los pasos decisivos de la integración y tendrán que insistir al mismo tiempo en sus objetivos de política económica internacional. No cabe otra actitud, pues el 90 por ciento del comercio actual de América Latina se hace fuera de la región; se depende de los países industrializados para el abastecimiento de bienes esenciales y se requiere de la cooperación financiera y técnica del exterior para avanzar en el mismo proceso de integración. Además, cabe advertir desde ya, que en las primeras etapas de la integración las necesidades de importación de fuera de la región aumentarán considerablemente y en una etapa ulterior modificarán su estructura pero tampoco disminuirán en sus niveles absolutos. Por el contrario, lo lógico es que continúen creciendo aunque lo hagan en menor medida que el producto interno.

Dos experiencias en condiciones muy disímiles que se registran en los países centroamericanos y en la Comunidad Económica Europea ilustran estas relaciones entre la evolución del comercio y el crecimiento económico en un área de integración. Los cinco países centroamericanos que están avanzando con firmeza en un proceso de integración han aumentado su comercio recíproco en un total de 150 por ciento entre 1961 y 1964. Y al mismo tiempo sus importaciones de fuera del área crecieron en 40 por ciento. Sin duda el proceso de integración se ha visto facilitado en los dos o tres últimos años por el mejoramiento del sector externo de esos países que hizo posible el incremento de los abastecimientos externos en la magnitud señalada. Los países del mercado común europeo que juntos tienen una población de 175 millones de habitantes y un mercado que es probablemente 3 veces el de América Latina, con un desarrollo industrial que escapa a una comparación con el promedio latinoamericano, aumentaron sus importaciones de terceros países, como ya se señaló, en más de 50 por ciento entre 1958 y 1963, no obstante el enorme desarrollo de su comercio recíproco.

Estas diversas consideraciones muestran la necesidad de que los objetivos de integración se coordinen en un plan global con los objetivos de política comercial y financiera internacional. Los países latinoamericanos tendrán que aunar esfuerzos y elaborar una política común

/frente a

frente a los países industrializados y la unión económica les daría el poder de negociación de que hoy no disponen al actuar aisladamente, así como mejores condiciones económicas para la competencia. Esta acción coordinada frente a los países industrializados y a las entidades financieras internacionales es urgente e imprescindible, porque se tienen que lograr cambios fundamentales en la situación actual para que los países industrializados faciliten la expansión del comercio de productos básicos según relaciones adecuadas de intercambio, admitan exportaciones de manufacturas de los países en vías de desarrollo, y se amplíe la cooperación técnica y financiera de acuerdo con nuevos sistemas que sean menos gravosos para los países que la reciben.



## Capítulo II

### PROGRESOS Y LIMITACIONES DE LOS MOVIMIENTOS LATINOAMERICANOS DE INTEGRACION

Cualquier propuesta encaminada a impartir un mayor dinamismo al proceso de integración de América Latina y a asegurar que se cumplan requisitos que de él exige una región en desarrollo, debe ante todo considerarse como una forma de evolución de los dos movimientos que ya existen: el mercado común centroamericano y la ALALC. Ambos se iniciaron con el propósito de proporcionar a los países miembros condiciones de comercio y desarrollo más propicias, y ambos han cumplido de manera eficiente sus primeras etapas.

En el presente capítulo se reseñan ambas experiencias y se examinan sus estructuras actuales a la luz de las condiciones que debe reunir el proceso de integración en una región en vías de desarrollo.

#### 1. La experiencia de la integración económica en América Central

Aunque su marco geográfico es mucho más limitado que el de la ALALC, el programa de integración de los cinco países centroamericanos brinda lecciones prácticas muy útiles. Lo que empezó alrededor de 1950 como una red de acuerdos bilaterales de libre comercio, hacia 1958 se había consolidado en una zona multilateral de libre comercio. En 1960 se habían sentado las bases de un desarrollo regional integrado, con la creación del mercado común y de diversas instituciones y mecanismos destinados a promover la coordinación de los esfuerzos de los cinco países miembros.

Algunos de los resultados que se han alcanzado a lo largo de esta evolución merecen destacarse sobre todo a la luz del problema de la integración tal como se presenta en el resto del continente.

a) Los países centroamericanos han liberado ya el comercio intraregional en el 82 por ciento de los rubros arancelarios y se han comprometido a liberar todos los productos para 1966, menos algunos productos agrícolas de exportación, como el café y sus extractos, el algodón y el azúcar de caña. En los primeros años del proceso de integración sólo se iban a liberar los principales productos agrícolas del comercio tradicional

/(situación semejante

(situación semejante a la que todavía existe en ALALC); en cambio, después de 1960 quedó incluida en el programa de liberación la totalidad de los productos, tanto los del comercio tradicional como los nuevos de carácter industrial. El proceso selectivo constituyó, pues, la manera de poner en marcha el programa de integración, pero luego fue remplazado por un mecanismo automático de reducción y abolición.

El proceso de adaptación de las actuales industrias a la liberación acelerada del comercio intrarregional ha sido relativamente expedito, con lo que se disiparon los temores que surgieron en algunos sectores de la iniciativa privada durante el período de negociación. No se han producido casos de dislocación grave, en cuanto a empleo ni producción en las fábricas existentes. Al contrario, el proceso automático de liberación del comercio dio a los empresarios la seguridad de que el mercado regional estaría abierto para ellos, a más tardar dentro de cinco años, lo cual, unido al arancel externo común, imprimió un poderoso estímulo a la expansión y modernización de las industrias establecidas. El aumento del comercio regional durante el período inicial obedeció, en su mayor parte a esta expansión y a la utilización más completa de la capacidad de industrias como las de textiles, elaboración de alimentos y materiales de construcción. Las empresas que debieron adaptar sus procedimientos de producción a las nuevas condiciones de competencia han contado, además, del financiamiento de origen local, con la asistencia financiera del Banco Centroamericano.

b) En el mercado común centroamericano se reconoce que deben establecerse reglas y condiciones especiales para la liberación de diversos productos agropecuarios. Por ejemplo, tratándose de los productos de importancia para el sustento diario de la población - como arroz, frejoles y maíz - la liberación del comercio está sujeta a la concertación de protocolos especiales que regulen el intercambio, permitan coordinar las políticas de producción y abastecimiento y aseguren la más amplia libertad de comercio. Sin embargo, los países centroamericanos no han sometido la totalidad de los productos agropecuarios a reglas especiales, sino que les ha sido posible dar a algunos de ellos - como carne, mantequilla, leche, queso, jugo de fruta, etc. - trato idéntico que a los productos industriales.

/c) Los

c) Los países centroamericanos han uniformado los gravámenes a terceros países para el 98 por ciento de los rubros de la nomenclatura arancelaria centroamericana. Esta tarea se vio facilitada por el hecho de que los países - a diferencia de lo que ocurre en América Latina en general - se encontraban más o menos en la misma etapa del proceso de industrialización. Por lo tanto, para los fines de negociar niveles arancelarios racionalmente concebidos, la mayor parte de los productos podían clasificarse en las mismas categorías en todos los países. Pese a estas condiciones favorables, la negociación del arancel demoró casi tres años y se necesitarán otros tantos para completar el proceso de ratificación que lo ponga totalmente en vigor.<sup>1/</sup>

d) Tanto la liberación del comercio intrarregional como el establecimiento de un arancel externo común se han visto facilitados por el hecho de que los países de la región hace muchos años que mantienen tipos de cambio estables, lo que ha sido relativamente fácil por las características peculiares a las economías de la región. Así, han podido evitar el empleo de tipos de cambio múltiples y formas semejantes de restricción cambiaria que, con su efecto sobre el nivel relativo de precios, tenderían a distorsionar la posición competitiva de las industrias regionales, tanto entre los diferentes países que la componen como entre la región en su conjunto y el resto del mundo.

Antes de establecerse el mercado común, los países centroamericanos habían adoptado ya medidas de cooperación monetaria, mediante reuniones anuales extraoficiales de los Bancos Centrales y acuerdos bilaterales de compensación. A estos últimos se les ha dado carácter oficial con la creación, en 1961, de la Cámara de Compensación Centroamericana y, más recientemente, con el Consejo Monetario Centroamericano, el cual ofrece un mecanismo permanente para celebrar consultas periódicas entre Bancos Centrales, para efectuar estudios conjuntos sobre

---

<sup>1/</sup> Hasta septiembre de 1963, los cinco países miembros habían ratificado los protocolos especiales que ponían en vigor derechos uniformes sobre aproximadamente la mitad de los artículos incluidos en el arancel común centroamericano. Se esperaba que el proceso quedaría terminado a fines de 1964 o comienzos de 1965, cuando los dos países que aún no lo habían hecho dieran su ratificación a los protocolos restantes.

los problemas monetarios de la región y para hacer un canje de información por medio de sus subcomités y su Secretaría Ejecutiva.

e) Los países centroamericanos han unificado los incentivos fiscales para fomentar el desarrollo industrial. Con ésto, se ha procurado evitar la competencia exagerada entre los países por atraer nuevas inversiones, competencia que podría surgir con el establecimiento del libre intercambio en la zona dando lugar a pérdidas innecesarias de ingreso y a una distribución dispareja y poco económica del desarrollo industrial en la región.

El régimen uniforme constituye un mejoramiento con respecto a los sistemas nacionales anteriores, por cuanto es de carácter selectivo y ofrece los mayores beneficios a las industrias que tienen importancia fundamental para el desarrollo industrial de la región (por ejemplo, las que producen bienes de capital, bienes intermedios y materias primas). Al favorecer estos tipos de industrias, el nuevo régimen tiende también a dar mayores ventajas a los países industrialmente menos avanzados de la región, cuyos recursos naturales apenas han empezado a utilizarse. De este modo, tiende a asegurar una distribución equilibrada de los beneficios de la integración entre los países participantes.

f) Esa distribución equilibrada de los beneficios ha sido uno de los objetivos principales del programa de integración. El primer paso lo constituyó el acuerdo sobre el régimen que regiría para las industrias centroamericanas de integración. En él se estableció que no se asignaría una segunda industria de integración a país alguno mientras no se hubiera asignado una fábrica a cada uno de los cinco países de la región. Posteriormente, y con el fin de otorgar ventajas adicionales a los países centroamericanos menos avanzados, se dio mayor flexibilidad a esta regla, de modo que hoy es posible asignar fábricas adicionales a un país aunque no se haya asignado una fábrica a cada uno de los cinco países, siempre que las fábricas adicionales no pertenezcan a la misma industria que la primera.

El Banco Centroamericano de Integración Económica es otro instrumento que tiene la obligación estatutaria de garantizar el desarrollo económico equilibrado de los estados miembros. Por medio de su política de préstamos, el Banco puede atender eficazmente a las necesidades de los países menos avanzados. Asimismo, otorga atención preferente a los proyectos de infraestructura destinados a compensar los desequilibrios de importancia entre los países miembros.

g) Los instrumentos especiales que se han creado para asegurar un desarrollo equilibrado de los países miembros, imprimen a la vez el impulso institucional necesario para el aprovechamiento máximo del potencial del mercado centroamericano. El régimen de las industrias de integración se concibió como un conjunto de condiciones e incentivos en el cual podría lograrse el acceso libre al mercado regional, sobre todo para algunos sectores dinámicos, con rapidez mayor que la prevista en el método de reducción general.

El Banco Centroamericano de Integración Económica tiene una función central de promoción financiera en una región donde son insuficientes el capital y la iniciativa empresarial. En el acuerdo que lo estableció se dispone que los países sólo podrán obtener préstamos o garantías si han ratificado previamente los tratados que liberan el comercio y establecen el arancel externo común. Esta condición tiene por objeto garantizar que los recursos financieros del Banco se destinen a proyectos vinculados directamente con el programa de integración económica.

Una base indispensable para dar cumplimiento a las tareas promotoras del Banco es la preparación y examen técnicos de los proyectos por instituciones como el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial y otros organismos que prestan asistencia técnica.

h) La experiencia centroamericana con estos mecanismos destinados a impulsar un desarrollo regional equilibrado es tan reciente que es difícil y tal vez prematuro evaluar su eficacia. Uno de ellos - el Convenio de Incentivos Fiscales - ni siquiera ha entrado en vigor todavía, pues dos de los cinco países no lo han ratificado. Sin embargo, es posible formular algunas observaciones que sirven para aclarar el tipo de problemas que pueden surgir en el período inicial de un esfuerzo de cooperación regional.

/Hasta el

Hasta el momento, el Banco ha mostrado ser el instrumento más ágil, porque puede actuar sin esperar que los países de la región se pongan de acuerdo mediante negociaciones. Según se indicó, sus préstamos se han dedicado hasta ahora preferentemente a la expansión y modernización de las industrias establecidas. También ha participado en estudios previos a la inversión, destinados a determinar las posibilidades de desarrollo industrial de la región y las correspondientes necesidades de inversión en medios de transporte, telecomunicaciones y energía eléctrica. Por lo que respecta a nuevas industrias de alcance regional, en sus años iniciales la labor del Banco se vio limitada, sobre todo, por el escaso número de proyectos listos para la etapa del financiamiento.

Este ha sido también uno de los motivos principales de la aplicación relativamente lenta del régimen de las industrias de integración. Los proyectos presentados por los diversos países han sido escasos y ofrecen considerables diferencias en cuanto al grado de preparación e importancia económica. De ahí que haya sido muy difícil determinar sus méritos relativos y decidir su distribución entre los diversos países de la región. Hasta ahora los gobiernos sólo han aprobado dos proyectos de industria de integración; otros tres se han asignado en principio a los países restantes en espera de planes más detallados.

Es de desear que este problema se vaya resolviendo a medida que los empresarios centroamericanos conozcan las nuevas oportunidades industriales que les ofrece la expansión del mercado, con la ayuda de las diversas instituciones financieras y técnicas que colaboran estrechamente en la elaboración y ejecución de una política regional de desarrollo industrial. Esa política puede lograr mayor eficacia dentro del marco de un plan de desarrollo de la región en su conjunto, el cual ofrecería criterios objetivos para orientar las negociaciones entre los países en cuanto al emplazamiento y distribución de las industrias. Un plan de desarrollo regional de esa índole contribuiría también enormemente a la utilización eficaz de los fondos del Banco, a la aplicación del sistema de incentivos fiscales, a la coordinación de las inversiones públicas entre los países miembros y al encauzamiento adecuado de las inversiones privadas.

/Como primer

Como primer paso hacia un plan de desarrollo regional de esa naturaleza, los países centroamericanos han iniciado un esfuerzo de programación conjunta a través de una misión de expertos patrocinada por diversas organizaciones internacionales. En lugar de acometer la difícil tarea de coordinar planes nacionales ya existentes, la preparación de los planes nacionales se efectúa simultáneamente con el estudio de las metas y orientaciones regionales, que sirven de marco de referencia para los planes nacionales. El hecho de que la Misión Conjunta de Programación trabaje tanto en el plano nacional como en el regional es una garantía más de que se alcanzará la coordinación deseada.

i) Desde el comienzo, los países centroamericanos han tenido en cuenta que sus economías estuvieron separadas en el pasado no sólo por barreras arancelarias, sino también por la falta de una infraestructura regional. Por este motivo se ha planeado y se está construyendo una red regional de carreteras para servir a las necesidades del mercado común. En materia de electrificación, se están elaborando proyectos comunes a los diversos países que significan ahorros enormes si se comparan con los planes de electrificación exclusivamente nacionales. También se instalará un sistema regional de telecomunicaciones, indispensable para todo intercambio comercial activo.

j) El funcionamiento de los órganos del mercado común centroamericano se basa en el principio de unanimidad, pero para algunos problemas técnicos los gobiernos han introducido la práctica de decisiones mayoritarias. En el curso del proceso de integración, se presentan a menudo ocasiones en que se requiere una evaluación objetiva de los hechos. Esta tarea se encomienda a la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA) o al ICAITI.<sup>2/</sup> Por lo demás, el programa de integración centroamericana ha tenido carácter dinámico debido a que existen instituciones que actúan inspirándose en criterio supranacional. El Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, secundado por sus diversos subcomités y la secretaría de la CEPAL, ha sido el motor del proceso de integración y el centro en que se elaboran las soluciones para los diversos problemas a que da lugar la creación del mercado común.

---

<sup>2/</sup> Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial

k) Los resultados obtenidos hasta ahora por el programa de integración centroamericana muestran que en los países en desarrollo existe un margen potencial para aumentar el comercio recíproco, que no se ha aprovechado. El comercio intrarregional centroamericano ha aumentado de menos del 3 por ciento del comercio total de la región en 1955 (equivalente a 13 millones de dólares) al 12 por ciento en 1963 (equivalente a 66 millones de dólares). La proporción de productos industriales en ese intercambio va en rápido aumento y ya es de cerca del 75 por ciento. Como se ha dicho, en los primeros años las nuevas posibilidades de intercambio dieron origen principalmente al aprovechamiento de la capacidad no utilizada de producción industrial y al mejoramiento y expansión de las industrias existentes. El aporte de la integración al desarrollo de la región dependerá en grado considerable del empleo eficaz de los mecanismos que se han establecido para complementar y vigorizar la acción del libre intercambio y del arancel externo común.

l) En el programa de integración centroamericana, el concepto de reciprocidad ha adquirido gradualmente un significado comprensivo. No es hoy una cuestión de igualdad aritmética de los beneficios comerciales. Se reconoce que la base de interés común depende más de la medida en que la integración económica sea capaz de acelerar el proceso de crecimiento de todos los participantes, que de los resultados comerciales alcanzados durante un breve período.

El mercado común centroamericano ha adoptado ya las decisiones básicas y asumido los compromisos que son necesarios para avanzar en la integración económica, hasta el óptimo posible dentro del marco que puede ofrecer el conjunto de sus países. La labor, de ahora en adelante, tendrá que concentrarse en la puesta en marcha de los planes de inversión y de producción que aprovechen debidamente esa estructura económica y comercial comunes. Los verdaderos resultados de la integración en pro del desarrollo centroamericano dependerán, en definitiva, del esfuerzo colectivo y de cada país para introducir los cambios necesarios en las respectivas estructuras sociales y económicas.

/Queda, sin

Queda, sin embargo, una nueva tarea por acometer cual es la de vincular este mercado subregional al mercado regional más amplio. El propio mercado centroamericano tiene limitaciones en cuanto a la diversidad de recursos y a sus perspectivas de economías de escala. Esas limitaciones son aun más grandes que las de algunos de los países de la ALALC, individualmente considerados. A pesar de que es grande el cambio estructural favorable a la industrialización y al desarrollo que puede lograrse a través del mercado común centroamericano, no cabe duda de que la vinculación general y sistemática con un proceso de integración como el que se espera en el plano regional, brindaría oportunidades nuevas, conducente a alcanzar las etapas de industrialización y de productividad general que son necesarias para un desarrollo autosustentado.

## 2. La experiencia de ALALC

El Tratado de Montevideo<sup>3/</sup> es el esfuerzo más serio realizado en la historia de América Latina para unificar los recursos económicos de la región. Es tarea fundamental fortalecer ese esfuerzo representado en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y asegurar el cumplimiento progresivo de su finalidad última, o sea, llegar al mercado común latinoamericano.

Para cumplir esa tarea es importante apreciar los avances que hasta ahora se han realizado en la ALALC, conocer las principales inquietudes que han prevalecido en ella y tener en cuenta las limitaciones de que puedan adolecer los actuales compromisos para realizar nuevos avances con la intensidad que la región necesita. Sólo así será posible apreciar la complejidad del trabajo que queda por delante.

### a) El alcance de los compromisos del Tratado de Montevideo

Los compromisos concretos que contiene el Tratado de Montevideo corresponden a la forma pausada y prudente con que los países decidieron iniciar su integración económica en 1960, pero, el Tratado representa también, en su esencia, un ánimo decidido de evolución, hacia realizaciones que no pudieron lograrse desde un comienzo, pero que deberán irse alcanzando con el tiempo.

---

<sup>3/</sup> Son miembros del Tratado de Montevideo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

No hubiera podido esperarse un curso más rápido dadas las naturales dificultades que una región en desarrollo tiene en abandonar sus prácticas restrictivas de comercio e intensificar el intercambio recíproco. La elección del camino de una zona de libre comercio, creada a base de la liberación gradual del intercambio tradicional mediante negociaciones selectivas, ofrecía la ventaja de armonizar la escasa experiencia en materia de comercio intrarregional con la disparidad de condiciones de las economías y la necesidad de iniciar la marcha hacia el mercado común con un máximo de seguridades y un mínimo de distorsiones.

De otra parte, la negociación selectiva permitía al comienzo avanzar en la liberación de aquellos productos respecto de los cuales no había problemas de competencia con rapidez mayor que si se hubiera adoptado un sistema de reducción lineal uniforme. A su vez, la obligación colectiva de llegar a la liberación total del comercio tradicional sólo al cabo de 12 años, daba tiempo a los países para ajustar y adaptar sus producciones nacionales en la medida necesaria para evitar las consecuencias negativas de una inmediata o muy acelerada apertura de los mercados.

Dentro de esos lineamientos, la ALALC significa cinco cosas esenciales para América Latina:

1) Es el marco para la realización de negociaciones que consolidan un tratamiento preferencial a favor de numerosos productos de la región y que, asimismo, disminuyen el nivel de protección y de restricciones al comercio entre los países miembros.

2) Es el mecanismo institucional que permite plantear soluciones a algunos problemas que obstaculizan dicho comercio, como la falta de transportes adecuados, de uniformidad de instrumentos de comercio exterior, etc.

3) Es el vínculo que ha permitido realizar una valiosa labor de acercamiento y de mutuo conocimiento de los empresarios de la región, con lo cual se ha facilitado la adecuada participación de esos grupos en el proceso de formación de la zona de libre comercio.

4) Desde la ALALC y en torno a ella, se ha desarrollado un importante movimiento de opinión pública, que abarca distintos sectores y que ha contribuido notablemente a la divulgación y examen del concepto y de los problemas generales de la integración económica de América Latina.

5) La ALALC es el foro en el cual se han preparado las futuras etapas de la integración.

En todos los planos, desde la puesta en marcha del Tratado de Montevideo, la ALALC tiene a su haber avances importantes que se examinarán a continuación.

b) Aplicación del Tratado

i) Realizaciones concretas en materia de desgravación y de incremento del comercio. Los compromisos de liberación del intercambio se han cumplido cabalmente. A través de las ruedas de negociaciones se han acordado cerca de 8 600 reducciones, sumadas las que cada país otorga al conjunto de los demás. De éstas una quinta parte implica la eliminación total de derechos y otras restricciones.

Los países han colocado ya en sus listas nacionales prácticamente todos los productos de importación tradicional y, por lo tanto, han consolidado para esos productos tratamiento preferenciales a favor de la zona. Cinco de los nueve países han liberado totalmente más del 30 por ciento de sus respectivas listas nacionales. Por otra parte, una proporción considerable de las concesiones pactadas corresponde a productos sin comercio en la zona antes de la vigencia del Tratado, y respecto a los cuales no existían compromisos previos de negociación. Más del 50 por ciento de las concesiones para estos últimos productos se refieren a ramas industriales, principalmente de la industria química, maquinarias, aparatos y material eléctrico, metales comunes y sus manufacturas.

El comercio intrazonal ha cobrado nuevo vigor: entre 1961, año anterior a la vigencia de las reducciones, y 1963, se incrementó en un 44.5 por ciento.<sup>4/</sup> La participación de ese comercio en el intercambio total de los países de ALALC pasó de 6.0 por ciento en 1961 a 8.4 por ciento en 1963. Con excepción del Brasil y Colombia, los países han aumentado sustancialmente sus exportaciones a la zona, y algunos de ellos las han duplicado en el período. No menos del 75 por ciento del comercio total de 1963 (950.7 millones de dólares) correspondió a productos incorporados a las listas nacionales.

---

<sup>4/</sup> Las cifras de 1964 no están disponibles, aunque datos globales indican que ha habido un nuevo aumento, bastante importante.

En otro aspecto, el programa de liberación se ha aplicado también para cumplir el propósito del Tratado de promover la participación en el intercambio de la zona de los países de menor desarrollo económico relativo. Así, los países de la ALALC han otorgado al Ecuador y al Paraguay, respectivamente, un total aproximado de 1.200 a 4.800 concesiones aduaneras para las cuales no rige, dentro de la zona, la cláusula de nación más favorecida. La importancia que este tratamiento reviste para dichos países resulta de la exclusividad del mercado de que disfrutaban, lo cual ofrece la posibilidad de un incremento apreciable de sus exportaciones, así como del hecho de que esas concesiones abren importantes oportunidades para el desarrollo de inversiones destinadas a transformar los recursos primarios de ambos países, modificando de ese modo la tradicional composición de sus exportaciones con destino a la ALALC.

La puesta en marcha de ALALC ha significado un impulso al comercio entre los países de la zona. El sistema preferencial que se ha establecido sirve de aliciente a la realización del intercambio y consolida los canales de comercio tradicional al mismo tiempo que abre otros nuevos.<sup>5/</sup>

Pese a las dificultades enfrentadas, la primera negociación para ir formando la lista común demostró el propósito de los países de cumplir el compromiso de desgravar totalmente para 1973, y en forma simultánea por todos ellos, los artículos que constituyen lo esencial del intercambio zonal. El primer tramo de dicha lista, tal como fue aprobado en Bogotá, superó el mínimo reglamentario previsto por el Tratado. Junto a muchos productos tradicionales quedaron incluidos también artículos de intercambio nuevo. En total, esa lista comprende 175 productos, de los cuales aproximadamente el 25 por ciento corresponde a productos que antes no habían sido objeto de comercio intrazonal. Algunos de los productos industriales incluidos pueden tener gran significado en el futuro próximo por la importancia que hoy tienen en las importaciones totales de la zona, como son la pasta química de madera, el cobre semimanufacturado, las máquinas-herramientas, algunas materias primas sintéticas, etc. La lista común

---

<sup>5/</sup> Véase Evaluación de las negociaciones de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (E/CN.12/717) en que se examinan los resultados de las primeras dos ruedas de negociación.

encierra un formidable potencial dinámico, cuyos alcances son difíciles de prever a cabalidad, pues comprende productos que, como los anteriores, acarrearán una gran diversificación del comercio intrazonal y por el enorme significado que tiene en sí misma la desgravación total de tantos productos tradicionales.

ii) Otras realizaciones paralelas. Al mismo tiempo que se ha avanzado en el proceso de desgravación, la ALALC ha realizado importantes progresos en otros aspectos operacionales que facilitan dicho proceso y que también estimulan el comercio de la zona, a la vez que abren el camino para nuevos avances. Entre esas realizaciones, están las siguientes:

1) En cumplimiento de disposiciones del Tratado, la ALALC ha elaborado y aprobado una nomenclatura aduanera uniforme para la presentación de estadísticas de comercio y para servir como base a las negociaciones. Dicha nomenclatura está siendo objeto actualmente de las revisiones y ajustes necesarios para que los países puedan adoptarla como nomenclatura arancelaria común. Asimismo, se ha avanzado en la elaboración de las bases para uniformar los procedimientos aduaneros de los países. Ambas labores, a las que se añade la identificación comparable de los niveles de gravámenes aduaneros y de efectos equivalentes aplicados a sus importaciones por los miembros de la ALALC, constituirían las bases para la elaboración y futura adopción de una tarifa externa común.

2) En materia de determinación y certificación del origen de las mercaderías zonales, la ALALC ha establecido un conjunto de criterios que permiten la necesaria identificación de los productos objeto de concesiones. Dichos criterios responden a las características de producción de la zona y se proponen estimular la utilización de insumos zonales en el mayor grado posible.

3) En el plano de la infraestructura se destaca la labor desarrollada en relación con el transporte marítimo. Pese a que el Tratado no contiene disposiciones relativas a los transportes, la importancia de éstos en el comercio zonal movió a la ALALC a prestar atención especial a aspectos tales como el fomento de las marinas mercantes, las condiciones, costos y facilidades del transporte marítimo; deficiencias en los puertos, etc.

/Además, se

Además, se ha elaborado un anteproyecto de convenio general de transporte marítimo, fluvial y lacustre, el cual se encuentra para la consideración de los gobiernos miembros. Asimismo, se han iniciado estudios relacionados con los transportes aéreo, vial y ferroviario.

4) En el campo de las estadísticas del comercio intrazonal, la Asociación cuenta ya con un sistema elaborado sobre bases uniformes que facilitará las negociaciones y el examen de otros problemas derivados de la mayor participación de los países en el comercio de la zona.

5) Se ha propuesto reforzar la capacidad de acción de los órganos de la ALALC mediante el establecimiento de comités técnicos para sectores específicos. Asimismo, se intenta crear otros mecanismos de carácter técnico-político-administrativo en que participan las personas que en cada país son responsables de la conducción de las políticas de cada uno de los sectores de la actividad económica relacionados con la integración.

c) La evolución de criterios y la búsqueda de nuevas formas de avance

i) La acción ante diversos problemas específicos. Los órganos de ALALC han trabajado activamente para encontrar soluciones a los problemas que han surgido en la aplicación del tratado y en el propósito de delinear los rumbos que deberá tomar el proceso de integración en el futuro. El conjunto de resoluciones aprobadas por las Conferencias y el trabajo llevado a cabo en el seno del Comité Ejecutivo Permanente y de su Secretaría, representan un valioso aporte. En especial, algunas de las más recientes resoluciones reflejan el ánimo de avanzar en ese proceso y de suplir, en lo posible, los vacíos que se han ido constatando en los compromisos consagrados por el Tratado. Tal es el caso, por ejemplo de los acuerdos de complementación. El obstáculo que su concertación encontraba en la aplicación irrestricta de la cláusula de la nación más favorecida se ha intentado salvar mediante la resolución 99 (IV), que dispone que no se extenderán las ventajas de un acuerdo de complementación a los países que no lo suscribieron, a menos que éstos concedan previamente una compensación adecuada.

/La nueva

La nueva norma tiene ventajas sobre la antigua, pues la extensión automática de beneficios representaba un factor de desaliento para los países interesados en tomar la iniciativa para concertar esa clase de acuerdos.<sup>6/</sup> Sin embargo, debe cuidarse que esta actitud más flexible en cuanto a la concertación de acuerdos entre grupos de países se pueda traducir en una fragmentación excesiva y quizá irreversible del proceso de integración de sectores industriales.

También es un avance el reconocimiento por parte de la ALALC de que el proceso de integración plantea problemas especiales a los países medianos y que es preciso facilitar su adecuada participación en dicho proceso, particularmente a través de los acuerdos de complementación.

Las dificultades que para algunos países presentaría la liberación irrestricta de los productos agrícolas llevó a la ALALC a prorrogar, más allá del período de formación de la zona, la aplicación de la cláusula de salvaguardia agrícola, en espera de que se logre la coordinación de las políticas de desarrollo del sector y de que se organicen los mercados regionales.

---

<sup>6/</sup> La posibilidad de llevar a cabo acuerdos de complementación se ha utilizado poco. Hasta ahora sólo se han suscrito dos acuerdos. Uno, vigente desde julio 1962, cubre las máquinas estadísticas y análogas de cartulinas perforadas y son miembros Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El otro, sobre válvulas electrónicas, vigente desde abril de 1964, tiene como miembros a los mismos cuatro países y a México.

Los efectos del primero de esos acuerdos sobre el intercambio de los productos comprendidos han comenzado a sentirse. La Argentina ha exportado al Brasil y al Uruguay máquinas estadísticas por un valor de 354 000 dólares. Asimismo, el arreglo ha dado lugar a la ampliación de las inversiones existentes con el propósito de aprovechar las nuevas oportunidades de mercado.

Se aducen diversas razones para explicar la escasa aplicación de estos acuerdos. Entre ellas figuran las siguientes: la aplicación irrestricta de la cláusula de la nación más favorecida; las dificultades que enfrenta cualquier negociación de este tipo y su inevitable lentitud; la carencia de proyectos multinacionales específicos en sectores determinados; la falta de un órgano que estudie y promueva esos acuerdos; la diversidad de intereses que pueden existir entre los industriales de un sector y los gobiernos respectivos, y finalmente, la posibilidad de que los interesados prefieran, como sistema de lograr la liberación de determinados productos, el mecanismo de las listas nacionales.

Para contribuir al crecimiento de las economías de los países de menor desarrollo relativo y facilitar aún más sus exportaciones en adición a los beneficios que establece el Tratado, se aprobó un plan de medidas de ayuda financiera, técnica y otras y se dispuso otorgar las ventajas exclusivas que les permitan colocar en la zona sus saldos exportables de manufacturas. Además, se ha convenido la creación de un mecanismo especial de crédito para el financiamiento de las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo.

ii) Resolución 100 (IV). La Resolución 100 (IV) representa el más serio intento realizado dentro de la ALALC por establecer un programa general de trabajo para el inmediato futuro, que incluye la determinación de los criterios básicos de política económica que deberán complementar los compromisos de carácter puramente comercial. Esta resolución cubre, de manera bastante comprensiva, los temas principales de una política general de integración: las modalidades de la política comercial, de desarrollo industrial, de desarrollo agropecuario, los aspectos financieros y monetarios, los asuntos fiscales, laborales y de infraestructura.

En materia de comercio exterior, la resolución señala que el objetivo es crear condiciones que permitan el establecimiento de un mercado común. Con este fin propone orientaciones e instrumentos para la adopción de una política comercial conjunta. En el aspecto aduanero del comercio exterior, se encomienda a los países y a la Secretaría tareas específicas encaminadas a lograr la mayor equiparación posible de los gravámenes y restricciones aplicados a las importaciones desde terceros países y se fija un plazo para que la Secretaría elabore un proyecto de nomenclatura arancelaria común.

En lo que concierne al desarrollo industrial, formula una política zonal que presta atención especial a los problemas derivados de los diferentes grados de desarrollo de los países de la ALALC, a las características de sus respectivas estructuras industriales y a las aptitudes particulares de cada uno para iniciar o ampliar determinadas actividades productivas. En sus aspectos concretos, el programa industrial reafirma la labor de los grupos de estudio establecidos y propone el engrandecimiento de sus campos de trabajo. Por otra parte encomienda a la Secretaría la clasificación de las actividades industriales de la zona con

miras a identificar los sectores que podrían ser objeto de acuerdos de complementación y aquellos otros en los cuales el reordenamiento industrial tendría que estimularse no sólo por la vía de la complementación sino también a base de una adecuada competencia.

La resolución 100 declara el propósito de alcanzar, en breve plazo, la coordinación y armonización de las políticas agropecuarias nacionales y el establecimiento de normas para la organización de los mercados de los productos agrícolas. Con este fin los países de la ALALC deberán proceder a confrontar los programas nacionales y determinar los sectores que ofrezcan mejores ventajas relativas. Al propio tiempo, se fijan orientaciones encaminadas a elevar la productividad y lograr una mejor utilización del mercado zonal para las producciones regionales, incluyendo aquellas normas destinadas a regularizar ese comercio después de finalizado el período de formación de la zona de libre comercio.

En materia financiera y monetaria, dispone que deberán elaborarse fórmulas para el establecimiento de un sistema de créditos destinados al financiamiento del comercio intrazonal; que deberá procurarse la intensificación de las relaciones interbancarias y analizarse los efectos de la política cambiaria sobre las corrientes de intercambio y la eventual adopción de criterios con relación a las inversiones extranjeras y a la circulación de los capitales zonales.

Otros estudios que recomienda la resolución 100 (IV) son los siguientes: estudio para el establecimiento de una política común en relación con la producción y comercio de materias primas; análisis de los regímenes fiscales con el fin de determinar sus efectos en el programa de coordinación de políticas económicas; investigación de las condiciones laborales de la zona; colaboración con los organismos del sistema interamericano para el examen de los proyectos de infraestructura que faciliten la integración. La resolución establece que, al mismo tiempo, la ALALC prestará atención a otros problemas de infraestructura, como los del transporte, la adopción de normas técnicas y de calidad; régimen de propiedad intelectual e industrial; intercomunicación de servicios eléctricos y tránsito de personas.

Finalmente, en materia de programación del desarrollo y con el objeto de establecer las bases para la coordinación de los programas nacionales, la resolución propone que se establezca una muy estrecha colaboración entre los organismos u oficinas de planeación de los países de la ALALC, a fin de confrontar las respectivas políticas nacionales y acordar, gradualmente, una efectiva coordinación de los mismos teniendo en cuenta los objetivos de la integración regional.

d) Las principales limitaciones de la ALAIC

Para que la ALAIC cumpla cabalmente el objetivo de llegar a un mercado común y desempeñe su papel en favor del desarrollo de la región, es necesario asegurar dos condiciones fundamentales: a) que su sistema de desgravaciones aduaneras conduzca, gradual pero efectivamente, a una circulación de bienes dentro de la región tan libre como para permitir una verdadera especialización de la producción, un grado suficiente de competencia, y un pleno aprovechamiento de las oportunidades de sustituir importaciones a escala regional; b) que se organice y ponga en marcha efectiva una política regional de inversiones, que permita buscar colectivamente el cumplimiento de metas regionales de producción y de inversión; la solución sistemática de los problemas de infraestructura, y la posibilidad de que todos los países miembros decidan participar efectivamente en los beneficios que derivan del proceso de la integración.

A su vez dos objetivos deben responder a algunas condiciones básicas. En primer lugar, la liberación debe cubrir todas las líneas actuales y potenciales de producción regional ya que, como se dijo anteriormente, se trata de establecer en la región un máximo de oportunidades para que intervengan los factores de competencia, de utilización racional de recursos y de especialización. En segundo lugar, deben atender al derecho de todos los países de llegar a etapas más avanzadas de industrialización, lo cual requiere una distribución equitativa de los beneficios y de las expectativas que surgen del mercado ampliado. En tercer lugar, deben hacer posible la gradual adaptación de la producción existente a las nuevas condiciones de competencia.

Es necesario analizar si dentro de los compromisos actuales pueden cumplirse estos objetivos con la intensidad y rapidez que la región lo requiere. En primer lugar, debe examinarse la capacidad del mecanismo de negociación en vigencia para alcanzar una liberación general y sistemática del comercio zonal.

Se mencionó ya que la adopción de ese mecanismo tuvo ventajas iniciales, que se manifestaron en los primeros años del Tratado. En efecto, a través de las dos primeras ruedas anuales de negociación se avanzó aceleradamente en la disminución de las barreras al comercio intrazonal. Con

/posterioridad a

posterioridad a esas dos primeras ruedas se observó una reducción apreciable del número de productos que han sido objeto de concesiones aduaneras dentro de la zona. De 3 246 concesiones otorgadas en la primera negociación, se pasó a 4 347 en la segunda y se descendió a 655 en la tercera y a 307 en la cuarta. En el caso de algunos países esa contracción ha sido especialmente pronunciada. En la cuarta rueda, uno de los miembros de la ALALC se abstuvo de dar concesiones y varios dieron tan pocas, que puede decirse que de ella no surgió ninguna expectativa adicional de comercio. (Véase el cuadro 1.)

Cuadro 1

EVOLUCION DE LAS CONCESIONES DE LA ALALC

| Países       | Primera negociación | Segunda negociación | Tercera negociación | Cuarta negociación | Total        |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|--------------|
| Argentina    | 414                 | 658                 | 208                 | 113                | 1 393        |
| Brasil       | 619                 | 631                 | 62                  | 52                 | 1 364        |
| Colombia     | 268 a/              | 351                 | 85                  | 18                 | 722          |
| Chile        | 343                 | 490                 | 31                  | 8                  | 872          |
| Ecuador      | -                   | 1 714               | b/                  | 3                  | 1 680        |
| México       | 208                 | 319                 | 120                 | 82                 | 809          |
| Paraguay     | 520                 | 69                  | 76                  | 19                 | 684          |
| Perú         | 227                 | 72                  | 56                  | 12                 | 367          |
| Uruguay      | 567                 | 43                  | 54                  | c/                 | 664          |
| <b>Total</b> | <b>3 246</b>        | <b>4 347</b>        | <b>655</b>          | <b>307</b>         | <b>8 555</b> |

Fuente: Listas Nacionales de los distintos países de ALALC.

a/ Negoció en la Conferencia Extraordinaria de febrero de 1962.

b/ En la tercera negociación el Ecuador retiró algunas concesiones dejando un número total de 1 677 concesiones.

c/ En la cuarta negociación el Uruguay no dio nuevas concesiones.

/Por lo

Por lo tanto es un hecho evidente que el proceso de desgravación que se lleva a cabo a través de las negociaciones anuales de la ALALC ha estado experimentando síntomas de estancamiento y que se corre el riesgo de que dicha situación se prolongue y agudice en el futuro. Si bien no es imposible que en próximas negociaciones los países decidan forzar esa situación y ofrecer reducciones tan atractivas que promuevan un nuevo ímpetu a las concesiones recíprocas, tal eventualidad no se perfila como probable dentro de las actuales circunstancias y, más bien, debería partirse de la base realista de que seguirán manifestándose las dificultades que ha mostrado el proceso.

Al actual procedimiento de negociación selectiva pueden atribuírsele varias limitaciones para alcanzar por su intermedio el libre comercio zonal. Ante todo, está su excesiva flexibilidad. El mecanismo actual se basa en una reducción mínima anual promedio de los aranceles aplicados a la zona y, en consecuencia, los países están en libertad para elegir la oportunidad, forma y cuantía de la reducción de gravámenes para cada producto específico.

Esa flexibilidad trae aparejados otros problemas: es indispensable que el proceso de liberación ofrezca a los potenciales exportadores de la zona suficiente certidumbre respecto a cuándo y en qué medida serán reducidas o eliminadas las restricciones al intercambio y, también, una garantía formal de que se mantendrán esas reducciones. La falta de certidumbre es un factor que impide aprovechar, en su totalidad, las oportunidades abiertas por la desgravación para la expansión y diversificación del intercambio, postergando o limitando las expectativas de inversión que deberían derivarse del proceso.

Permitir a cada país, conforme al régimen de negociación selectiva, reservar para cuando lo considere oportuno el otorgamiento de rebajas arancelarias sobre un producto específico, reduce la posibilidad de que las producciones nacionales se enfrenten en forma gradual y previsible a un mínimo de competencia.

Agotados los productos del comercio tradicional respecto de los cuales, en la gran mayoría de los casos, ya había anteriormente tratamientos especiales a través de acuerdos bilaterales, y disminuidas las

/posibilidades de

posibilidades de otorgar concesiones en productos que tienen producción actual o expectativas cercanas de tenerla en el país otorgante y que pueden importarse desde la región a precios internacionales, el mecanismo actual de desgravación debe considerar el hecho de que van quedando fuera de los alcances del compromiso la inmensa mayoría de los productos del arancel, en los cuales es donde puede esperarse un intercambio efectivamente dinámico y en donde el factor competitivo debería tener especial vigencia.

Por lo demás, durante el período de transición el actual compromiso no asegura un tratamiento uniforme para todos los productos, ni les garantiza un margen de preferencia uniforme. La distinta composición de las importaciones que cada país realiza desde la zona y la ya mencionada facultad que tienen los países para seleccionar los productos que negocian y la reducción de gravámenes que les acuerdan, significa que no todos comprometen los mismos artículos y, además, que la rebaja aduanera y la preferencia por lo común son distintas. Así, por ejemplo, quien desde un cierto país desee exportar un bien a la zona se encuentra con que, según cuales sean las concesiones otorgadas por los distintos países, ese bien tendrá que enfrentar tarifas aduaneras distintas. Hasta tanto no entre en vigor la lista común, lo que ocurrirá en 1973, nada asegura a los productos incorporados al programa de liberación un tratamiento aduanero uniforme. Esto quiere decir que en realidad por ahora no existe un mercado regional para casi ninguno de los productos ya incluidos en el programa de liberación. Apenas se abren oportunidades, con grados diversos de efectividad real, en alguno o algunos de los presuntos países importadores.

Las dificultades para calcular los promedios ponderados de rebajas de los derechos y demás gravámenes de efectos equivalentes y, en consecuencia, para comprobar si los países han cumplido con sus compromisos mínimos anuales, hace que la negociación se base fundamentalmente en el establecimiento a priori de un cierto equilibrio de oportunidades. Si un país considera que ha cumplido con sus compromisos mínimos y, además, las concesiones que tuviere otorgadas son, a su juicio, suficientes para mantener ese equilibrio, podría darse el caso de que ese país se abstenga de negociar en una determinada rueda o límite en extremo las concesiones que otorga. En la práctica,

/esto ha

esto ha sucedido en la ALALC, aunque no podría afirmarse que ello se deba exclusivamente a deficiencia del mecanismo de negociaciones.

A juzgar por el desarrollo de las últimas negociaciones anuales, el avance mediante este mecanismo parece haber entrado en una fase en la cual las perspectivas de otorgar nuevas concesiones chocan con la actitud general de los países de abstenerse de dar concesiones sobre aquellos productos donde existe producción nacional de cierta cuantía, o sobre aquellos otros cuya importación se controla o prohíbe por razones de balance de pagos. Todas estas limitaciones de los actuales compromisos de negociación selectiva son tan importantes como para hacer prever que los objetivos del mercado común no podrán lograrse si la progresiva y necesaria liberación del comercio intrazonal queda entregada solamente a un mecanismo cuyos síntomas de relativo estancamiento pueden convertirse, además, en motivos de desánimo y frustración en el futuro.

La misma resolución 100 (IV) constituye el formal reconocimiento de las limitaciones de la ALALC y de que, a la brevedad posible, el Tratado de Montevideo debe evolucionar hacia compromisos más ambiciosos y amplios.

La experiencia de la ALALC ha venido a comprobar además, que los objetivos de la integración económica no pueden alcanzarse a través de la simple liberación del intercambio sino que ésta debe ir acompañada de otros compromisos que constituyen un verdadero programa regional para cumplir una serie de grandes objetivos comunes.

No podría decirse que la búsqueda de nuevos criterios iniciada por la ALALC es solución cabal a los principales problemas de la integración y a las limitaciones de que adolece el sistema. Esto se debe a que la ALALC está intrínsecamente limitada por el corto alcance de los compromisos concretos que contiene el Tratado de Montevideo en cuanto a su capacidad para dar dinamismo y profundizar el proceso integrador. Hay consenso latinoamericano para estimar que la región necesita de nuevos compromisos que proporcionen la base para una acción obligatoria. Es verdad que la ALALC ha hecho un esfuerzo para escapar de las limitaciones que le impone el sistema dentro del cual actúa, pero no es menos efectivo que el programa de acción que se ha trazado para este objeto en la resolución 100 (IV) no ha podido ir más allá de la mera enunciación de directivas básicas para una política económica

/zonal que,

zonal que, eventualmente, podrían adoptar los países fundamentándose en los estudios que ha dispuesto la ALALC. Este programa no constituye una decisión de aquellas que el proceso de integración tanto necesita para progresar efectivamente.

En cuanto al fondo de los criterios adoptados, es claro que correlacionar excesivamente el cumplimiento del conjunto de los compromisos de tal manera que no se pueda avanzar en un terreno sin hacerlo también simultáneamente en todos los otros, conduce a un perjudicial círculo vicioso muy difícil de romper, tal como lo muestra la experiencia recogida en el funcionamiento de la ALALC. Así, por ejemplo, si el avance en materia de desgravación se condiciona a la armonización de las políticas e instrumentos comerciales se puede llegar al punto en que el proceso de desgravación se debilite o paralice en tanto no se alcanza aquella armonización.

El carácter enunciativo de las directivas básicas y de los objetivos y criterios generales que contiene el programa de acción de la ALALC no le confieren una vigencia efectiva para impulsar el proceso. Nada aseguraría ahora, por ejemplo, que en las próximas negociaciones de la ALALC los países miembros ajusten su acción a los criterios establecidos en dicho programa, y es natural que así suceda, porque estas directivas básicas han sido concebidas y formuladas dentro del marco estrecho de un sistema que es, en sí, insuficiente para impulsar el auténtico proceso de integración que América Latina necesita para resolver sus problemas económicos generales. Hay necesidad, pues, de alcanzar una nueva etapa y para este efecto la región requiere que se adopten desde ya un conjunto de nuevos compromisos de alto nivel político que permitan actuar con eficacia sobre los distintos frentes que presenta el proceso integrador y que por muy grande que sea la voluntad de hacerlo, no pueden concretarse a través de los mecanismos que caracterizan a una zona de libre comercio.

e) Las posibilidades de la actual estructura institucional

En un proceso de integración, es muy natural que los intereses nacionales no deban identificarse necesariamente y en todos los casos con el interés de la comunidad. El progreso de la misma no puede depender exclusivamente de negociaciones en las cuales los intereses temporales de cada /país sean

país sean los únicos factores que deban tomarse en cuenta. Ese proceso requiere un permanente diálogo entre los intereses nacionales y los órganos que representen el interés de la comunidad, tanto más si el proceso se lleva a cabo en una región en vías de desarrollo. La formulación de políticas comunes supone la existencia de instituciones responsables ante la comunidad. De otra parte, la aplicación y fiscalización de las reglas de competencia debe basarse en criterios que, interpretando las decisiones e intereses de los países, tengan en cuenta los intereses comunitarios. Todo esto conduce a pensar que el proceso de integración, además de los que representen directamente a los gobiernos, debe contar con órganos comunitarios, dotados de las facultades necesarias para actuar y con suficiente independencia y solvencia para promover el desarrollo de la región, proponer providencias para el mejor cumplimiento de los compromisos, evaluar los hechos en que se funden las solicitudes de excepción y hacer las recomendaciones sobre la manera de resolverlos.

En la ALALC la responsabilidad de cumplir las funciones inherentes a los actuales compromisos se ha encomendado a los órganos políticos del sistema: la Conferencia, además de velar por la ejecución del Tratado, es la encargada de formular la política de la Asociación y adoptar las decisiones para ponerla en práctica; el Comité Ejecutivo Permanente compuesto por representantes de los gobiernos y responsables directamente ante ellos, realiza estudios, sugiere providencias y formula a la Conferencia las recomendaciones necesarias para el mejor cumplimiento del Tratado.

Este régimen de atribuciones no parece ser el más adecuado para desempeñar, eficientemente, las funciones ampliadas que una nueva etapa del proceso requiere. La razón está principalmente en la naturaleza de ambos órganos. Ellos, primordialmente, representan y defienden los intereses de cada país lo cual hace difícil que se tenga suficientemente en cuenta, y de manera permanente, el interés de avanzar hacia la integración.

El cumplimiento de otros objetivos de la integración como, por ejemplo, la coordinación de políticas sectoriales o de infraestructura y la formulación de una política de desarrollo regional, es una función que también debe encomendarse a instituciones que sean responsables ante la comunidad, que tengan atribuciones y dispongan de instrumentos que les permitan efectivamente realizar esos objetivos.

/De nuevo,

De nuevo, en este caso, se advierten los problemas que tendrían los órganos de la ALALC. La adopción de políticas encaminadas a promover la integración regional requiere conciliar los intereses nacionales con los propósitos globales de desarrollo de la zona y este, en ocasiones, puede hacerse difícil si corresponde realizarlo a entidades que por su naturaleza no representan el interés de la comunidad como un todo, ni cuentan con facultades suficientes de acción práctica.

10/10/10

Dear Sir,  
I am writing to you regarding the matter of the  
contract for the supply of goods to the  
Government of India. I am pleased to hear  
that you are interested in the contract and  
I am sure that you will find the terms  
of the contract to be very satisfactory.  
I am sure that you will find the terms  
of the contract to be very satisfactory.  
I am sure that you will find the terms  
of the contract to be very satisfactory.

Yours faithfully,  
[Signature]

## Capítulo III

## EL CONJUNTO DE LOS NUEVOS COMPROMISOS

Según se ha visto, los esfuerzos que realiza actualmente la ALALC para avanzar en el proceso de integración regional son de indudable importancia y de ellos puede esperarse un progreso efectivo, aunque, como también se ha demostrado, en el futuro ese progreso resultará demasiado lento y de alcances limitados.

Por la urgencia de los problemas de desarrollo de América Latina y la perspectiva inminente de que ellos vayan agravándose con el tiempo, hace pensar que no es compatible esperar que fructifiquen pausadamente los actuales compromisos del Tratado de Montevideo con el desafío que tienen por delante los pueblos de la región ni con las expectativas cifradas en el proceso de integración como poderoso impulsor del crecimiento económico y social de América Latina. Por ello es indispensable una acción nueva, con suficiente poder de renovación como para dinamizar el actual proceso. Sin perjuicio del cuidado que deba ponerse en la elección de ese programa de acción, podrán desde ya adoptarse nuevos compromisos más dinámicos, más amplios y más efectivos que los que están vigentes y que a la vez permitan a la producción de cada país adaptarse a las condiciones de una competencia regional gradualmente más intensiva.

Las circunstancias que hicieron posible el establecimiento del mercado común europeo no se dan plenamente en América Latina. En ella no ha habido el intercambio en gran escala que existía ya en Europa occidental antes del Tratado de Roma, ni el hábito de la competencia externa, como tampoco la capacidad de responder con rapidez a los estímulos que ofrece un mercado ampliado. Precisamente, por la ausencia de esos factores positivos es tarea más decisiva y urgente, así como más difícil, poner en marcha desde el comienzo la integración latinoamericana en todos sus alcances.

Las iniciativas que la ALALC ha tomado en los últimos meses en la búsqueda de nuevas fórmulas que amplíen el compromiso de desgravación y en la adopción de programas de trabajo tendientes a proporcionar las bases para coordinar las políticas en diversas materias constituyen la prueba más evidente de que en el seno de la Asociación existe también el convencimiento de que es indispensable una evolución más rápida del proceso de integración. Urge acelerar esa evolución con planteamientos más decisivos que requerirán, inevitablemente, nuevas decisiones políticas para llevarlos a la práctica.

Para impartir mayor dinamismo al proceso de integración es necesario concebir una primera etapa en que entren en funcionamiento compromisos más ambiciosos que los actuales y en la cual se prepare una etapa final. Existe amplio margen para avanzar de inmediato con mucha mayor rapidez y profundidad que lo que se lograría mediante el actual sistema de negociaciones selectivas, mientras se preparan los estudios y se van creando las condiciones propicias tanto para resolver los problemas de una tarifa externa común, como para establecer mecanismos de coordinación de políticas monetarias y cambiarias y, en general, de los programas nacionales de desarrollo.

En primer lugar, se pondría en marcha un mecanismo de desgravación automático, de mayores alcances que el actual. No hay ningún avance en la integración si los productos que se desgravan son aquellos que aún sin ella serían objeto de intercambio. Además, como la simple desgravación no podrá lograr en forma espontánea algunos propósitos y objetivos básicos de la economía latinoamericana, ella debe ir acompañada de una política regional de inversiones, la cual constituye el segundo elemento del programa de acción. En tercer lugar, la intensificación del comercio hará indispensable que se pongan en funcionamiento algunos instrumentos especiales de orden financiero y monetario. Por último, los nuevos compromisos de desgravación, la formulación y la ejecución de una política regional de inversiones y los problemas de orden monetario y financiero, necesitan de instituciones que posean la suficiente capacidad para estudiar, promover y decidir.

#### 1. Los nuevos compromisos de política comercial

Estos nuevos compromisos serían los siguientes:

Primero: Se adoptaría un mecanismo gradual y automático de desgravación del comercio intrazonal que abarcaría a todos los productos y se basaría en una reducción lineal anual, cuyos aspectos prácticos y técnicos se examinan más adelante en este documento. Al cabo de 10 años los países participantes no podrían aplicar a su intercambio recíproco ningún derecho aduanero incluyendo otros gravámenes equivalentes superior al 20 por ciento del valor c.i.f. de cada producto, con la excepción de los países de menor desarrollo económico relativo para los cuales el plazo podría extenderse a quince años.

/Para dar

Para dar un mayor impulso al proceso de desgravación en un plazo más o menos corto y promover gradualmente la competencia regional se propone reducir a un ritmo relativamente acelerado las barreras aduaneras al comercio intrarregional, en forma tal que ya al término de los primeros 5 años el nivel máximo de derechos aduaneros que los países apliquen a su comercio recíproco no sea superior al 50 por ciento del valor c.i.f. de cada producto. También en este caso los países de menor desarrollo relativo gozarían de un tratamiento diferente.

La negociación selectiva continuaría utilizándose para lograr reducciones más intensas de gravámenes, cuando los países así lo acordaran. A esta desgravación más rápida contribuirían además, de manera especial, los acuerdos de complementación sectorial.

Segundo: Durante el período de 10 años se eliminarían gradualmente las restricciones cuantitativas y otras no equivalentes a derechos aduaneros vigentes en la actualidad, de manera tal que al finalizar dicho período las restricciones al comercio recíproco consistan únicamente en derechos aduaneros dentro del límite máximo indicado anteriormente.

Tercero: En un plazo que no exceda de cinco años debería elaborarse y aprobarse una tarifa común hacia el resto del mundo que sería puesta gradualmente en vigor en los años subsiguientes. No obstante, deben hacerse los mayores esfuerzos para llegar en un tiempo todavía más corto a derechos aduaneros uniformes con respecto a las materias primas y productos intermedios, a fin de eliminar un importante elemento de distorsión en la situación competitiva entre los países. Los acuerdos sectoriales de complementación industrial podrían constituir un eficaz medio para el logro de este propósito.

Cuarto: Hasta tanto se llegue a la tarifa externa común se negociarían y establecerían márgenes mínimos de preferencia para los productos de los países miembros en los casos en que sean insuficientes los que resulten del proceso de desgravación.

La nueva fórmula de desgravación permitiría alcanzar también otros objetivos fundamentales: introducir un importante factor de competencia entre los países de la región que, además de ofrecer nuevas perspectivas de comercio y de influir en la adopción de criterios más eficientes en el

proceso de industrialización de cada país, serviría de preparación para etapas más avanzadas de integración. Además, daría desde el principio una preferencia general a favor de la producción zonal que sirva de impulso efectivo a la sustitución de importaciones desde terceros países.

Estos diversos compromisos se complementarían con cláusulas de salvaguardia o escape, que permitirían a los países tomar medidas de emergencia en caso de que el cumplimiento de esos compromisos resultara en graves perjuicios para la producción nacional o en serios desequilibrios en el balance de pagos. Además, los países podrían establecer impuestos internos con el propósito de restringir el consumo de ciertos artículos, sobre todo suntuarios, cuando fuera necesario para contrarrestar algunos efectos adversos resultantes de la liberación del comercio o de la adopción de la tarifa externa común. Esos impuestos afectarían por igual a la producción nacional y a las importaciones.

## 2. La política regional de inversiones

Especialmente cuando se trata de una región en desarrollo, un compromiso de desgravación automático y general no es capaz por sí solo, y en forma espontánea, de cumplir algunos objetivos económicos y sociales. De la misma manera que sucede en el panorama de la política económica nacional, el libre juego de las fuerzas del mercado no basta para llenar los vacíos estructurales y es necesario desarrollar a la vez una acción deliberada si se han de lograr los objetivos propuestos. Por eso, el segundo gran elemento de la nueva etapa de la ALALC debería consistir en la determinación de una serie concreta de objetivos regionales de producción y de inversión en los sectores básicos. Dichos objetivos deberían coordinarse con los planes nacionales, a fin de que, en tales sectores, se avance lo más rápidamente posible hacia la desgravación total y el aprovechamiento efectivo de las oportunidades que brinda el mercado regional. Al mismo tiempo, se deben adoptar programas de acción inmediata para la solución regional de problemas de infraestructura.

La acción regional podrá utilizarse también para activar los esfuerzos tendientes a lograr un progresivo auge de las exportaciones hacia terceros países sobre todo en los campos de manufacturas y semimanufacturas.

/Por lo

Por lo tanto, sería necesaria la adopción de criterios sistemáticos para perseguir objetivos regionales de inversión, a base, principalmente, de acuerdos sectoriales y subsectoriales; del establecimiento de normas adecuadas para tales acuerdos, y de la creación de instituciones en donde puedan delinearse las soluciones de conjunto en materia de infraestructura, promoverse los acuerdos sectoriales y subsectoriales, y acordarse las bases generales de la política regional de inversiones.

### 3. La acción en los campos financiero y monetario

La región necesita disponer, lo más pronto posible, de sistemas de pagos que faciliten las transacciones entre sus países y que aumenten las disponibilidades de crédito para estimular las exportaciones y para contribuir a la solución de problemas de emergencia que puedan presentarse. Además, es necesario estudiar los problemas de cambio y las políticas monetarias para sugerir proposiciones y mecanismos concretos en relación con la integración.

### 4. Las nuevas instituciones

El cuarto pilar de una nueva y más dinámica etapa de la ALALC son las instituciones que promuevan y velen por el cumplimiento de los nuevos compromisos y que sean capaces de desarrollar una acción que favorezca el avance del proceso de integración.

Un mecanismo automático de desgravación y una política regional de inversiones destinada a imprimir un carácter especialmente dinámico a dicho proceso requiere instituciones distintas a las de un sistema en que las reducciones se logran mediante negociaciones entre los países. El carácter de las entidades comunitarias cambia por completo: los nuevos compromisos exigen un aparato institucional más complejo, con más capacidad decisoria y mayor iniciativa para el análisis de los problemas y la búsqueda sistemática de soluciones en beneficio de los países y de la comunidad.

Por lo tanto, debía crearse un Consejo de Ministros que sea la máxima autoridad de la integración; además, una Junta que formule las líneas de acción destinadas al avance del proceso integrador y que vele por el cumplimiento y plena operación de los nuevos compromisos. También se establecería

/una entidad

una entidad que colabore en la promoción de las inversiones regionales. Y habría, además, tribunales ad hoc de arbitraje.

La integración no sólo debe realizarse con la participación de los gobiernos y de los técnicos, sino que requiere el concurso activo del pueblo y de las fuerzas económicas de cada país. Por esto hay necesidad de una asamblea latinoamericana y de un comité en que estén representados los empresarios y los trabajadores.

## Capítulo IV

### LA POLÍTICA COMERCIAL

#### 1. Requisitos, alcances y limitaciones de las medidas de política comercial

En esencia, el establecimiento del mercado común latinoamericano consiste en integrar los mercados de los países participantes en un gran mercado regional. Desde el punto de vista de la política comercial, esta integración exige, ineludiblemente, la eliminación recíproca de las barreras al comercio así como la adopción de una tarifa externa común y la unificación de los otros aspectos de su política comercial frente al resto del mundo.

La libre circulación de las mercaderías dentro del mercado común, a la vez que posibilitar la integración de las industrias nacionales y ofrecerles un mercado ampliado, significará exponerlas a la competencia de producciones similares. La creación de esta situación competitiva y, de manera más amplia, la fusión de los mercados, origina los dos principales problemas con que se enfrenta el establecimiento de un mercado común entre los países latinoamericanos: por una parte, los ajustes a que deben someterse aquellas industrias e incluso parte quizá apreciable de la economía de cada país, para adaptarse a la nueva situación; y, por la otra, el peligro de que la integración de las economías nacionales en un solo mercado pueda ser perjudicial para algunas de ellas - particularmente las de menor desarrollo relativo - cuyas posibilidades de desarrollo pueden verse afectadas adversamente por la integración. En términos más generales, este segundo problema se plantea como una cuestión de reciprocidad - es decir, la necesidad de que haya una correspondencia adecuada entre lo que cada país otorga a los demás y lo que recibe de éstos en el proceso de integración, y en que los beneficios derivados del proceso alcancen en forma equitativa a todos los países participantes.

En el proceso de formación del mercado común, los ajustes a la situación competitiva son inevitables y necesarios para que puedan concretarse varios de los beneficios más importantes derivados del mismo, tales como la mayor especialización y la producción a escala más económica; la

/expansión de

expansión de las empresas más eficientes y la mejora en la productividad de otras que relativamente no lo son tanto, o su conversión a otras producciones en las que puedan ser más competitivas; la posibilidad para las industrias de obtener materias primas, productos intermedios y otros insumos a costos más bajos, etc. Si bien es de esperar que el mercado común estimule de manera decisiva la expansión de las economías latinoamericanas, es indudable que tales beneficios se lograrán en la medida en que se corrijan las severas distorsiones que afectan a dichas economías y se obtenga así una mayor eficiencia en la utilización de los recursos. Por lo mismo que esas distorsiones son severas, los ajustes para corregirlas y adaptarse a la situación competitiva significarán, eventual pero necesariamente, la eliminación o conversión de ciertas producciones marginales con los consiguientes costos no sólo para las industrias sino para la economía en su conjunto.

La magnitud de esos costos será muy probablemente bastante menor de lo que por lo general se prevé. Hay la tendencia a magnificarlos por parte de los que, con o sin razón, temen verse afectados por la competencia regional. Por otra parte, cabe esperar que esos costos disminuirán a causa del impacto expansionista que la formación del mercado común tendría sobre las economías latinoamericanas.

Para la economía de cada país en general, ellos serán más que compensados por los beneficios que resulten de la fusión de los mercados. Sin embargo, parece conveniente tratar de reducirlos a un mínimo y facilitar en lo posible la realización de los ajustes, permitiendo que se lleven a cabo en forma paulatina durante un período de transición.

Pero, al mismo tiempo que posibilitar la realización gradual de esos ajustes, el objetivo del período de transición es que ellos efectivamente se lleven a cabo de manera gradual. En otras palabras, no debe darse lugar a que los ajustes puedan ser eludidos o postergados hasta el último momento, pues esto iría contra la razón de ser del período de transición.

El logro de estos objetivos exige una fórmula o procedimiento que prevea compromisos específicos y concretos de reducción gradual de los gravámenes y de otras restricciones al comercio intrazonal, así como la adopción progresiva de una tarifa externa común cuya aplicación sea automática. Por lo tanto la desgravación, además de paulatina, debe ser lineal y automática, alcanzando a todos los productos.

/Respecto de

Respecto de las cláusulas de escape cabe hacer consideraciones análogas. Dichas cláusulas deben limitarse a lo indispensable para aliviar temporalmente, y en casos debidamente comprobados y justificados, una situación crítica en el balance de pagos o de grave perjuicio para alguna industria o sector de la economía como resultado del cumplimiento de los compromisos de desgravación y otros que se hayan adoptado. Las postergaciones o derogaciones de medidas de las de liberación deben, en todo caso, tener un plazo, pues los ajustes que serán necesarios tanto de parte de las empresas como en la política de los gobiernos se cumplirán sólo si hay certidumbre de que no se interrumpirá ni modificará el proceso de la fusión de los mercados y del establecimiento de condiciones de plena competencia.

Por otra parte, hay la necesidad de suficiente certidumbre respecto a cuándo y a qué ritmo serán reducidas o eliminadas las restricciones al intercambio de los productos que les interesan a los exportadores potenciales así como garantía de que, salvo casos excepcionales, las reducciones efectuadas se mantendrán. Sin tal certidumbre, no habrá estímulo necesario para que sean aprovechadas las oportunidades que ofrece el proceso de liberación y para que se efectúen las inversiones para establecer o ampliar empresas, etc.

So pena de que nunca se logre la integración regional de las industrias, los problemas de ajuste a la situación competitiva resultante del proceso de liberación gradual del comercio recíproco no deben resolverse exceptuando de dicha liberación a las industrias que se vean o teman verse afectadas por la competencia.

Esos ajustes pueden y deben facilitarse y estimularse mediante otras medidas que efectivamente ayuden a la industria y a la mano de obra a adaptarse a las nuevas condiciones resultantes de la fusión de los mercados y de la integración de las economías. La más importante y eficaz de tales medidas sería posiblemente facilitar el financiamiento de proyectos de modernización o reconversión de empresas y compensar a los obreros desocupados o desplazados como consecuencia de los ajustes y promover su readiestramiento. El énfasis debe ponerse en medidas positivas, que estimulen la realización de los ajustes, el aprovechamiento

de las oportunidades y la expansión del intercambio, y no en medidas que actúen negativamente en cuanto permiten mantener el deficiente y mal empleo de los recursos.

Si bien encontrar una fórmula adecuada para la reducción gradual y automática de los derechos aduaneros y de otros gravámenes de efectos equivalentes ofrece pocos problemas, no ocurre lo mismo con las restricciones cuantitativas y otras similares a las que, por sus características, no es posible o recomendable aplicar un procedimiento de reducción gradual de cada restricción.

Para llegar gradualmente a la eliminación de las restricciones cuantitativas, el procedimiento consistiría, en cambio, en reducir, año a año su número total. Tal procedimiento ofrece las ventajas de ser viable, sencillo y de fácil aplicación y control. Además permitiría a cada país escoger los productos o posiciones arancelarias que cada año liberará de esas restricciones.

Dicho mecanismo ofrece el inconveniente de que la restricción debe eliminarse por completo para los productos que el país elija y en algunos casos esto puede significar un paso demasiado brusco. Este inconveniente podrá salvarse recurriendo a las cláusulas de escape cuando haya serio perjuicio o alguna actividad económica importante. Además, podría autorizarse el reemplazo de las restricciones cuantitativas por derechos aduaneros en las circunstancias, formas y condiciones que determinen los órganos comunitarios.

También habría otro procedimiento, que consistiría en la reducción gradual de cada una de las restricciones, pero cuya aplicación puede presentar serios problemas y dificultades de orden práctico. En efecto, este procedimiento exigiría que, para cada producto afectado por restricciones cuantitativas, se fijara una cuota inicial de importación libre desde el área. Esa cuota tendría que ser ampliada anualmente en un porcentaje dado. Aparte del problema que significaría acordar criterios para establecer la cuota inicial, el ritmo de su ampliación y su distribución entre los países, resulta sumamente difícil y engorroso aplicar esos criterios a un número muy grande de productos, y más aún administrar las cuotas resultantes.

El segundo de los problemas básicos que presenta la formación del mercado común es el peligro de que la integración de las economías nacionales en un solo mercado no beneficie equitativamente a todos los países participantes.

El proceso de integración debe desarrollarse de tal manera que haya una reciprocidad entre lo que cada país participante otorga a los demás y lo que recibe de ellos. Aunque esa reciprocidad debe ser entendida en su sentido más amplio, lo habitual es que se la refiera en especial, y aún a veces exclusivamente, a una reciprocidad de tipo comercial, esto es, que debe haber una reciprocidad de expectativas para el comercio de cada país con el resto de los demás resultantes del proceso de liberación, del otorgamiento de márgenes mínimos de preferencia y, eventualmente, de la armonización del tratamiento a las importaciones desde terceros países.

Por supuesto, la reciprocidad debe tener un sentido mucho más amplio que el meramente comercial. El volumen y, más aún, la composición de las corrientes del intercambio constituirán un elemento de juicio importantísimo para apreciar si se ha logrado o no una reciprocidad adecuada. Sin embargo, ésta deberá medirse teniendo también en cuenta otros elementos como la forma en que ha evolucionado la economía de cada país distinguiendo, en todo caso, los efectos imputables al proceso de la integración en sí de los imputables a la acción, o falta de acción, de cada país.

Tanto la fórmula de liberación como las otras medidas de política comercial que se adopten para llegar al mercado común deben elaborarse teniendo en cuenta la necesidad de asegurar un mínimo de reciprocidad para los países participantes. Pero debe tenerse presente que la eficacia de esas medidas es relativamente limitada y que, en todo caso, lo más que se puede lograr a través de ellas es asegurar una cierta igualdad de oportunidades.

La dificultad o imposibilidad práctica para encontrar soluciones satisfactorias al problema de la reciprocidad mediante la fórmula de desgravación y otras medidas de política comercial se debe no sólo a la efectividad limitada de éstas, sino también, y en medida más importante, a la diversidad de factores que configuran el problema y a la complejidad

/de cada

de cada uno de ellos, así como a la dificultad para predecir con suficiente precisión el efecto de cualquier mecanismo automotor de desgravación sobre las economías o industrias específicas de los países participantes, y sobre las corrientes comerciales dentro del área.

El problema de la reciprocidad en América Latina reviste particular importancia debido a las diferencias substanciales en el grado de desarrollo económico de los países de la región. Este problema se presenta de manera más aguda en relación con los países de menor desarrollo económico relativo los que, precisamente por la condición de tales, no cuentan con los medios y condiciones suficientes para aprovechar en forma adecuada las oportunidades que les ofrecerá el proceso de integración. El mismo problema puede afectar también a otros países con referencia a actividades o industrias determinadas.

Hay, además, otros factores que pueden influir en la efectividad o valor de las concesiones que un país otorga o recibe como resultado del proceso de liberación, en la posibilidad de aprovechar las oportunidades que dicho proceso ofrece y en el impacto de éste sobre cada economía nacional. Entre ellos, pueden destacarse los siguientes: las distorsiones en la estructura de las economías de los países latinoamericanos y las consiguientes diferencias muy marcadas entre los costos y, por lo tanto, en la situación competitiva, de muchas de sus industrias; las grandes disparidades entre los niveles de derechos aduaneros y otros gravámenes aplicados por dichos países a sus importaciones, así como la falta de correspondencia entre tales gravámenes y sus necesidades efectivas de protección; y las distorsiones en la situación competitiva como resultado de tipos de cambio no realistas, y del ritmo distinto de devaluación interna y externa de las monedas nacionales.

Las disparidades en los niveles y los gravámenes aplicados por los países latinoamericanos a sus importaciones dan lugar, a su vez, a tres problemas principales: a) provocan diferencias muy marcadas en los costos de muchas materias primas y otros insumos utilizados por las industrias y, por lo tanto, en el costo final de los productos manufacturados, introduciendo así un fuerte elemento de distorsión en la situación competitiva de las industrias respectivas; b) dan lugar a diferencias, también marcadas, /entre los

entre los márgenes de preferencia que resultan en cada país en favor del área como consecuencia del proceso de desgravación interna; y c) aumentan considerablemente el riesgo de desviaciones del comercio de los países del área al estimular que las importaciones extrazonales de un producto dado se efectúen a través del país que lo grava menos, para reexportarlo luego dentro del área al amparo de la liberación del intercambio intrazonal.

Estos problemas se harán sentir en la medida en que se avance en la liberación del intercambio. Por lo tanto, cuando la liberación haya alcanzado una magnitud relativamente apreciable, será conveniente eliminar en forma gradual la diferencia entre los niveles de los gravámenes con respecto a terceros países, mediante la progresiva adopción de una tarifa externa común. También será necesario que cualquier desgravación acelerada - por ejemplo, a través de acuerdos sectoriales de complementación industrial - se acompañe de una armonización más rápida del tratamiento a las importaciones extrazonales de los productos incluidos en los acuerdos y más especialmente, de sus insumos.

En caso que no fuera posible la armonización de las tarifas hacia terceros países con la rapidez requerida, podrían adoptarse otras medidas - v.g., permitir la aplicación de gravámenes compensatorios dentro del área - destinadas a aliviar temporalmente las distorsiones en los costos resultantes de las disparidades en el arancel exterior, cuando ellas afecten de manera significativa la situación de competencia de una industria dada.

Hasta tanto se llegue a la adopción de una tarifa externa común, los otros dos problemas señalados anteriormente podrían atenuarse mediante la fijación de márgenes mínimos de preferencia, cuando no sean suficientes los que resulten de la desgravación, así como por el establecimiento de los requisitos que deberían cumplir los productos para poder ser considerados de origen zonal.

Los distintos factores que se han mencionado en los párrafos precedentes significan diferencias apreciables en la posibilidad de las diversas industrias nacionales para adaptarse a la situación competitiva, así como

/en la

en la capacidad y potencialidad del conjunto de la economía de cada país para aprovechar las oportunidades que ofrece un mercado ampliado. Además el proceso del establecimiento progresivo de la competencia regional y de la formación del mercado común modificará las condiciones en que se desenvuelven la economía nacional y las distintas industrias.

Así, el conocimiento de la estructura tarifaria de los países latinoamericanos y de la situación comparativa de los costos de una industria dada, no serían en la mayoría de los casos suficientes para predecir adecuadamente el efecto del proceso de liberación. Las diferencias en el nivel de protección de que goza una industria en distintos países latinoamericanos no corresponden por lo común a diferencias similares o aproximadas entre los costos de producción de la misma. Por otra parte, el hecho de que una industria produzca en un país a costos bastante más altos que en los demás no significa que esa industria necesariamente continuará teniendo una posición competitiva desventajosa con ocasión de la reducción gradual de los gravámenes. Puede, por el contrario ocurrir, que, ante el estímulo de la competencia creciente y de la oportunidad de exportar al mercado de otros países, así como por la disminución en el costo de los insumos como resultado de la desgravación de éstos, tal industria llegue a modificar la situación competitiva en su favor, sobre todo si sus altos costos se deben a factores fácilmente superables o corregibles, por ejemplo, maquinaria anticuada, organización defectuosa, materia prima cara.

La dificultad para llegar a un mecanismo de desgravación que asegure a priori un grado adecuado de reciprocidad entre las concesiones y beneficios ha sido, por lo demás, puesta muy en evidencia por la posición diametralmente opuesta adoptada dentro de la ALALC por los países con gravámenes más elevados, por una parte, y aquéllos con gravámenes relativamente bajos, por otra. Mientras los primeros ponen el acento sobre el margen considerable de preferencia que acuerdan al reducir los gravámenes para el área, y restan valor a las concesiones que resultan de la reducción de gravámenes bajos alegando que ellas dan un margen insuficiente de preferencia, los segundos, en cambio, ponen énfasis en que sus concesiones /posibilitan el

posibilitan el acceso a sus mercados y no así las que resultan de reducir parcialmente gravámenes que a pesar de todo continúan siendo excesivamente elevados. Este conflicto pone de relieve la imposibilidad de que cualquier procedimiento de desgravación satisfaga plenamente a todos los países miembros. Las disparidades en el tratamiento que los distintos países acuerdan a sus importaciones persistirán durante el período de transición; a lo más que puede aspirar cualquier mecanismo de desgravación es a aminorarlas gradualmente, hasta que desaparezcan al haberse liberado totalmente el intersambio recíproco y haberse adoptado en su totalidad la tarifa externa común.

También estas consideraciones ponen de relieve el hecho de que es difícil definir o calificar el concepto mismo de reciprocidad y que, en cualquier caso, es imposible determinar a priori el grado en que ésta se logrará mediante determinadas medidas de política comercial. Sin perjuicio de que, dentro de ciertos límites y evitando recaer en fórmulas demasiado complejas, con miras a promover una situación de reciprocidad tales medidas se formulen teniendo en cuenta las diferencias en el desarrollo económico, niveles arancelarios, etc. de los países participantes, es sólo a posteriori y después de un plazo prudencial, que se podrá apreciar si se ha logrado o no la reciprocidad. En caso negativo será necesario identificar los factores que han provocado o contribuido a ese desequilibrio, a fin de precisar las medidas correctivas que más convenga adoptar.

Por otra parte, la eficacia de las medidas de política comercial para contribuir al logro de una reciprocidad adecuada dependerá de manera importantísima, según ya se destacó, del grado en que ellas se complementen con medidas de otra índole, como ayuda financiera y técnica, fomento y orientación de las producciones, política regional de inversiones, etc.

En lo concerniente a los países de menor desarrollo económico relativo, la fórmula de desgravación y otras medidas de política comercial que se adopten deben prever, en su favor, un tratamiento preferencial en materia de compromisos de desgravación, de cláusulas de escape, de obtención de concesiones exclusivas, etc. Pero, esas medidas, aunque importantes, serían insuficientes para asegurarles por sí mismas una situación adecuada de

/reciprocidad. Más

reciprocidad. Más aún que en ellas, el logro de la reciprocidad deberá basarse fundamentalmente en medidas como las que se mencionan en el párrafo anterior, a fin de crear, en esos países, las condiciones necesarias para un desarrollo más rápido de sus economías y para promover un aprovechamiento efectivo de las posibilidades que ofrece el mercado ampliado.

Por lo tanto, es necesario institucionalizar y precisar la aplicación de la reciprocidad. Entre las funciones de los organismos comunes está la de asegurar el equilibrio de los beneficios. Asimismo, el tratamiento y las medidas especiales en favor de los países de menor desarrollo garantizan posibilidades más equitativas para todos los países que participen en el proceso de integración.

Todo esto debe tenerse en cuenta al apreciar e intentar corregir los desequilibrios comerciales que se registren durante la aplicación de los nuevos compromisos. En todo caso se necesitan también procedimientos más definidos y expeditos para abordar el problema de la reciprocidad durante el período de transición a través de las instituciones comunes.

Las bases de dicho procedimiento podrían ser las siguientes: en la primera etapa el país cuyo saldo comercial negativo con la zona haya aumentado apreciablemente a aquel país cuyo saldo acreedor se haya convertido en un saldo deudor apreciable en relación con su comercio total, podría dirigirse a la Junta a fin de que examine las razones del desequilibrio. Al estudiar el caso, la Junta tendría que considerar entre otros:

- a) Si el desequilibrio se debe a condiciones especiales de índole temporal, como deterioro de cosechas u otras.
- b) Si ha transcurrido o no suficiente tiempo para que los efectos de las reducciones se hayan podido manifestar y aprovechar: establecer nuevas corrientes de exportación es muy difícil, especialmente en una región donde todavía las conexiones comerciales y los canales de comercio entre los países son escasos. Por lo tanto, no se puede apreciar la forma en que ha operado la reciprocidad sino después de un tiempo prudencial, por ejemplo dos años, de haberse puesto en práctica los nuevos compromisos.

/c) Si

c) Si el país afectado se ha esforzado adecuadamente en promover sus exportaciones potenciales y en eliminar los trámites y demás dificultades que puedan existir. Ningún país puede esperar que los demás adopten medidas adicionales en su beneficio si no despliega un suficiente esfuerzo propio.

d) Si la sobrevaluación de la moneda de un país puede haber sido causa de la insuficiencia de sus exportaciones, y

e) Si la preferencia de que disfrutaran los productos de un país en los mercados de la zona basta para estimular la exportación de esos productos.

Examinada la situación, la Junta, según el caso, recomendaría al país afectado la adopción de las medidas internas necesarias, señalaría la conveniencia de que los países que comercian con él le brinden estímulos adicionales (un mayor margen de preferencia para sus exportaciones, por ejemplo), o sugeriría medidas especiales de promoción y fomento en favor del país afectado.

La segunda etapa del procedimiento se referiría a los casos en que las recomendaciones no tuvieron los efectos deseados, o no hubieren sido aplicadas por los países. En esta eventualidad, se podría eximir al país de algunos de los compromisos contraídos pero en la medida necesaria para corregir el desequilibrio. En todo caso, la elección y aplicación de las medidas que se autoricen para corregir situaciones de desequilibrio considerable y persistente en el comercio de un país con el resto del área deberá hacerse de modo tal que no perturbe innecesariamente las corrientes comerciales ni introduzca otros elementos de inestabilidad que puedan afectar el crecimiento del intercambio intrarregional y el proceso de integración.

## 2. Compromisos específicos en materia de política comercial

Los compromisos de desgravación adoptados en el Tratado de Montevideo tienen alcances limitados y su procedimiento, basado en negociaciones selectivas anuales, además de engorroso, no asegura que la desgravación se realice en forma gradual respecto de todos los productos y todos los tipos de restricciones. Por lo general el mecanismo se traduce en concesiones de carácter restringido y parcial.

Para imprimir a la integración un nuevo impulso y avanzar de manera efectiva en la formación de un mercado común entre los países latinoamericanos se hace, pues, indispensable que éstos adopten nuevos compromisos que aceleren, amplíen y automaticen el proceso de desgravación de modo tal de asegurar que dicha desgravación se lleve efectivamente a cabo en forma gradual con respecto a todos los productos. Estos compromisos deben formularse teniendo en cuenta los problemas que plantean el logro de la reciprocidad, las diferencias en los grados de desarrollo económico de los países y en los niveles de sus gravámenes a las importaciones, etc.

Además de estos compromisos de eliminación progresiva de las barreras al intercambio intrazonal, es necesario que los países adopten otros con respecto a la armonización, también progresiva, de sus políticas comerciales frente al resto del mundo y en particular la adopción de una tarifa externa común y el establecimiento y aplicación efectiva de márgenes adecuados de preferencia zonal.

De manera específica, el primer compromiso que se sugiere es que los países miembros de la ALALC consoliden a su nivel actual los derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones que aplican a su comercio recíproco. Este es un requisito básico para cualquier procedimiento de desgravación automática.

En segundo término se sugiere que los países adopten los siguientes compromisos como metas que deben alcanzarse en un período de diez años:

a) Reducir de manera gradual y automática los derechos aduaneros y los gravámenes de efectos equivalentes que actualmente se aplican al comercio intrazonal. Al cabo de los diez años esos derechos no excederían, para ningún producto, al 20 por ciento de su valor CIF. Para los países de menor desarrollo relativo el período de reducción gradual podría ser mayor, por ejemplo, 15 años. Oportunamente se acordaría el procedimiento y plazos para avanzar desde este objetivo intermedio hasta la eliminación total de derechos que necesariamente exige la formación del mercado común;

b) Reducir, también gradual y automáticamente y en el mismo período, las restricciones cuantitativas y otras no equivalentes a derechos aduaneros

/que se

que se apliquen al comercio intrazonal, de tal modo que al término de los 10 años hayan sido totalmente eliminadas y no subsistan para dicho comercio otras restricciones que no sean los derechos aduaneros, dentro del límite máximo señalado más arriba;

c) Elaborar, en los primeros cinco años, una tarifa externa común, la que comenzaría a ser puesta en vigor de manera paulatina a partir del fin del quinto año, mediante reducciones porcentuales anuales que haría cada país de la diferencia entre el nivel del gravamen para cada producto en su tarifa nacional y el derecho aduanero fijado para el mismo en la tarifa común. Esas reducciones anuales llegarían por lo menos al 10 por ciento de tal diferencia, de modo que al cabo del período de diez años ésta haya disminuido en por lo menos un 50 por ciento.

El proceso de uniformación de gravámenes frente al resto del mundo debería efectuarse más aceleradamente con respecto a materias primas y productos intermedios que representan insumos importantes de las industrias regionales, a fin de eliminar o minimizar un serio elemento de distorsión en la situación competitiva de las mismas. Los acuerdos de complementación sectorial constituirán un medio eficaz para identificar los casos en que sea necesaria la armonización acelerada del tratamiento dado a las importaciones desde terceros países.

La reducción automática de gravámenes y restricciones cuantitativas que se comprometerían a efectuar los países en favor de su comercio recíproco tendría por objeto y resultado liberar dicho comercio y establecer, además, márgenes de preferencia y, por lo tanto de protección, para la producción zonal, lo que estimularía la sustitución de importaciones desde fuera de la zona y el desarrollo de nuevas corrientes comerciales.

Los márgenes de preferencia eventualmente se consolidarían a niveles uniformes para todos los países cuando se llegue a la plena adopción de la tarifa externa común. Pero, entretanto pueden resultar insuficientes con respecto a ciertos productos para el logro de los

/objetivos que

objetivos que se señalaron en el párrafo anterior. En consecuencia, es recomendable que en estos casos los países convengan y establezcan márgenes mínimos de preferencia, ya sea mediante acuerdos de complementación sectorial o por decisiones referidas a productos específicos.

Además, sería necesario impedir que el margen de preferencia pudiera alterarse por la acción unilateral de un país si de ello resultan afectadas las perspectivas del comercio intrazonal. Para esto es recomendable que se mantengan y amplíen las disposiciones contempladas en la Resolución 53 de la ALALC, esto es, que los países se comprometan a no reducir los gravámenes que aplican a las importaciones desde fuera del área sin consultar previamente la oportunidad de esa medida a los órganos comunitarios. Asimismo los países se comprometerán a no acordar liberación total o parcial de esos gravámenes, ni dirigir hacia terceros países las compras de organismos estatales o para-estatales, cuando haya abastecimiento zonal del producto respectivo en condiciones adecuadas de precio, calidad, plazos de entrega, etc. Por otra parte, sería necesario adoptar disposiciones para evitar que, al amparo de la preferencia, los precios de los productos sean injustificadamente elevados para el área.

Un procedimiento para asegurar el cumplimiento gradual y automático del compromiso de reducción de gravámenes ya indicado, sería necesario para que cada país disminuyera anualmente en un 10 por ciento la diferencia entre el nivel total de los derechos y otros gravámenes que actualmente aplica a cada producto dentro de la zona y el 20 por ciento fijado como meta. Así, un derecho inicial del 50 por ciento (incluyendo los gravámenes de efectos equivalentes) debería ser reducido en 3 puntos cada año, y uno del 130 por ciento en 11 puntos.

Este procedimiento requeriría, sin embargo, que todos los derechos aduaneros y otros gravámenes se expresaran en términos ad valorem, pues no hay otra forma que permita establecer la diferencia porcentual entre esos derechos y el 20 por ciento, ni asegure que se logre la proporcionalidad en las reducciones. Puesto que todos los países latinoamericanos,

/con la

con la excepción del Brasil, tienen aranceles mixtos, y algunos de ellos derechos casi exclusivamente específicos, antes de poder aplicar dicho procedimiento de desgravación sería necesario que los países adoptaran gravámenes exclusivamente ad valorem o bien que elaboraran una tarifa aduanera especial para el área, en la que se consolidaría, en términos ad valorem, el tratamiento acordado a las importaciones desde ésta y a partir del cual harían las reducciones anuales. Por supuesto de la conversión de los derechos no podría resultar un tratamiento menos favorable que el actualmente vigente para el área.

En el mejor de los casos, esta tarea llevaría un tiempo apreciable y sólo una vez que se hubiere completado, podría comenzarse a aplicar el procedimiento de desgravación anual automática. Además, tal procedimiento presentaría el inconveniente de que aquellos gravámenes que sean inicialmente muy altos, durante gran parte del período de 10 años se mantendrían a niveles excesivamente elevados lo cual impediría el acceso al mercado: por ejemplo, un gravamen inicial del 200 por ciento, (bastante común en muchos países latinoamericanos), se habría reducido al cabo de 5 años, a sólo el 110 por ciento, y al cabo de 8 años al 56 por ciento.

A fin de salvar estos inconvenientes podría adoptarse otro procedimiento, consistente en dividir el período de 10 años en dos etapas de cinco años cada una, y que los países se comprometieran a efectuar anualmente, durante los próximos cinco años, reducciones porcentuales lineales de los derechos aduaneros y otros gravámenes de efectos equivalentes. Estas reducciones podrían iniciarse de inmediato ya que es posible aplicarlas indistintamente ya sea que se trate de gravámenes específicos o ad valorem. Antes de finalizar la primera etapa, los países acordarían la forma para llevar adelante el proceso de desgravación en la segunda etapa, con miras a llegar al cabo de la misma a la meta general que se ha propuesto anteriormente.

/Este procedimiento

Este procedimiento tendría otras ventajas muy significativas, a saber: permitiría adoptar, para la primera etapa, un ritmo de desgravación relativamente acelerado que podría entrar en vigor de inmediato. Se cumpliría así un requisito esencial para imprimir al proceso de integración el impulso y dinamismo que necesita. También permitiría obtener, durante esa etapa, una experiencia muy valiosa tanto respecto a la aplicación del mecanismo como a los efectos de la desgravación automática y del ritmo con que ésta se ha estado realizando. Se recogería asimismo la experiencia acerca de la viabilidad y eficacia de las otras medidas que se han sugerido para coadyuvar al logro de los objetivos que se persiguen con la desgravación y contrarrestar los posibles efectos adversos. Al mismo tiempo, esa primera etapa permitiría preparar las condiciones y determinar las bases necesarias para poder avanzar en la segunda etapa hasta el logro de la meta sugerida para los 10 años.

En esencia, lo que se sugiere es que los países se comprometan en el curso de los próximos cinco años a reducir anualmente y en forma lineal en un 12 por ciento los derechos aduaneros y otros gravámenes de efectos equivalentes actualmente vigentes entre ellos. Esta reducción anual sería del 6 por ciento en el caso de los países de menor desarrollo económico relativo. En consecuencia, y salvo para las excepciones que puedan acordarse en virtud de las cláusulas de escape, al cabo de esa primera etapa el nivel de dichos derechos y gravámenes sería inferior, respectivamente, en por lo menos un 60 y un 30 por ciento a su nivel actual. Estas reducciones serían las mínimas que podrían efectuarse durante esa etapa, sin perjuicio de que, con respecto a ciertos productos, fueran mayores cuando lo requiera así el cumplimiento de otros compromisos que se sugieren más adelante, o cuando ello se pacte en acuerdos sectoriales de complementación o en otras negociaciones multilaterales o bilaterales.

Además de este compromiso de desgravación lineal y automática se sugiere que los países se obliguen a que, en cualquier caso, al cabo de la primera etapa de cinco años no aplicarán a su comercio recíproco derechos y otros gravámenes superiores al 50 por ciento sobre el valor CIF de cualquier producto. Este tope sería del 75 por ciento en el caso

/de los

de los países de menor desarrollo relativo. El tope tiene por objeto eliminar, durante esa etapa, las barreras excesivamente elevadas, haciendo posible así a plazo relativamente corto un mínimo de competencia regional con respecto a todos los productos, a fin de dinamizar efectivamente la integración latinoamericana.

La obligación de alcanzar ese tope obviamente requeriría que los países redujeran a un ritmo más rápido los gravámenes respecto de los cuales la desgravación lineal sobre la base de los porcentajes ya propuestos no los llevara a los cinco años a un nivel igual o inferior al tope. Ese mayor ritmo podría determinarse en forma aproximada y tentativa para cada producto, condicionado a un ajuste al final de la etapa. El cumplimiento de este compromiso, estaría por supuesto sujeto a las cláusulas de escape que se proponen más adelante.

En lo que concierne a las restricciones cuantitativas y otras no equivalentes a derechos aduaneros se sugiere que los países se comprometan a eliminarlas cada año en por lo menos el 10 por ciento de las posiciones de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) que estén sujetas total o parcialmente a tales restricciones, según la nómina que cada país presentaría conforme a dicha nomenclatura. De esta manera el número de dichas restricciones se habría reducido en un 50 por ciento al cabo de la primera etapa de cinco años y ellas quedarían totalmente eliminadas al cabo de 10 años. Al término de este último plazo y de acuerdo con lo que se propuso anteriormente, no subsistirían para el comercio intrazonal otras barreras que los derechos aduaneros, salvo las restricciones cuyo mantenimiento, reimplantación o introducción fuera autorizado en virtud de las cláusulas de escape. A fin de limitar la posibilidad de que en los primeros años esa liberación se concentre excesivamente en partidas sin mayor interés para el resto de los países o para algunos de ellos, el 10 por ciento de reducción anual en el número de restricciones podría aplicarse separadamente sobre todos y cada uno de los capítulos de la NAB. Por otra parte habría que estudiar la conveniencia de que se autorizara a los países, ya sea en forma general o en algunos casos específicos, y conforme al procedimiento y condiciones que establecerían los órganos comunitarios, a que remplazaran esas restricciones por derechos aduaneros.

/En el

En el caso de monopolios estatales de importación o comercialización, y de cualquier otro organismo estatal o paraestatal por medio del cual un país ejerza un control directo o indirecto o una influencia apreciable sobre las importaciones de determinados productos o grupos de productos, se sugiere que los países se comprometan a eliminar gradualmente toda discriminación contra abastecedores del área respecto de las compras o comercialización realizadas por dichos organismos.

Estos compromisos de desgravación se complementarían con cláusulas de salvaguardia o escape en virtud de las cuales un país podría ser autorizado a adoptar medidas de excepción o ser eximido temporalmente del cumplimiento de alguno o algunos de dichos compromisos en casos calificados y de emergencia. Si del cumplimiento de los compromisos en materia de liberación del comercio intrazonal resultaran graves perjuicios para determinadas actividades productivas de importancia en la economía de un país, o serios desequilibrios en su balanza de pagos, se podría autorizar a este país a imponer o restablecer, gravámenes o restricciones cuantitativas a sus importaciones, pero en forma temporal y como medida de emergencia. También se le podría autorizar para posponer temporalmente la reducción de gravámenes a las importaciones de algún o algunos productos desde terceros países, cuando de la adopción gradual de la tarifa externa común surjan dificultades graves. Además, podría autorizarse a los países de menor desarrollo relativo a mantener o aumentar para ciertos productos y por un período dado los derechos aduaneros o importaciones desde la zona, a fin de dar una protección adecuada a industrias nuevas respecto de las cuales haya expectativas razonables de que serán económicamente viables.

Con respecto a ciertos productos, como los suntuarios, en que el proceso de liberación pueda tener efectos adversos sobre la balanza de pagos o la asignación de los recursos, los países podrán establecer impuestos internos que graven a dichos productos. Estos impuestos cumplirían el objetivo de restringir o impedir la expansión del consumo de dichos productos, al mismo tiempo que, por afectar tanto a la producción nacional como a las importaciones no serían proteccionistas. Esto es, no modificarían la situación competitiva dentro del área ni estimularían

/producciones antieconómicas

producciones antieconómicas o indeseables, como ocurre cuando se establecen meras restricciones a las importaciones.

Los países estarían asimismo facultados para substituir por impuestos internos los derechos aduaneros y otros gravámenes de tipo fiscal que aplican a sus importaciones, pero ajustándose a las disposiciones del Capítulo V del Tratado de Montevideo.

Sin perjuicio de poder recurrir en, casos excepcionales y debidamente justificados, a las cláusulas de salvaguardia a fin de aliviar temporalmente una situación crítica, la solución permanente de los problemas que plantea la liberación del comercio, debe buscarse en medidas positivas que faciliten los ajustes, abran más los mercados en favor de los países que no están obteniendo una reciprocidad adecuada y, en general, estimulen la expansión del intercambio y el desarrollo de las industrias.

Por supuesto que nada impide que, ya sea en forma general o para sectores o productos específicos, los países reduzcan los gravámenes y otras restricciones más rápidamente que lo establecido en los compromisos sugeridos. Más aún, los países deberían manifestar expresamente su intención de hacerlo así cuando lo permita la situación económica general en cada uno o la del sector o industria respectiva. Ello podría practicarse a través de decisiones unilaterales o mediante negociaciones periódicas o, más probablemente, en acuerdos de complementación.

Si después de un plazo prudencial de aplicación de los porcentajes mínimos de desgravación automática se constata que no existe una adecuada reciprocidad los países que estén obteniendo más beneficios deberán acelerar el ritmo de esa desgravación, ya sea en forma general o para productos específicos, conforme a decisiones o a recomendaciones de los órganos comunitarios, y sin perjuicio de otras medidas no comerciales que puedan tomarse simultáneamente para corregir ese desequilibrio.

Además de ese compromiso general, serían necesarios otros más concretos destinados a compensar la situación de desventaja en que pueden encontrarse los países de mercado insuficiente y más aún los de menor desarrollo económico relativo para aprovechar adecuadamente las oportunidades resultantes del proceso de integración.

/Para las

Para las primeras, dichas medidas deben poner énfasis en asegurarles condiciones que les permitan el establecimiento o expansión de determinadas actividades productivas. Los acuerdos sectoriales constituyen, sin duda, el medio más apropiado para alcanzar ese objetivo, tal como se propone en el capítulo VII de este documento.

Además de mantener las disposiciones de ALALC en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, y en adición a los compromisos de desgravación que se han propuesto para estos países, serían necesarias medidas adicionales para favorecer su participación en el proceso integrador. Con este objeto se sugiere que los países más avanzados de la región eliminen para los de menor desarrollo relativo los obstáculos que apliquen a la importación de los productos industriales originarios de éstos últimos.

Esta preferencia tendría la finalidad básica de estimular a las industrias incipientes de los países de menor desarrollo. Por lo tanto, el período de duración de esas preferencias debería fijarse de modo tal de asegurar el logro de ese objetivo. A diferencia de lo que actualmente ocurre en ALALC, el plazo de la preferencia deberá contarse a partir del momento en que se efectúen las primeras exportaciones desde el país beneficiario. Con todo, la abolición de dicho tratamiento al final del período correspondiente, no deberá realizarse de inmediato, sino que ella se hará en forma gradual, sin perjuicio de que, en algunos casos y cuando las circunstancias lo aconsejen, pueda permitirse una mejor duración de la preferencia.

Con relación a las concesiones exclusivas que se han acordado o se acordarán en el futuro a los países de menor desarrollo relativo en virtud del Artículo 32 del Tratado de Montevideo, el nivel de gravámenes establecido en las ellas quedaría sujeto a la misma reducción porcentual que según se ha propuesto se comprometerían los países a efectuar anualmente y de manera automática sobre todos los gravámenes.

Estas y otras disposiciones de carácter comercial que se aplican en favor de los países de menor desarrollo relativo deben, en todo caso, complementarse con medidas de carácter financiero y técnico que coadyuvarían a facilitar y fomentar el aprovechamiento por parte de esos países de las oportunidades que les ofrece el proceso de integración.

## Capítulo V:

### EL TRATAMIENTO ESPECIAL DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS

#### 1. Introducción

La situación del sector agropecuario presenta características especiales que merecen atención preferente. El objetivo principal de la integración en cuanto a los productos de este sector debe ser el de utilizar los recursos disponibles en la región, mediante un grado mayor de especialización que pueda traducirse a la vez en una producción acrecentada según el aumento de la demanda y en precios más bajos para los alimentos y las materias primas agrícolas en beneficio de todos los consumidores latinoamericanos.

A causa de los numerosos problemas de orden económico, político, social y técnico que presenta la agricultura latinoamericana es necesario dar un tratamiento especial a la liberación del comercio de estos productos.

Figuran entre esos problemas los acentuados desniveles de productividad y costos entre los diversos países de América Latina. Por razones de orden natural y técnico, los rendimientos físicos por hectárea varían notablemente de un país a otro y además, por efecto de otras variables (régimen de salarios, precios de los insumos, tratamiento tributario, tipos de cambio, etc.), la posición competitiva entre determinados productos básicos acusa desequilibrios extraordinariamente grandes. Así, por ejemplo, se observan diferencias de precios que varían de 1 a 6 en el caso del arroz, y de 1 a 3 en el del trigo y maíz. Las fluctuaciones cambiarias hacen que las relaciones de precios entre países se modifiquen bruscamente de un año a otro, lo cual agrega un poderoso factor de inestabilidad e incertidumbre.

Cabe también señalar la gran cantidad de población que trabaja en la agricultura, la mayor parte de la cual lo hace en condiciones de mera subsistencia. Sea por razones de orden estructural u otras, una fracción importante de la población agrícola cultiva suelos de calidad inferior y aplica técnicas primitivas, lo que se traduce en los bajos rendimientos físicos registrados en la región.

/La gran

La gran cantidad de población que trabaja en el sector agropecuario le imprime una natural rigidez que se ve agravada por el desconocimiento, generalizado en muchos países, de las posibilidades alternativas del uso del suelo. La investigación agrícola, tanto científica como económica, es todavía muy limitada. Un estudio más detenido de los recursos existentes y potenciales seguramente permitiría determinar los cambios que podrían introducirse en el uso del suelo, y un examen de la demanda latinoamericana futura de productos agrícolas haría posible precisar los cambios deseables.

Hay, además, razones de orden técnico que aconsejan no eliminar totalmente un determinado cultivo, aunque desde el punto de vista económico fuera preferible producirlo en otra parte. Por ejemplo, hay zonas en que - por motivos climáticos - las posibilidades de producción son muy limitadas, y éstas podrían hasta ser antieconómicas en una confrontación regional, pero no parece conveniente interrumpir la continuidad de cultivos de ese tipo pues, a más largo plazo, puede existir la necesidad de contar con todos los recursos disponibles para la producción de alimentos y materias primas agrícolas a fin de abastecer adecuadamente las necesidades futuras de la región.

El mismo criterio es aplicable a la habilitación de nuevas tierras. Si, por ejemplo, se hace necesario incorporar al cultivo o a la ganadería nuevas zonas, más apartadas y de productividad más baja, será necesario que las producciones gocen de un tratamiento especial pues difícilmente podrían competir, desde el comienzo, en un mercado totalmente abierto. El caso de la reforma agraria es especialmente significativo. En las primeras etapas de reajuste de las estructuras agrarias sería esencial cuidar que los nuevos agricultores y beneficiarios de la reforma puedan competir con agricultores más experimentados y mejor organizados de otros países. Por todo lo anterior parece evidente que el proceso de liberación del comercio de productos agropecuarios debe hacerse de manera tal que no signifique un trastorno demasiado violento para los núcleos de actuales productores que, en determinados países, pueden aparecer como marginales en relación con otros.

/Mirado el

Mirado el problema a largo plazo, será necesario en América Latina aprovechar todas las tierras disponibles para atender la demanda de alimentos, si se desea evitar un efecto adverso sobre la capacidad para importar otros bienes. En efecto, estimaciones de la CEPAL y la FAO permiten establecer que la demanda regional de trigo, por ejemplo, subirá de las 12 millones de toneladas de la actualidad, a cerca de 24 millones en 1980. Un aumento mayor aún se prevé para el maíz. Para lograr estas mayores producciones, será indispensable provocar una revolución tecnológica en el campo a fin de elevar significativamente los rendimientos por hectárea, ya que la expansión de los cultivos no puede hacerse en forma ilimitada.

Además debe considerarse que existe un margen bastante grande de sustitución de importaciones de origen extrarregional. Se estima que, en la actualidad, las importaciones agropecuarias de origen extrarregional son de alrededor de 600 millones de dólares al año, aun cuando una parte considerable de ellas corresponde a las realizadas en condiciones especiales bajo la Ley 480 de los Estados Unidos. La gran diversidad de climas en América Latina permite suponer que la mayor parte - si no la totalidad - de esas importaciones extrarregionales pueden obtenerse dentro del propio territorio latinoamericano.

## 2. Política comercial para los productos agropecuarios

Los compromisos de reducción de gravámenes y restricciones cuantitativas a que se refiere el capítulo anterior se aplicarán a los productos agropecuarios, pero, dadas las características e importancia del sector, es conveniente establecer un tratamiento o régimen especial para el intercambio de estos productos que complemente y, en algunos casos modifique, el sistema general de desgravación.

/Con este

Con este régimen especial se daría también cumplimiento a lo establecido en el Capítulo VII del Tratado de Montevideo y en las resoluciones 91 y 97 de la ALALC. El régimen especial tendría por objeto fundamental regular el intercambio de productos agropecuarios a través de la organización de los mercados, y promover un avance paralelo en la coordinación de las políticas de desarrollo agrícola. Esto significa que dicho régimen, más que en la reducción y eliminación gradual de las barreras aduaneras que obstaculizan el comercio intrarregional de productos agropecuarios, debería poner énfasis en la adopción de medidas tendientes a promover el rápido aumento de la producción del sector agrícola y en la sustitución de las importaciones agropecuarias de origen extrarregional.

Sería recomendable que los países se comprometieran a adoptar tal régimen especial en un plazo no mayor de 5 años, estableciendo un sistema efectivo de organización de mercados y coordinando sus políticas de producción, por lo menos para los principales productos agropecuarios. Con este objeto deberían iniciarse de inmediato los estudios para determinar las bases de los acuerdos pertinentes.

Así, por ejemplo, deberá realizarse una investigación profunda del aprovechamiento actual y potencial de los recursos agrícolas disponibles en los países de la región, con miras a determinar una distribución más racional de la producción dentro del marco de la demanda futura estimada. Igualmente, deberán analizarse los factores que influyen en los actuales desniveles de productividad y costos, y estimarse los desplazamientos de población resultantes de los reajustes. En este sentido será necesario estimar el tipo y monto de las inversiones que se requerirán para absorber las poblaciones agrícolas excedentarias.

Junto a lo anterior, en este período deberán estudiarse y establecerse las bases para la coordinación efectiva de las políticas de producción y comercio de productos agropecuarios. En los mecanismos institucionales previstos habrá que considerar el establecimiento de comisiones especializadas que examinen y acuerden programas específicos de producción e intercambio de determinados productos o grupos de productos, incluyendo los aspectos relativos a políticas generales y particulares y los aspectos técnicos, comerciales, financieros y legales. Deberá corresponder a estas

/comisiones la

comisiones la tarea de armonizar los programas nacionales de desarrollo relativos a cada producto o grupo de productos. Sobre la base de los acuerdos parciales de esas comisiones se podría establecer un programa agrícola común que, entre otras cosas, tienda a evitar posibles desequilibrios dentro del sector considerado en su conjunto.

Hasta tanto se formule y adopte este régimen especial, los productos agropecuarios quedarán sometidos al sistema general de desgravación lineal y automática y de eliminación progresiva de las restricciones cuantitativas. Pero, a fin de evitar los reajustes violentos o los perjuicios serios que tal sistema podría causar a algunas producciones importantes, se sugiere una cláusula de salvaguardia, análoga a la del artículo 28 del Tratado de Montevideo, complementado por la resolución 97 de la ALALC. Esta cláusula de salvaguardia permitiría a los países aplicar cupos o cuotas para regular la importación de los productos agropecuarios respectivos. Podría aplicarse por decisión unilateral del país afectado, pero su adopción debería comunicarse de antemano a los órganos comunitarios los que, en caso de reclamaciones por parte de otros países miembros, tendrían que pronunciarse sobre si se justifica o no la aplicación de dicha cláusula y en caso afirmativo, determinar la cuantía y duración del cupo o cuota, el procedimiento para distribuirlo y aumentarlo progresivamente, etc.

Con el mismo objeto y sujetas a las mismas condiciones, esos cupos o cuotas podrían emplearse para sustituir las licencias previas, las prohibiciones de importar o las cuotas de absorción que puedan actualmente estar en vigor en los países latinoamericanos respecto de la importación de productos agropecuarios. Dicha sustitución podría computarse como parte del cumplimiento del compromiso de eliminación de las restricciones cuantitativas que se propuso en el capítulo anterior.

Por otra parte, existen en algunos países de América Latina organismos o empresas del estado por cuyo único intermedio se realizan las importaciones o se efectúa la comercialización de productos agropecuarios. Como estos organismos permiten controlar y regular las importaciones de esos productos, las instituciones comunitarias debieran estudiar las repercusiones que se derivan de su existencia para la promoción del intercambio regional y para la instrumentación del sistema que en definitiva se decida en materia de integración agropecuaria.

### 3. Programa de asistencia financiera

Además el programa de integración en materia agropecuaria necesitará de un programa regional de asistencia financiera que provea los fondos necesarios para: (a) elevar la productividad, particularmente de las zonas atrasadas, merced a la introducción de nuevas técnicas, incluyendo inversiones directas e investigación y extensión, mecanización, instalaciones, mejoramiento del riego, etc.; (b) estudiar los usos alternativos del suelo así como preparar y ejecutar los proyectos respectivos; (c) absorber en otras ocupaciones la población desplazada, cuando no haya posibilidades económicas de dar a la tierra otros usos productivos. Respecto a esto último cabe señalar que existen numerosas zonas de escasa fertilidad - sea por razones naturales o por obra de la erosión - que podrían reforestarse, creando nuevas fuente de riqueza y ocupación, pero ello sólo puede lograrse dentro de plazos más largos.

## Capítulo VI

### POLITICA REGIONAL DE INVERSIONES

#### 1. Significación de una política regional de inversiones

##### a) La política comercial y de las inversiones

Para impulsar a ritmo acelerado el proceso de integración de América Latina, es indispensable la confluencia de las políticas comercial y de inversiones. La liberación comercial, por sí sola, no logrará ese propósito, pues implicaría abandonar la corriente de inversiones regionales a los estímulos que, más o menos espontáneamente, proporcione el libre juego de las fuerzas de la economía. En estas condiciones, sería difícil lograr una movilización suficiente de recursos hacia aquellas actividades de mayor importancia para el desarrollo y la integración regionales.

La política regional de inversiones consiste en un conjunto de medidas deliberadas de asignación y movilización de recursos, para asegurar un crecimiento suficientemente acelerado en sectores que se consideren esenciales para la integración y el desarrollo regional y una especialización creciente que permita obtener las ventajas de las economías de escala y del uso más racional de los recursos. En esta forma debería promoverse un desarrollo más dinámico para toda la región y asegurarse que cada uno de los países participe de ese mayor dinamismo. Su formulación y ejecución recaería en los órganos comunitarios, en estrecha cooperación con los organismos públicos y privados de cada país.

La política regional de inversiones ofrece, fundamentalmente, una fórmula operativa que permite hacer compatibles las políticas nacionales de inversión con los objetivos regionales. Por otra parte, hace posible que el proceso de integración se desenvuelva en el plano de grandes decisiones que puedan contribuir a precisar a priori las ventajas y compromisos que implican para cada país.

La política regional de inversiones constituye, además, un instrumento clave para resolver un problema específico de la integración latinoamericana: la existencia de países de menor desarrollo relativo y la decisión de eliminar estos desequilibrios promoviendo un desarrollo solidario entre

/todos los

todos los países del sistema. La simple desgravación comercial preferente en los términos que la establece el Tratado de Montevideo tiene escasa significación para los países de menor desarrollo relativo por la poca capacidad de los mismos para promover inversiones y aumentos de producción y exportaciones en los rubros liberados. La ruptura de los desequilibrios regionales depende, pues, en medida fundamental, de una política regional de inversiones que, de una manera deliberada, procure acelerar en mayor grado el crecimiento de los países de menor desarrollo relativo.

Por último, la política regional de inversiones favorece la formación del mercado común latinoamericano, porque, sin perjuicio del avance de la liberación para la totalidad del intercambio, la integración de sectores claves de la economía de la región permitirá alcanzar aquella meta con mayor rapidez en esos sectores.

Sin embargo, la posibilidad de que los países realmente opten por la solución regional depende de la rapidez con que el sistema comunitario opere para proporcionar respuestas inmediatas a las aspiraciones nacionales. No podría pensarse que los países que se encuentran ya en etapas más avanzadas de su proceso de desarrollo industrial y de sustitución de importaciones posterguen sus planes a la espera de una futura solución regional.

La conciliación de las aspiraciones nacionales con la integración regional no radica simplemente en la definición teórica de las ventajas de un desarrollo regionalmente integrado frente a uno concebido en el orden nacional. Consiste, además, en la proposición de soluciones optativas concretas e inmediatas para los planes nacionales, principalmente en los sectores industriales de base. Por eso, la formulación de una política regional de inversiones, sobre todo en estos sectores, es el instrumento clave que haría posible la conciliación de los objetivos nacionales con los de la región en su conjunto. Si América Latina acepta este camino, las múltiples ventajas que ofrece un desarrollo integrado orientarán desde ya a cada país a participar decididamente en el esfuerzo de integración.

/b) Preservación

b) Preservación y vigorización de la competencia

La formulación y ejecución de una política regional de inversiones entraña la adopción de criterios de protección al nivel regional para las actividades integradas. En el caso de grandes inversiones industriales podrían crearse condiciones de entendimiento entre los productores que comprometieran la competencia que, por múltiples razones, conviene mantener. La preservación del interés público se lograría por una vigilante política tendiente a impedir los acuerdos monopolísticos. La competencia efectiva entre los productores del mercado regional estimularía la eficiencia industrial. También lo haría una tarifa externa común.

No se trata de que los acuerdos de inversiones sectoriales establezcan normas que cierren el acceso a otras iniciativas individuales que deseen también operar en tales sectores. Se trata de encauzar las inversiones hacia actividades previstas en la política regional de inversiones. En la medida en que esta política responda adecuadamente a la realidad de la región y a sus aspiraciones de crecimiento, serán esas actividades las que ofrezcan oportunidades más convenientes para su establecimiento y expansión. El conjunto de incentivos que se adopten debe ser suficiente como para orientar a los capitales hacia los sectores que son objeto de los respectivos acuerdos.

c) El capital extranjero y la política regional de inversiones

Otro problema que debe examinarse es el del capital extranjero. La simple formación de un mercado regional ampliado, particularmente en el caso de industrias técnicamente complejas, puede dar lugar, dadas las condiciones actuales de subdesarrollo de la región, a una incorporación de capital extranjero en condiciones y formas tales que pudieran comprometer el control que la región debe mantener necesariamente sobre los sectores básicos de su economía. El núcleo de un sano nacionalismo latinoamericano radica no sólo en la promoción vigorosa del desarrollo de la región y de la elevación de las condiciones de vida de sus pueblos sino también en estimular al capital regional para que cumpla un papel decisivo y en establecer condiciones de desarrollo autosostenido e independiente.

/La política

La política regional de inversiones debería cuidar que la absorción de capital extranjero se haga en condiciones compatibles con la capacidad de endeudamiento externo de la región y con la independencia de su proceso de desarrollo. Mientras la política de liberación comercial no es por sí sola instrumento idóneo para asegurar el logro de tal objetivo, sí lo es la política regional de inversiones.

Es ésta, pues, otra de las ventajas fundamentales que convierten a la política regional de inversiones en un resorte clave del proceso de integración regional.

## 2. Campos de la política de inversiones

La política regional de inversiones debe concentrarse en aquellas actividades que aceleren el proceso de integración latinoamericano a la vez que fortalezcan la estructura económica del área. En la actualidad, por la escasez de capital en la región, la insuficiente dotación de personal técnico y administrativo y la elevada proporción de las inversiones que se destinan a satisfacer el mercado interno, no podría practicarse una política que abarcara globalmente la formación de capital en América Latina. Así pues, en esta etapa no tendría primera prioridad la formulación de una política regional de inversiones en actividades estrictamente orientadas al mercado interno de cada país, ni tampoco aquéllas de carácter social - vivienda y salud - o las de infraestructura destinadas a integrar los mercados nacionales.

En cambio, otras actividades tienen alto interés para el proceso de integración regional y cada país podría acelerar su desarrollo si fuesen abordadas en el marco del proceso de integración. Entre ellas cabe citar principalmente las relativas a ciertas ramas de la industria manufacturera, la agricultura y los transportes y comunicaciones, además de algunas otras actividades con un acentuado carácter regional-fronterizo.

### a) Inversiones industriales

Estas inversiones comprenden: inversiones en varias ramas de la industria de base o en industrias tradicionales susceptibles de complementación regional o que satisfagan objetivos específicos de la integración, como es el desarrollo equilibrado entre los diversos países.

#### /i) Industrias

i) Industrias básicas. Las industrias de materias primas industriales y bienes de capital que pueden ser impulsadas en el marco de la política regional de inversiones parecen ser: siderurgia, metalurgia del aluminio, química pesada (fertilizantes, álcalis sódicos y petroquímica básica), papel y celulosa, fabricación de equipos industriales básicos (los destinados a la siderurgia, producción de petróleo, generación de energía y fabricación de papel y celulosa), material de transporte (automotor, ferroviario y naval), máquinas-herramientas y maquinaria textil y equipo de construcción vial.

Por múltiples razones, las industrias mencionadas tienen una alta significación para el proceso de integración. América Latina en su conjunto y los países de mayor desarrollo relativo, en particular, han consumado ya, en buena medida, el proceso de sustitución de importaciones de bienes industriales relativamente sencillos. Por otro lado, las proyecciones sobre las tendencias de la capacidad regional para importar, derivada de sus exportaciones tradicionales, revela que ella será insuficiente para satisfacer la demanda de importaciones de bienes de capital y materias primas industriales indispensables para ampliar la capacidad productiva de América Latina. Forzada la región a profundizar su proceso de sustitución de importaciones abordando las industrias de bienes de capital, la existencia de mercados nacionales reducidos plantea problemas graves a los países latinoamericanos.

El carácter estratégico de las industrias básicas y la necesidad de impulsar su desarrollo se refuerzan al recordar su función eminentemente promotora en la asimilación, por un lado, y la difusión, por el otro, de la tecnología moderna. Las economías externas generadas por tales industrias han constituido uno de los pilares fundamentales del desarrollo de los países más avanzados. Además, la expansión de tales industrias es condición indispensable para diversificar la producción latinoamericana, habilitando a la región para hacer lo mismo con sus exportaciones y competir paulatinamente en los rubros más dinámicos del comercio mundial.

Por último, la expansión de varias ramas de las industrias básicas como la transformación de metales y la petroquímica, es requisito ineludible

/para que

para que la región pueda superar la actual etapa de exportación de materias primas (estaño, cobre, mineral de hierro, petróleo) y poder transformarlas en la región tanto para el mercado latinoamericano como el mundial.

El instrumento clave para promover la integración en las industrias básicas es, pues, una política regional de inversiones que se trace como propósito alcanzar en ciertos plazos algunas metas de producción e intercambio y que, para conseguirlo, no sólo coordine los programas nacionales de inversión sino formule también los proyectos específicos necesarios.

ii) Industrias tradicionales. En ciertas industrias tradicionales, como la textil, la formulación de una política regional de inversiones puede constituir un aporte efectivo para facilitar la modernización, elevar la eficiencia, promover la especialización regional y posibilitar el acceso de la producción latinoamericana al resto del mundo. El grado de intensidad de esta política y su orientación tienen que estar íntimamente vinculados al proceso de liberación comercial.

iii) Proyectos industriales de fines específicos. El crecimiento equilibrado de la región y la promoción de un desarrollo más acelerado para los países de menor crecimiento relativo ofrece el tercer campo de operación de la política regional de inversiones, en la medida en que los proyectos referentes a las industrias básicas y tradicionales, orientados según criterios de eficiencia y localización, no permitan un desarrollo suficiente de esos países.

El aprovechamiento de los recursos de estos países, que son susceptibles de transformación para su comercio en la región o en el resto del mundo, puede dar lugar a programas y proyectos industriales específicos que complementen en este aspecto la política regional de inversiones.

b) Inversiones en la agricultura

La necesidad de salvar los actuales déficit y de abastecer adecuadamente los aumentos futuros de la demanda, tanto de alimentos como de materias primas de uso industrial, exigirá la adopción de medidas en el plano nacional que tiendan a promover un aumento decidido de la producción y la productividad. Entre otras, merecen especial atención las inversiones en obras de riego, estaciones experimentales, instalaciones de almacenamiento, empaque y transformación de productos, para citar sólo algunas de las más importantes.

El logro de los objetivos globales de la integración y el desarrollo económico deberá apoyarse en un crecimiento firme y sostenido de la actividad agropecuaria que le permita superar los obstáculos estructurales y de otra índole que hasta ahora han entorpecido su progreso. Una política regional de inversiones podría estimular la realización de obras en aquellos campos y zonas que permitan contribuir al abastecimiento regional. La concertación de acuerdos en materia de productos agropecuarios a que se hace referencia en el capítulo V de este documento ayudará ciertamente a la determinación de los aspectos más importantes para una política coordinada de inversiones en este campo.

c) Inversiones en la infraestructura

En la medida en que aumente el intercambio regional, a consecuencia de la política de inversiones y el proceso de liberación comercial, se harán más patentes las dificultades de comunicación y transportes entre los diversos países. Así, será necesario mejorar los sistemas de transporte marítimo, fluvial, caminero, ferroviario y aéreo, lo que implica la necesidad de realizar inversiones de carácter regional en cada uno de ellos.

El capítulo VIII trata con mayor extensión los aspectos principales de una política de transportes en el mercado común latinoamericano.

El crecimiento de la corriente de bienes y servicios dentro de la región hará tanto más necesario ampliar e interconectar los sistemas nacionales de comunicaciones. La región debe incorporar a sus sistemas los últimos adelantos de la revolución tecnológica. Empresa de tal magnitud sólo puede concebirse en el marco de una política de coordinación de servicios y de inversiones en este campo.

La política de inversiones en la infraestructura debe incluir además, la expansión de la capacidad de generación eléctrica para atender las necesidades en la región. Desde este punto de vista reviste fundamental importancia la ejecución de proyectos conjuntos para el aprovechamiento de recursos multinacionales, como ciertas fuentes hidroeléctricas, y la interconexión creciente de los sistemas eléctricos nacionales.

/d) Inversiones

d) Inversiones en zonas fronterizas

Existen en América Latina varias zonas fronterizas que constituyen verdaderas regiones económicas y donde es necesario coordinar las políticas de los países limítrofes, a fin de atender a sus problemas específicos de desarrollo. Tal es el caso, por ejemplo, de las fronteras colombo-venezolana, colombo-ecuatoriana y argentina-brasileña-paraguaya. La formulación de programas de desarrollo para el conjunto de éstas y otras zonas fronterizas y de una política común de inversiones para promover su desarrollo constituye un requisito de su progreso económico y social.

La responsabilidad principal para el desarrollo de las zonas fronterizas recae en los países directamente interesados. Sin embargo, los órganos comunitarios, deberían prestar asistencia para la formulación de programas de desarrollo y proyectos específicos para la promoción de tales zonas. En particular, la Junta debería tener en cuenta que la promoción de las zonas fronterizas que interesen a países de menor desarrollo relativo puede ser una forma eficiente de acelerar su crecimiento acercando sus niveles de crecimiento económico a los del conjunto de la región.

Diversos organismos internacionales, han demostrado particular interés en cooperar para la promoción del desarrollo de zonas fronterizas.

## Capítulo VII

### LOS ACUERDOS SOBRE RAMAS INDUSTRIALES

#### 1. Beneficios de la integración en el campo industrial

Los obstáculos principales que se oponen en América Latina al desarrollo más acelerado y racional de las industrias manufactureras son el tamaño reducido de los mercados nacionales, la escasez de capitales, las limitaciones del conocimiento técnico y la falta de un clima de competencia, en que se promueva el afán de lograr la eficiencia en el funcionamiento de las industrias.

La formación de un mercado común en este sector facilitaría los cambios necesarios en la estructura industrial y su manera de operar, y, de esta manera, prepararía el camino para el acceso de la industria latinoamericana a la competencia internacional.

Los beneficios más inmediatos serían la reducción de los costos de producción por unidad de producto y ahorros apreciables en las inversiones requeridas para alcanzar un ritmo determinado de crecimiento global en el sector manufacturero. Esos ahorros de costos e inversiones serían el resultado de los siguientes factores:

- a) Ventajas de localización de las actividades productivas en relación con las fuentes más económicas de materias primas, energía y combustible y otros insumos de gran incidencia en los costos de producción;
- b) Economías de escala derivadas de la relación decreciente entre el tamaño de la instalación y el costo unitario en muchas ramas industriales;
- c) Mejor aprovechamiento de la capacidad de producción; y
- d) Elevación del nivel de eficiencia de operación.

Tales beneficios se darán en proporciones distintas según la rama de industria de que se trate. A ellos habrá que agregar otros, de no menor importancia, a la postre, como son los que se traducen en una acumulación de economías externas o en una sustitución más rápida de importaciones en el ámbito regional y que son secuelas del mayor crecimiento de la industria determinado por los factores antes mencionados.

En este capítulo no se intentará un análisis sistemático de todos los efectos de la integración de mercados sobre el desarrollo industrial, sino que se examinarán algunos ejemplos de las ventajas que pueden derivar por los conceptos mencionados, en las condiciones particulares de América Latina.

La existencia y los precios de los insumos industriales principales - materias primas, combustibles, energía y mano de obra - varían entre amplios límites en América Latina. Estas variaciones originan diferencias acentuadas en los costos de un mismo producto fabricado en la misma escala y con la misma eficiencia de operación, en distintas localizaciones, las que miden los beneficios que reportaría una especialización regional de acuerdo con las ventajas comparativas de cada lugar. Hasta ahora, sin embargo, no se han aprovechado en América Latina por la tendencia a desarrollar, sin discriminación, todo el vasto surtido de producciones industriales en cada país.

Las ventajas de localización en un mercado común se harían efectivas sobre todo para los productos en cuyo costo predominan la materia prima o la energía, pues éstos son insumos en que el costo unitario varía con extraordinaria amplitud en América Latina. Las industrias químicas constituyen un buen ejemplo de la reducción de costos que podría lograrse con una especialización regional progresiva.

La dispareja distribución geográfica en América Latina de las riquezas naturales y de otros recursos necesarios para la industria química daría un esquema para la ubicación más adecuada de cada producto, lo cual permitiría, en un proceso de integración, orientar las fabricaciones en forma más equilibrada, de tal suerte que los países se especializaran en aquellos ramos en los cuales ofrecen ventajas comparativas. Así, por ejemplo, hay países que reúnen mejores condiciones naturales para la producción de derivados de gas natural, fertilizantes nitrogenados, negro de carbono proveniente de gas, metanol y otros; países que cuentan con abundancia de gases sulfurosos obtenidos en la minería del cobre podrían aprovechar este recurso barato y especializarse en productos con gran consumo de ácido sulfúrico (sobre todo super-fosfato triple); los que disponen de fosforita tienen ventajas para la producción de fertilizantes fosfatados (fosfato bicálcico y fosfatos sódicos), etc.

La industria del aluminio, por otra parte, ilustra la enorme influencia que puede tener la especialización regional en relación con los costos de energía eléctrica. Estos costos muestran enorme variación en América Latina y casi todos los países latinoamericanos medianos o grandes proyectan la fabricación del aluminio metálico (si no la producción de alúmina). La influencia del costo de la energía es tal que dos países con un costo de energía de 3 y 10 milésimos de dólar por kWh, respectivamente, obtendrían de instalaciones del mismo tamaño e iguales características técnicas, costos por tonelada de 240 y 360 dólares, aproximadamente, con lo cual la localización que podría en este caso tomarse como óptima tendría una ventaja de casi 50 por ciento. En una región en que se quiere producir la mayor parte de las 200 000 toneladas a que ascenderá su consumo aparente en 1970, es importante el exceso de costo en que podría incurrirse por mala localización, sin tomar en cuenta el efecto negativo adicional derivado de las escalas insuficientes de fabricación que tendrían esas industrias nacionales.

También tiene gran influencia la localización sobre los costos cuando se trata de industrias en que predomina la materia prima, siendo ésta un recurso natural que depende estrechamente de condiciones locales, muy variables de país a país. Tal es el caso de los metales no ferrosos y la fabricación de papel y celulosa. En cambio, en la industria siderúrgica como en otras, sobre todo las "industrias de proceso" en que las cargas de capital tienen mucho peso en los costos, las economías de escala son las que tienen una importancia decisiva.

## 2. La industria siderúrgica

### a) Localizaciones, economías de escala y costos.

En varios países latinoamericanos se encuentran condiciones muy propicias para la producción siderúrgica. Las diferencias de uno a otro país, en cuanto a ventajas de localización, no son de tal magnitud que signifiquen una situación de primacía de una con relación a todas las demás.

/Considerada una

Considerada una planta teórica de igual dimensión (1 500 00 toneladas de lingotes) y estructura técnica y eficiencia de operación análogas en las principales localizaciones siderúrgicas, Venezuela (Orinoco) tendría probablemente alguna ventaja por los más bajos costos de acopio de materias primas. Le seguirían, en ese orden, las de México (Monclova), el Brasil (Victoria), el Perú (Chimbote) y Chile (Huachipato), aunque las diferencias entre ellas no serían tan pronunciadas como para compensar los costos de transporte.

La diferencia de Orinoco en el costo estimado de producción de arrabio sería del orden de 7 a 8 dólares por tonelada con relación a Huachipato y Chimbote y todavía menor en comparación con Monclova y Victoria. Dada la carestía de los transportes en América Latina (aunque se tenga en cuenta su probable mejoramiento futuro), con un costo de 10 a 20 dólares por tonelada, la ventaja de Venezuela no sería suficiente acaso para determinar una tendencia hacia la concentración de la producción siderúrgica en ese país, aunque bastaría para colocar fuera de competencia a algunas empresas siderúrgicas como la de San Nicolás (Argentina).

La misma conclusión no rige para el análisis de las industrias existentes, pues a las ventajas o desventajas de localización se superponen las relacionadas con el tamaño de las instalaciones y las economías de escala, la especialización y la eficiencia de operación, factores que en la industria siderúrgica tienen mucho mayor incidencia sobre el costo final de producción.

En la laminación de productos planos, escalas que varían de 300 000 a 1 000 000 toneladas determinan diferencias en el costo de unos 44 dólares, o sea casi 40 por ciento sobre el que corresponde a la planta de tamaño más económico (el costo teórico baja de 156 a 112 dólares por tonelada).<sup>1/</sup> Así también, la distinta eficiencia de operación (incluso en el equilibrio interno de la capacidad) puede reflejarse en los costos en magnitud no muy inferior.

Dada la diversidad de condiciones en cuanto a escalas, niveles de eficiencia, etc., que presentan las industrias siderúrgicas latinoamericanas, la liberación total del intercambio podría tener efectos desfavorables, sobre

---

<sup>1/</sup> Estas cifras corresponden a instalaciones que emplean una técnica moderna, lo que ocurre en pocas industrias; en las que emplean técnicas más corrientes las economías de escala se traducen en divergencias aún más acentuadas.

varias de ellas, mucho más intensos que los que podrían atribuirse a las ventajas de localización y así lo demuestran los costos teóricos estimados para las condiciones reales en que funcionan las industrias latinoamericanas en la actualidad. La introducción inmediata de un mercado común siderúrgico colocaría en situación desmedrada a las instalaciones siderúrgicas de San Nicolás, Paz del Río, Chimbote y Huachipato; las cuatro son de tamaño insuficiente, tienen desequilibrios graves en su capacidad interna (San Nicolás), un surtido de productos laminados demasiado vasto (Huachipato y Chimbote) y una estructura técnica inadecuada a los recursos naturales de que disponen (Chimbote).

b) Un programa sectorial de desarrollo.

Las diferencias de costo estimadas para las industrias existentes son demasiado altas para que los costos de transporte dentro de América Latina puedan compensarlas y evitar así el efecto negativo de la competencia de las más grandes o eficientes sobre los productores de la costa del Pacífico y San Nicolás. Por ese motivo, la formación de un mercado común siderúrgico debe ser objeto de una programación sectorial, paralela a un esquema de liberación del intercambio. En otras palabras, la integración regional de esta industria debe concebirse como el fruto de un programa coherente y racional de desarrollo, preparado y aplicado en forma sistemática durante cierto número de años, mediante el cual se eliminen o atenúen los factores negativos que colocan a algunos países (en especial a Chile, el Perú y la Argentina) <sup>2/</sup> en posición desmejorada frente a la competencia en un mercado regional de libre circulación. Por ese programa se realizarían las inversiones necesarias para equilibrar la capacidad interna de distintas empresas, mejorar la eficiencia de operación de otras, alterar la estructura técnica de algunas y aumentar la escala de operaciones de aquellas de capacidad inferior a un millón de toneladas en productos planos e 500 000 toneladas en productos no planos, hasta alcanzar esas escalas económicas mínimas. Sólo al término de la aplicación de tal programa la industria siderúrgica de América Latina estaría en condiciones de entrar plenamente en un régimen de competencia regional.

---

<sup>2/</sup> Paz del Río (Colombia) es, en gran medida, un caso especial, pues la elevada barrera natural que representan los costos de transporte interno de ese país la aísla de la competencia regional.

Ese programa de integración de la industria siderúrgica podría aplicarse en dos etapas sucesivas, cada una posiblemente de cinco años. La primera se orientaría fundamentalmente a mejorar la industria establecida. Se aumentaría el tamaño de las plantas; se aprovecharía el beneficio de las más bajas inversiones que corresponden a la complementación y equilibrio interno de industrias existentes; se introducirían los perfeccionamientos técnicos recientes (uso del oxígeno, etc.) que permiten elevar el rendimiento en grado considerable con inversiones muy pequeñas, pero se evitaría efectuar nuevas instalaciones. En la segunda etapa las posibilidades de seguir ampliando industrias existentes serían ya mucho más reducidas y el incremento de la demanda exigiría instalaciones nuevas, las que convendría construir, desde un comienzo, con una dimensión mínima económica con todos los perfeccionamientos técnicos disponibles. En resumen, las etapas para la formación gradual de un mercado común siderúrgico, combinado con un programa de modernización de la industria, serían las siguientes:

I. 1965-70 <sup>3/</sup>

- introducción de mejoramientos técnicos en la operación de las instalaciones existentes
- ampliación de escalas
- eliminación de los desequilibrios internos en la capacidad de las instalaciones

II. 1970-75

- establecimiento de nuevas industrias integradas con una capacidad mínima de 1 500 000 toneladas para producir laminados planos y de 900 000 a 1 millón de toneladas para productos no planos, dotadas de un grado razonable de especialización en los laminados finales y todos los perfeccionamientos técnicos (sobre todo los que implican un coeficiente de capital más bajo, como LD, colada continua, etc.).

---

<sup>3/</sup> Las fechas son arbitrarias y sirven únicamente para dar una idea del tiempo que se considera necesario para operar los cambios propuestos.

El objetivo de la primera etapa sería economizar inversiones y reducir los costos de producción mediante la reorganización de la industria, llevándola hacia 1970 a dimensiones económicas y a niveles de eficiencia de operación comparables con los de Europa occidental.

El objetivo de la segunda etapa sería también ahorrar capital y reducir costos, pero a partir de 1970 ya no serían posibles ampliaciones económicas salvo en muy contados casos. Se requerirían instalaciones nuevas, las que deberían establecerse desde un comienzo con una dimensión económica y no con pequeña capacidad para ampliación posterior, como ha sido la práctica corriente en América Latina hasta el presente.

La integración de mercados tendría un importante papel en la puesta en práctica de un esquema como el mencionado. En la etapa de modernización (1965-70), la integración aportaría el elemento de competencia (potencial más bien que real en esa etapa) y de emulación, sin el cual es poco probable que pueda modificarse la situación actual de relativo estancamiento técnico y de graves desequilibrios de capacidad en la industria. Contribuiría a ese efecto la reducción de los aranceles propuesta en este documento y en especial en el Capítulo IV. En los casos en que sea necesario para permitir a ciertas industrias operar a plena capacidad, dicha reducción podría ir más allá del límite general. En la etapa de establecimiento de nuevas fábricas, las reducciones arancelarias más intensas, acompañadas de otras medidas de armonización, harían posible construirlas con un criterio de especialización regional, dimensiones económicas y programas de producción especializados.

En principio, la primera etapa no exigiría la adopción de un acuerdo de integración regional, pues la racionalización de las industrias establecidas podría efectuarse en gran medida con una programación nacional. De hecho, sin embargo, ningún país ha iniciado hasta el momento una campaña importante de reorganización de la industria siderúrgica, y la creación de un mercado común bien podría ser el estímulo faltante para superar esa inercia. En la segunda etapa, éste sería absolutamente indispensable pues las nuevas instalaciones de gran tamaño y producción especializada no rebasarían las posibilidades de los mercados nacionales, sobre todo en los países más chicos.

Un esquema como el propuesto sería la solución para países como Chile y el Perú, que teniendo ventajas de localización por los bajos costos de los insumos básicos no cuentan con un mercado interno en que se obtengan la escala de operaciones y la especialización que redundan en costos comparables a los de Orinoco, Monclova y Volta Redonda. En virtud de tal programa, Huachipato debería ampliar su capacidad a un millón de toneladas de laminados (más que la ampliación que acaba de iniciarse) y cambiar su tren de laminación, especializándose en algunos de estos productos. Chimbote se beneficiará del reciente cambio de su estructura técnica, que implica el uso del procedimiento de alto horno para la reducción (en lugar del horno eléctrico) el convertidor a oxígeno en la acería y la colada continua. Además debería ampliar la escala de sus operaciones y concentrarse en la producción de algunas especialidades. Según estimaciones, con esa estructura y una capacidad poco superior a las 400 000 toneladas de lingotes, una acería especializada en Chimbote podría producir laminados no planos a un costo de unos 90 dólares, que se compara favorablemente con el costo teórico estimado para Volta Redonda y permitiría exportar al mercado mundial. La exportación, sea al mercado regional o al mundial, es imprescindible para el Perú, pues su mercado no podría absorber más de 60 por ciento de esa producción especializada. Este ejemplo muestra cómo un programa decenal de modernización y desarrollo siderúrgico podría ser el instrumento que colocaría a todos y cada uno de los países latinoamericanos en posición de competir libremente dentro de un mercado regional.

c) Economías de inversiones y costos

Se intentó determinar el efecto del programa en cuanto a ahorro de inversiones y reducción del costo global del acero. Los resultados de esas estimaciones, preliminares y basadas en simplificaciones importantes, aparecen en los cuadros 2, 3 y 4.<sup>4/</sup>

---

<sup>4/</sup> Aparecerá en breve un estudio general sobre la industria siderúrgica latinoamericana, que ha sido preparado por la CEPAL en colaboración con ILAFA, el BID y el ILPES.

Cuadro 2

CAPACIDAD DE PRODUCCION CONSIDERADA, 1963-75

(Miles de toneladas de lingote al año)

|   | 1963         | 1965         | 1970          | 1975          |
|---|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Consumo o demanda proyectada  | 9 356        |              | 18 148        | 27 259        |
| Producción efectiva o programada  | 7 211        | 9 971        | 16 235        | 25 202        |
| Saldo a cubrir con importaciones  | 2 145        |              | 1 913         | 2 057         |
| Producción de 1963  | 7 211        | 7 211        | 7 211         | 7 211         |
| Ampliaciones y puesta a punto de instalaciones nuevas, antes de 1965  |              | 2 760        | 2 760         | 2 760         |
| Ampliaciones y puesta a punto de instalaciones nuevas, entre 1965 y 1970  |              |              | 6 264         | 6 264         |
| Ampliaciones de industrias existentes en 1970 al año 1975   |              |              |               | 3 167         |
| 1 instalación nueva para productos planos que se pondría en producción entre 1970 y 1975 (1 1/2 millones de toneladas)                        |              |              |               | 1 500         |
| 4 a 5 instalaciones nuevas para productos no planos, de 900 000 a 1 millón de toneladas cada una que entraría en producción entre 1970 y 1975 |              |              |               | 4 300         |
|   | <u>7 211</u> | <u>9 971</u> | <u>16 235</u> | <u>25 202</u> |

Cuadro 3

INVERSIONES NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA SIDERURGICA  
 DE ACUERDO CON EL PROGRAMA a/

(Millones de dólares totales y entre paréntesis dólares por  
 tonelada de capacidad de producción de lingote)

|   | 1965                     | 1970                     | 1975                     |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Inversión en la capacidad total<br>instalada en 1965  | 4 076<br>(408.78)        | 4 076<br>(408.78)        | 4 076<br>(408.78)        |
| Ampliación y puesta a punto de<br>nuevas instalaciones entre<br>1965 y 1970   |                          | 757<br>(121.63)          | 757<br>(121.63)          |
| Ampliaciones en 1970 que entren<br>en funcionamiento antes de 1975  |                          |                          | 243<br>(76.73)           |
| Construcción de 1 instalación nueva<br>para productos planos de una<br>capacidad de 1 500 000 toneladas   |                          |                          | 318<br>(212.00)          |
| Construcción de 4 a 5 instalaciones<br>nuevas para productos no planos<br>de una capacidad anual de<br>900 000 a 1 000 000 de toneladas<br>cada una |                          |                          | 835<br>(194.19)          |
|   | <u>4 076</u><br>(408.78) | <u>4 833</u><br>(297.69) | <u>6 229</u><br>(247.16) |

a/ No se incluyen las cifras de 1963 por haber estado en sus comienzos la  
 producción en cuatro de las instalaciones más importantes (San Nicolás,  
 USIMINAS, COSIPA y Orinoco).

Cuadro 4

COSTO DIRECTO TOTAL DE LA PRODUCCION SIDERURGICA LATINOAMERICANA,  
 DE ACUERDO CON EL PROGRAMA DE DESARROLLO, Y COSTOS  
 PROMEDIOS POR TONELADA a/

(Millones de dólares de costo de producción y entre paréntesis,  
 costos medios en dólares por tonelada de producto)

|   | 1965                        | 1970                        | 1975                        |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Costo directo del total de la producción siderúrgica en 1965  | 1 313 <u>b/</u><br>(131.68) | 1 313 <u>b/</u><br>(131.68) | 1 313 <u>b/</u><br>(131.68) |
| Costo directo de la producción adicional debida a las ampliaciones e industrias nuevas entre 1965 y 1970  |                             | 629 <u>b/</u><br>(100.42)   | 629 <u>b/</u><br>(100.42)   |
| Costo directo de la producción adicional debida a las ampliaciones que tendrán lugar entre 1970 y 1975  |                             |                             | 243 <u>b/</u><br>(76.73)    |
| Costo directo de la producción de 1 500 000 de toneladas de productos planos en las instalaciones nuevas de 1 500 000 toneladas construidas entre 1970 y 1975 |                             |                             | 144 <u>c/</u><br>(96.00)    |
| Costo directo de la producción de 4.3 millones de toneladas de productos no planos en 4 a 5 instalaciones de 900 000 a 1 000 000 de toneladas                 |                             |                             | 405 <u>c/</u><br>(94.20)    |
|   | <u>1 313</u><br>(131.68)    | <u>1 942</u><br>(119.62)    | <u>2 734</u><br>(108.48)    |

- a/ Includido 6 por ciento de amortización sobre el valor de los equipos y un 9 por ciento sobre el activo fijo por servicio de la deuda y remuneración del capital accionario.
- b/ Calculado sobre la base de los costos medios de los insumos, suponiendo que se han incorporado todos los adelantos técnicos destinados a aumentar la capacidad y reducir los costos y que la industria es administrada eficientemente.
- c/ Calculado sobre instalaciones modernísimas con la estructura: alto horno a coque - acería a convertidor de oxígeno (L.D. o similar) - colada continua y laminación

El cuadro 2 muestra los volúmenes de producción considerados en 1965, 1970 y 1975, que resultan de una proyección de la demanda, basada en el crecimiento probable del producto interno bruto de los distintos países y de las industrias consumidoras de acero.<sup>5/</sup> Asimismo, se estableció la hipótesis de que la importación de productos de acero tenderá a bajar a un volumen un poco inferior a los 2 a 3 millones de toneladas anuales que es actualmente. El incremento de la producción en 1965-70 se cubriría exclusivamente con ampliaciones y mejor operación de las industrias existentes. En 1970-75 continuarán las ampliaciones que se justifiquen por el aumento del mercado (lo que no ocurrirá antes de 1970), pero el incremento corresponde, principalmente, a instalaciones nuevas.

El cuadro 3 muestra las inversiones correspondientes a las instalaciones en 1965 y estima las que se requerirán para la ampliación y mejoramiento de industrias establecidas, así como para la creación de nuevas instalaciones. Los promedios globales de ese cuadro muestran el ahorro que resultaría del programa esbozado, a juzgar por la baja en la inversión por unidad de producto en comparación con la actual.

El cuadro 4 presenta una estimación de lo que se ha llamado costo directo teórico global <sup>6/</sup> esto es, del costo directo en la fábrica (incluyendo gastos de materia prima, energía y combustible, mano de obra y cargas de capital), por tonelada, multiplicado por el volumen físico de producción (o de capacidad), en cada año. Como puede apreciarse en el cuadro, la reducción en el costo unitario del acero que resultaría del programa es muy importante.

El programa siderúrgico 1965-75 se traduciría en un ahorro de la inversión en instalaciones siderúrgicas y en una reducción del costo del acero. Las cifras correspondientes, que deben tomarse como órdenes de magnitud, son las del cuadro 5, derivadas directamente de las cifras básicas anteriores.

En resumen, las economías anuales que sería posible obtener en la producción total del acero en América Latina, serían las siguientes (millones de dólares):

|                                   |             |
|-----------------------------------|-------------|
|                                   | <u>1975</u> |
| - en las inversiones siderúrgicas | 375         |
| - en el costo de acero            | 416         |

---

5/ El incremento futuro del consumo aparente de acero se supone a una tasa de 7.86 por ciento anual.

6/ Estos han sido calculados a los precios medios de los insumos en América Latina incluyendo un 15 por ciento para cubrir las cargas de capital correspondientes a las inversiones en las secciones que se encuentren efectivamente en uso.

Cuadro 5

AHORRO DE INVERSIONES Y REDUCCION DE COSTOS EN EL PROGRAMA 1965-75

(Miles de toneladas y millones de dólares)

|  | 1965  | 1975                |
|--|-------|---------------------|
| Capacidad de producción  | 9 971 | 25 202              |
| Inversión total correspondiente  | 4 076 | 6 229               |
| Inversión que resultaría de una estructura de la industria similar a la de 1965                                  | -     | 9 982 <sup>a/</sup> |
| Economía de inversión  |       |                     |
| - en el período  | -     | 3 753               |
| - anual  | -     | 375                 |
| Costo directo total de la producción anual   | 1 309 | 2 734               |
| Costo directo total de la producción anual que resultaría de una estructura de la industria similar a la de 1965 | -     | 3 150 <sup>b/</sup> |
| Economía de costo anual  | -     | 416                 |

<sup>a/</sup> La inversión indicada es inferior en 320 millones de dólares (3.2 por ciento) a la que resultaría de multiplicar la capacidad de producción proyectada para 1975, por la inversión media actual por tonelada, porque se ha tomado en consideración que existen ahora grandes inversiones en instalaciones que no trabajan o lo hacen en escala muy reducida, sobre todo en la Argentina, el Brasil y México, situación que no habría variado en 1975.

<sup>b/</sup> El costo de producción calculado para 1975 es inferior en 6 por ciento a la cifra que resultaría de multiplicar los costos actuales por los tonelajes previstos, en el supuesto de que continuará la tendencia de los últimos años hacia la elevación de la productividad.

/Para producir

Para producir las 15.2 millones de toneladas de acero que representarían la ampliación de la industria siderúrgica latinoamericana entre 1965 y 1975, serían necesarias inversiones muy abultadas si la industria conservara la misma estructura y grado de subutilización de capacidad que hoy tiene. En ese caso las inversiones subirían a 5 906 millones de dólares. (Véase de nuevo el cuadro 5.) La misma ampliación sería más económica si se aplicara el esquema de integración en dos etapas, pues se reducirían a 2 153 millones de dólares. La economía (3 753 millones de dólares en el decenio) equivale a poco más de 60 por ciento de la inversión total necesaria "sin integración" lo que muestra cuán inadecuado es el uso del capital en la siderurgia latinoamericana actualmente y de qué orden serían los beneficios que reportaría la coordinación regional de su desarrollo futuro.

En los costos de producción, el ahorro sería aproximadamente 416 millones de dólares anuales, es decir 13.2 por ciento del costo total primario en fábrica del acero producido hacia 1975 (25.2 millones de toneladas).

Que las economías de costo de producción sean mucho menos pronunciadas que las de inversión se explica porque se aprovecharán plenamente en el futuro las instalaciones hoy día subutilizadas. Por otro lado, en la estimación del costo directo en 1975 correspondiente a una producción total de 25.2 millones de toneladas, pesan mucho los 10 millones de toneladas que se producen ya en 1965. Para esta parte se consideró que los costos directos por tonelada (131 dólares) seguirían tan altos en 1975 como en 1965. Las reducciones de costos serían más marcadas, si sólo se comparara la producción nueva que se iniciaría entre 1965 y 1975 (15 millones de toneladas), a los costos unitarios actuales de 131 dólares, con las ampliaciones y nuevas instalaciones que se levantarían en el período de acuerdo a un esquema de integración con costos que varían de 77 a 102 dólares por tonelada. El costo directo total en las dos hipótesis sería lo siguiente:

/Costo directo

Costo directo total correspondiente a la producción adicional de 15 millones de toneladas de acero, entre 1965 y 1975

- i) evaluada al costo promedio estimado vigente en 1965 1 965 millones de dólares
- ii) evaluada según los costos unitarios que se obtendrían en ampliaciones y correcciones de capacidad de instalaciones existentes y en nuevas unidades de capacidad económica 1 431 millones de dólares

La economía resultante es de 534 millones de dólares, que representan poco más de un 25 por ciento del costo total más alto.

3. Otras industrias

a) Metalurgia del aluminio

La metalurgia del aluminio sólo existe en dos países de América Latina, Brasil y México, y está a punto de instalarse en Venezuela. La producción presente es muy reducida en comparación con la demanda total de la región, la que crece a una tasa anual media de más de 10 por ciento. Se estima que la demanda total latinoamericana (consumo aparente) alcanzará en 1970 y 1975 a 200 000 y 270 000 toneladas respectivamente.<sup>7/</sup> Frente a esa demanda, las dos fábricas del Brasil tienen hoy una producción de unas 30 000 toneladas anuales; la de México, recién instalada, una capacidad de 20 000 toneladas y la producción proyectada en Venezuela será, inicialmente, de 10 000 toneladas anuales. Hay, por lo tanto, amplio margen para crear nuevas fábricas en los próximos años -, lo que se está considerando en los países productores y también en la Argentina, Colombia, Chile y el Perú. La metalurgia del aluminio se caracteriza por fuertes economías de escala en los costos y en las inversiones y si esta industria se desarrollara, como tiende a hacerlo en la actualidad, en pequeñas unidades de cada país, América Latina dejaría de aprovechar los grandes

---

7/ A una tasa anual de aumento del producto de 2.5 por ciento por habitante.

beneficios que podrían derivar de la instalación de una pocas fábricas grandes, localizadas con criterio económico para servir a toda la región.<sup>8/</sup>

La inversión requerida para el aluminio primario varía desde 1 250 dólares por tonelada en unidades de 10 000 toneladas de capacidad a menos de la mitad (600 dólares por tonelada) en fábricas de 180 000 toneladas.<sup>9/</sup> Los costos unitarios bajan en forma paralela por la muy elevada proporción que representan las cargas de capital en esos costos. Como ya se mencionó, el costo de la electricidad ejerce fuerte influencia sobre el costo del metal por tonelada. De ahí que las ventajas de una localización óptima en relación con la materia prima y la energía refuercen la importancia del enfoque regional para orientar el desarrollo futuro de esta industria.

Para destacar la importancia práctica de factores como los mencionados, se ha tratado de estimar la inversión total necesaria para cubrir la demanda latinoamericana de aluminio primario en 1975, según dos hipótesis:

- i) que cada país de mercado más grande que lo que se ha considerado como la capacidad mínima absoluta de planta, estableciera su propia fabricación en la década siguiente para cubrir la correspondiente demanda nacional;
- ii) que se establecieran tres fábricas regionales grandes, localizadas una en la región formada por México, América Central y el Caribe, otra en la costa del Pacífico y la tercera sobre el Atlántico.

Para no extender y complicar demasiado este ejemplo, se ha supuesto que la alúmina se importaría del mercado mundial, aunque en un caso ya se fabrique en América Latina y exista el riesgo de que también su fabricación se extienda por varios países, a pesar de las fuertes economías de escala que caracterizan también esa etapa de la industria.

---

<sup>8/</sup> Véase Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas, (E/CN.12/718), Capítulo II.

<sup>9/</sup> Datos provisionales.

La comparación entre la solución nacional y la solución regional, en cuanto a necesidades de inversión, es la siguiente:

|  | Inversiones requeridas para<br>satisfacer la demanda en<br><u>1975 (millones de dólares)</u> |
|--|--|
| <u>Solución nacional</u>   |  |
| 6 unidades nacionales (Argentina, Brasil, Colombia, México, Venezuela y otros países) <u>10/</u> | 235  |
| <u>Solución regional</u>   |  |
| 3 unidades regionales (Norte, Pacífico y Atlántico)  | 178  |
| <u>Ahorro de inversión en la solución regional</u>   | 57   |

El ahorro estimado es 57 millones de dólares, o 32 por ciento de la inversión que resultaría de la "solución nacional". En la práctica, la comparación sería mucho más favorable a la solución regional. En primer término, en el cálculo de la solución nacional se ha admitido que cada país construiría una sola fábrica con la mayor dimensión que le permitiera su mercado interno, pero la experiencia latinoamericana enseña que se prefiere muchas veces tener más de una instalación, aunque los mercados sean más pequeños que la capacidad mínima económica, a fin de evitar situaciones monopolísticas o por razones de otra naturaleza. En segundo término, las fábricas nacionales tendrían necesariamente localizaciones menos favorables que las tres unidades regionales y se ha mencionado ya la gran influencia de la localización (materia prima y energía eléctrica) sobre el costo de producción. Por último, no se han tomado en cuenta las economías en inversión resultantes de la aplicación del mismo enfoque regional en la etapa anterior, de producción de alúmina, economías que podrían ser de un 25 por ciento de las elevadas inversiones adicionales necesarias a ese efecto.

b) Fabricación de papel y celulosa.

Igualmente sensibles a la influencia del tamaño son los costos unitarios y las inversiones en la fabricación de celulosa y de las distintas clases de papel. Si se toma una escala de capacidades de 50 a 200 toneladas diarias,

10/ La agrupación de otros países corresponde a la suma de la capacidad de los países con un consumo aparente individual inferior a las 10 000 toneladas anuales.

/que corresponde

que corresponde a los tamaños de mercado de América Latina, en la producción integrada de papel y pasta celulósica (al sulfato sin blanquear), la inversión por tonelada de capacidad diaria disminuye de 180 000 dólares a 92 500 dólares (o sea, en poco menos de 50 por ciento) y el costo directo de producción baja de unos 256 a unos 145 dólares por tonelada (44 por ciento).<sup>11/</sup>

Estas posibilidades de reducción de las inversiones necesarias son de vital interés para América Latina, por el importante déficit de capacidad que se prevé para 1975 y que requerirá grandes ampliaciones de la industria existente en todos los países. Se plantean la alternativa de seguir, como hasta ahora, construyendo fábricas de capacidad muy reducida (sea por la limitación de muchos de los mercados nacionales, sea por el deseo de contar con más de una instalación) o, por el contrario, hacer posible a través de los arreglos de un mercado común la construcción de fábricas regionales de tamaño económico. Por otra parte, la racionalización del desarrollo futuro de la industria sería también muy importante desde el punto de vista de que en casi todos los países latinoamericanos predomina una estructura de costos elevados. Una comparación de los precios de venta de los principales productos de papel con los del mercado mundial (precios medios c.i.f. de importación) muestra que las diferencias, en contra de la producción latinoamericana, varían en la mayoría de los casos de 50 a 150 por ciento.

Un cálculo teórico sobre la instalación de capacidad adicional para atender al incremento de la demanda previsto para el período 1970-75, según dos hipótesis, de fábricas de tamaño económico mínimo (200 toneladas diarias) y de fábricas con la capacidad media corriente en América Latina, permite formarse una idea sobre el orden de magnitud de los ahorros de inversión y las reducciones de costos que implicaría un mercado común en el desarrollo futuro de esta industria. Aplicando los costos unitarios teóricos a las magnitudes totales de capacidad por crear, se obtienen también los montos del menor costo que tendría la producción obtenida a través de las plantas regionales.

---

<sup>11/</sup> Véase E/CN.12/718, capítulo IV.

|   | Celulosa y pastas<br>celulósicas (total) | Papeles y<br>cartones (total) |
|---|--|-------------------------------|
| Déficit de capacidad previsto en 1970-75<br>(mil toneladas/año)   | 1 893                                    | 2 114                         |
| Capacidad media de las fábricas<br>existentes (toneladas/día)   | 56                                       | 36                            |
| Inversión/ton día correspondiente a la<br>capacidad media en las fábricas<br>existentes (mil dólares)                         | 127                                      | 226                           |
| Inversión total para crear la capacidad<br>adicional correspondiente a fábricas<br>de la capacidad media actual (mil dólares) | 729 000                                  | 1 448 000                     |
| Costo unitario de producción en fábricas<br>de la capacidad media actual (dólares)  | 163                                      | 215                           |
| Costo total de la producción adicional en<br>fábricas de la capacidad media actual<br>(mil dólares)                           | 309 000                                  | 455 000                       |
| Inversión/ton día en fábricas de 200<br>ton/día (mil dólares)   | 85                                       | 133                           |
| Inversión total para crear la capacidad<br>adicional con fábricas de 200 ton/día<br>(mil dólares)                             | 487 000                                  | 652 000                       |
| Costo unitario de producción en fábricas<br>de 200 ton/día (dólares)  | 119                                      | 133                           |
| Costo total producción adicional en fábricas<br>de 200 ton/día (mil dólares)  | 225 000                                  | 261 000                       |
| Economías: - en las inversiones (mil dólares)   | 242 000                                  | 596 000                       |
| - en costos anuales de producción<br>(mil dólares)  | 84 000                                   | 174 000                       |

Lo anterior es un cálculo teórico que implica numerosas simplificaciones. En determinados casos las fábricas pequeñas son inevitables y en otros los costos de transporte a determinados mercados locales pueden permitirle a una fábrica pequeña competir con buen éxito con otras de

dimensión más económica. Sin embargo, el planteamiento básico para ese cálculo hipotético conserva su validez y los resultados - ahorros en las inversiones y en los costos del orden de alrededor de un tercio de los valores correspondientes a la solución nacional, tanto en la fabricación de celulosa, cuanto en la de papeles y cartones - son sugestivos del potencial que ofrece el mercado común latinoamericano para esta rama industrial.

c) Industrias químicas

Las escalas de producción comunes en la industria química latinoamericana están muy distantes, en general, de la "óptima" y en muchos casos se sitúan por debajo de la que constituiría un "mínimo económico" en función de precios de mercado no amparados por altas barreras arancelarias.

Los datos incluidos en estudios anteriores de la CEPAL sobre el déficit de capacidad en América Latina en el período 1965-70 de los principales productos químicos y sobre costos teóricos e inversiones unitarias teóricas a distintas escalas, permiten estimar algunos órdenes de magnitud relativos a las economías en los costos de producción y en las inversiones totales requeridas, que resultarían de la aplicación de un esquema de integración regional de las industrias químicas en condiciones ideales.

Se ha tratado de medir, de manera aproximada y sobre la base de determinadas hipótesis, las economías tanto en los costos de producción como en las inversiones, que resultarían de la eliminación de los déficit de capacidad previstos para el período 1965-70, de acuerdo con dos soluciones: la nacional, en que cada país trataría de hacer frente a su demanda interna y la regional, que haría posible la instalación de fábricas de tamaño económico. Los procedimientos y simplificaciones necesarios para ese cálculo han sido descritos en un informe de CEPAL <sup>12/</sup> y, por razones de brevedad, no se reproducirán aquí. Los resultados se dan a continuación.

---

12/ Las industrias químicas y la integración económica regional  
(SI/ECLA/CONF.15/L.8/Rev.1)

Millones de dólares

|   |       |
|---|-------|
| Economía actual en los costos de producción correspondientes a la expansión prevista para 1965-70 | 290   |
| Economía anual de inversión correspondiente a la expansión 1965-70                                | 200   |
| Inversión anual en la solución nacional   | 442   |
| Valor bruto de la producción estimada (productos químicos básicos e intermedios) en 1970          | 2 945 |

Los resultados obtenidos se refieren únicamente a los productos químicos básicos e intermedios, los que representan un 50 por ciento de la totalidad de la rama química, ya que para los productos para-químicos y de consumo final, por la naturaleza de su fabricación, las economías de escala son marcadamente inferiores. Se aprecia que la economía en los costos de producción sería de un 10 por ciento anual y el ahorro en las inversiones alcanzaría a 45 por ciento.

#### 4. El proceso de reorganización de la industria

La mayor competencia que tiene que afrontar la industria local por las importaciones provenientes de la región inducidas por las liberaciones arancelarias, da lugar a distintas reacciones en las empresas. Las premisas en que se fundamenta la integración presuponen que esas reacciones redundarán en un aumento de la productividad y eficiencia medias de la industria, con una reducción paralela en los costos. El proceso de mejoramiento de la eficiencia, sin embargo, va acompañado inevitablemente de una serie de transformaciones que sufren las empresas del sector y que, en casos extremos, pueden significar la quiebra o requerir un cambio a otras líneas de actividad, con pérdida de parte considerable del activo. La probabilidad de tales desajustes es de suma importancia para determinar la gradualidad necesaria en el ritmo de reducción de los aranceles y otros obstáculos al intercambio.

La naturaleza e intensidad del impacto sobre la industria local depende, por una parte, del grado de competencia que ofrecen las importaciones y, por otra, de las condiciones en que se encuentra la empresa,

/del tipo

del tipo de empresario que la maneja y de las condiciones del mercado local. Tomando en cuenta las distintas situaciones posibles, las empresas ineficientes pueden clasificarse en categorías definidas, según su reacción a una competencia intrarregional más aguda.

- i) Empresas ineficientes, pero que eluden la competencia por producir para mercados locales o atender una demanda muy irregular, que no atrae a las empresas más eficientes;
- ii) Empresas ineficientes, que estimuladas por la competencia, renuevan sus métodos o cambian sus productos, por su cuenta y con recursos propios;
- iii) Empresas ineficientes, que no tienen la capacidad de reaccionar al acicate de la competencia, pero que son recuperables mediante programas de asistencia técnica y financiera debidamente orientados;
- iv) Empresas ineficientes y económicamente irrecuperables, pero que por razones de política nacional deben subsistir, al amparo de una protección temporal, a veces prolongada;
- v) Empresas ineficientes e irrecuperables, que deberán desaparecer y ser sustituidas en parte por las empresas eficientes y las de los grupos (ii) y (iii) y en parte por un incremento del intercambio.

De un análisis de este tipo se deduce que no sólo es muy limitado el número de empresas - aunque variable de sector a sector - que probablemente llegue al extremo de la quiebra sino también que hay algunas acciones concretas que pueden adoptarse previa o simultáneamente a la liberación arancelaria y que serán eficaces para facilitar la reorganización de la industria local a niveles más elevados de productividad y eficiencia.

Dentro de un mismo sector industrial hay variaciones muy acentuadas en los niveles de productividad de la mano de obra y eficiencia operativa de la maquinaria. Esas variaciones alcanzan, por ejemplo, una amplitud de uno a doce en la productividad de la industria textil del algodón del Brasil y de uno a ocho en la de la lana del Uruguay. Los mismos márgenes de variación son típicos de la industria textil de otros países y traducen una situación que se reproduce en otras ramas de la industria, no tanto las de "proceso" sino principalmente aquellas en que los factores de adaptación hombre-máquina y organización interna adquieren mayor importancia (industrias mecánicas en general, etc.).

El primer factor que debe tomarse en cuenta es que muchos de los establecimientos de más baja productividad no se encuentran en realidad expuestos a la competencia de las empresas más productivas y eficientes, sean del país o del exterior, porque fabrican productos muy especiales, con sus características de demanda limitada o irregular, o dependen de particularidades del mercado típicamente locales. Este núcleo, frecuentemente numeroso, de fábricas ineficientes, nada tiene que temer del incremento de la competencia. Aunque no se relacione directamente con el tema de la integración, cabe preguntarse cuál sería entonces la manera de elevar el nivel de eficiencia de ese numeroso grupo de fábricas, si la competencia no constituye para ellos un instrumento eficaz. La eficiencia de esas plantas depende, más que nada, del ambiente industrial general del país y del sector en particular, y aumentará en la medida en que el nivel medio de instrucción y entrenamiento de la mano de obra se eleve y en que los principios de gerencia y administración industrial se difundan y penetren en las empresas ineficientes. Es un proceso lento, en el cual ese núcleo de empresarios, frecuentemente numeroso (sobre todo en las industrias tradicionales, de bienes de consumo, pero también en numerosas fabricaciones mecánicas y otras), irá a la zaga del progreso en el resto del sector.

Las demás empresas, que están expuestas a la competencia en virtud de la naturaleza de los productos que fabrican, presentan reacciones de dos clases principales. Unas se adaptan a la nueva situación del mercado, reorganizando sus métodos de trabajo, modernizando su equipo y, en esa forma, reduciendo sus costos y otras logran el mismo efecto cambiando de productos especializándose en uno o en un número muy limitado de líneas de producción, cuando anteriormente dispersaban sus esfuerzos en un surtido demasiado extenso.

Es difícil evaluar qué proporción de las empresas de un sector dado tiene esta capacidad de readaptación, la que depende en esencia, de una dirección empresarial ágil y capaz, aunque también en medida no despreciable de la existencia en el país de condiciones propicias a tales cambios en especial las relacionadas con las facilidades de crédito en el período de transición. Un análisis de los datos de

eficiencia y productividad por empresa que se han recogido en los estudios de la CEPAL sugiere que el grueso de la industria tradicional, en casi todos los países de la región, no tiene la capacidad empresarial necesaria para efectuar tales cambios. A primera vista esa industria presenta un cuadro de completo estancamiento técnico, donde las posibilidades de recuperación por esfuerzo propio son casi nulas, pero un examen más detenido arroja algunas dudas sobre ese diagnóstico. Los bajos niveles de eficiencia operativa son un hecho, pero no hay pruebas de que sean permanentes o existan como tales desde períodos prolongados y que se perpetúen en el futuro. Los estudios detallados que han revelado estas informaciones se refieren a una fecha determinada y no dan luz sobre la evolución anterior y las tendencias futuras. Por esa razón, no puede del todo desecharse la hipótesis de que las empresas con bajos índices de eficiencia operativa, en un momento determinado, puedan estar unas en el curso de un proceso de reducción progresiva, hasta llegar al punto más bajo, en el cual la operación deja de una vez de ser remuneradora y la empresa entra en quiebra y cierra o pasa a otras manos más capaces y luego inicia un proceso ascendente en la escala de la productividad y la eficiencia de operación; y otras en fase ascendente, por haber sufrido una reorganización interna o haber cambiado su equipo. Este doble movimiento de las empresas caracterizaría una situación dinámica, de progresiva elevación del nivel medio de eficiencia en la totalidad del sector. No hay informaciones suficientes para saber con seguridad qué es lo que realmente está pasando en la industria latinoamericana, puesto que los estudios sectoriales profundizados de que se dispone, se hicieron por primera vez en años muy recientes. Pero no puede descartarse la posibilidad de que esté presente en diversos sectores y países, un proceso dinámico de ese tipo, al nivel de la empresa individual, caso en que los reajustes requeridos por un incremento del intercambio regional se harían con menos perturbaciones sobre las empresas existentes.<sup>13/</sup>

---

<sup>13/</sup> Otro informe reciente de la CEPAL (El proceso de industrialización en América Latina, E/CN.12/716) analiza este tema desde un punto de vista global.

Con la reserva que se ha planteado en las líneas anteriores, puede decirse que un segmento de cierta importancia de las industrias tradicionales no podrá readaptarse a la nueva situación de mercado por su propia iniciativa y con sus propios recursos, ya sea porque le falta la capacidad empresarial para analizar la nueva situación y determinar en función de ella los cambios que debe introducir en la empresa, o porque esos cambios significan inversiones adicionales, para cuya realización no dispone de los medios financieros necesarios. Estas empresas, que podrían calificarse de recuperables, podrán pasar a niveles más altos de productividad y eficiencia, siempre que tengan el apoyo de programas suficientemente amplios y flexibles de asistencia técnica y financiera, organizados en función de las características del sector y de la agudización prevista de la competencia. La industria textil es el ejemplo más destacado de esta situación.<sup>14/</sup>

Pero también en otras ramas, incluso de fabricación de bienes de capital, existe análoga situación. La fabricación de máquinas-herramientas, concentrada casi en su totalidad en el Brasil y la Argentina, tiene en esos dos países una estructura dispar, con un pequeño número de grandes, o muy grandes establecimientos de buen nivel técnico y de eficiencia elevada y un gran número de talleres de pequeña (y minúscula) dimensión, que trabajan a niveles técnicos más bajos y con una eficiencia más reducida. Algunos de estos establecimientos enfrentan claramente la posibilidad de desaparecer en el futuro con el crecimiento de la industria y el aumento de la competencia, tanto intrarregional, como nacional, o por lo menos de quedar estacionarios en su posición actual, de productores de máquinas elementales, de construcción burda y bajos precios, para los cuales siempre existirá alguna demanda, aunque fuertemente decreciente en términos relativos. Sin embargo, los estudios recientes de la CEPAL sobre esta industria han mostrado que varios de ellos no podrán adaptarse fácilmente a los requerimientos futuros de la industria mecánica, de una proporción creciente de máquinas de diseño más complejo y construcción más

---

<sup>14/</sup> En otro documento (E/CN.12/718, capítulo VI) se analiza con cierto detalle, la naturaleza y modalidades de aplicación de un programa de asistencia para facilitar la reorganización de esa industria al integrarse sus mercados.

delicada, para los trabajos de mayor precisión y en series más largas que caracterizan a los estados más avanzados de las industrias mecánicas en general. En cambio, si lo podían hacer algunos establecimientos que disponen de mano de obra adiestrada y de buenos equipos de producción, siempre que alguna entidad de asistencia técnica que los oriente en el análisis de las necesidades futuras del mercado, les suministre los diseños de modelos más complejos y pesados de máquinas y los guíe en la preparación de los prototipos correspondientes y en las etapas iniciales de la introducción de normas de calidad y de rendimiento más rigurosas. En este caso, como en otros similares, bastante numerosos incluso en los países de industria más desarrollada, un programa de asistencia técnica y de inversiones para reorganización y mejoramiento de fábricas permitirá no sólo obtener los beneficios de un aumento del intercambio y de la especialización entre los países miembros del mercado común sin que medien desajustes de consideración en las industrias existentes, sino que hará también un aporte muy efectivo al progreso industrial y a la elevación de los niveles de productividad y eficiencia en la industria, al forzar el mejor aprovechamiento de importantes factores de producción aplicados ya en ella.

Por último, queda el residuo de empresas que son del todo irrecuperables, para las cuales todo el programa de asistencia técnica y todo el esfuerzo de inversión resultarían infructuosos. De ellas, unas representan inversiones muy cuantiosas y, tanto por esta razón como por motivos de "seguridad nacional", "equilibrio industrial" u otros fundamentados en consideraciones no estrictamente económicas, pero cuya realidad hay que admitir y respetar, no podrán ser abandonadas a su suerte. Para ellas habría que incluir en los acuerdos sectoriales un régimen temporal de salvaguardia, probablemente a través de cuotas de importación, que les permita sobrevivir mientras perduren los motivos mencionados. Las demás empresas irrecuperables, para las que no valen razones del mismo tipo, representarían un pequeño sacrificio - pues su número, como se deduce de la enumeración anterior, sería bien modesto - en aras de los beneficios que resultarían del cambio de toda la estructura que, al final de un período de transición ciertamente largo, permitirá a la industria latinoamericana superar su depresiva característica actual de tener costos sistemáticamente altos.

Las pérdidas de activo, incluso en este caso extremo, no serían totales. Por una parte, el proceso de liberación arancelaria y consecuente agudización de la competencia sería deliberadamente lento y esto significa que, para muchas de las empresas, el período de gracia podría coincidir con la llegada al final de la vida económica de sus equipos de producción. La reposición de esos equipos sería, en realidad, el resultado neto del proceso. Por otra parte, en aquellos casos todavía más limitados de caída violenta y rápida bajo la presión de la competencia, se venderían los equipos todavía servibles a otras empresas del mismo ramo, como ocurre en cualquier proceso normal de competencia interna.

#### 5. La integración sectorial en la ALALC

Para promover la integración de los mercados de productos manufacturados se dispone, en la ALALC, de dos instrumentos: las negociaciones anuales de desgravación y los acuerdos de complementación para productos o grupos de productos específicos.

Las negociaciones anuales han llevado a la inclusión en las listas nacionales de un número no insignificante de manufacturas, pero de ahí no ha resultado un incremento sustancial en el intercambio de tales productos, ni será razonable, por diversos motivos, esperar resultados muy distintos en el futuro. El sistema de negociaciones de producto a producto, por pares de países con extensión a los demás de las concesiones pactadas, tiene la tendencia a concentrarse en los productos nuevos, todavía no producidos en la región o producidos en cantidades muy insuficientes, y evitar aquellos ya producidos, donde la competencia regional podría provocar desajustes en las industrias existentes. Pero una desgravación en productos todavía no producidos, para ser aprovechada, requiere la realización previa de nuevas inversiones, lo que a su vez hace indispensable la seguridad de que las desgravaciones no se retirarán o modificarán en las próximas negociaciones e incluso que se ampliarán hasta la eliminación total de los obstáculos al intercambio. Esta condición se alcanzaría con la inclusión de los productos en la lista común. Sin embargo, el muy reducido número de productos manufacturados de real significación que

/se han

se han incluido hasta ahora en esa lista común, muestra que existen obstáculos de consideración que impiden confiar en las negociaciones anuales como forma de promover la integración industrial.

El Tratado de Montevideo prevé otro mecanismo especialmente destinado a promover la integración en el campo industrial: los acuerdos de complementación.

a) Los acuerdos de complementación

Los acuerdos de complementación se tratan en los artículos 15, 16 y 17 del Tratado de Montevideo. Cada acuerdo de complementación debe contener un programa específico de liberación y normas para la preservación de los márgenes de preferencia que hayan sido acordados frente a terceros países, así como disposiciones sobre la armonización de los tratamientos dispensados a las importaciones procedentes de terceros países, la coordinación de programas y estímulos gubernamentales (relativos, incluso, a los tratamientos aplicados a los capitales y servicios procedentes de dentro o fuera de la zona) y la reglamentación destinada a impedir prácticas desleales de comercio.

Hasta el momento, sólo se han negociado y ratificado dos acuerdos de complementación, relativos a ciertos tipos de máquinas calculadoras y a válvulas electrónicas. Aunque los resultados que se están obteniendo parecen animadores, el limitado campo que se ha cubierto hasta ahora y las dificultades para multiplicar tales acuerdos, muestran que tampoco es ésa la solución para acelerar el acceso de los productos manufacturados al régimen de liberación.

Las dificultades probablemente, derivan de que los acuerdos de complementación, en su aplicación práctica, no difieren mucho de una negociación normal que lleve a incluir desgravaciones específicas en las listas nacionales. Aunque el Tratado admite la posibilidad de que los acuerdos establezcan disposiciones complementarias de la simple desgravación, acerca de la uniformación parcial o total del arancel

/externo y

externo y la armonización de otras condiciones de la competencia, como el régimen de capitales extranjeros, etc., esto es sumamente difícil de traducir en la práctica por diversas razones:

i) El Tratado no establece reglas y procedimientos para definir esos compromisos complementarios de las desgravaciones;

ii) Tampoco se instituyen procedimientos o reglas, ni aún de carácter general, para la inclusión de disposiciones de promoción aunque el espíritu y la letra del Tratado lo admiten claramente;

iii) De llegarse a formular un acuerdo de complementación que incluyera disposiciones concretas para la promoción de una determinada actividad industrial, la actual estructura institucional de la ALALC no permitiría ejecutarlas fácilmente, en especial en lo relativo a la fiscalización del cumplimiento de los compromisos y a la realización de inversiones y de programas de asistencia técnica para promover actividades productivas o para facilitar el reajuste de las existentes;

iv) Por último, no habría ninguna entidad que estuviera en condiciones de preparar acuerdos de complementación tan complejos como se requieren y no sería realista esperar que tales acuerdos pudieran prepararse por la sola iniciativa de las partes interesadas.

Esta situación ha sido reconocida desde hace algún tiempo en la misma ALALC, en donde se han dado en los últimos meses algunos pasos para remediarla. La primera iniciativa de importancia en ese sentido ha sido la creación y la labor realizada hasta ahora por la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial (CADI).

b) La Comisión Asesora de Desarrollo Industrial y los Grupos de Estudio Sectoriales

El Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, recogiendo una recomendación formulada por la Primera Reunión de Planificación, Fomento y Orientación del Desarrollo Industrial, celebrada en Lima, creó la Comisión Asesora de Desarrollo Industrial por la Resolución 31. La Resolución 75 de la III Conferencia establece que "el Comité Ejecutivo Permanente encomendará a dicha Comisión que realice el exámen de las /políticas de

políticas de las Partes Contratantes en el sector industrial e identifique los problemas que en dicho sector graviten sobre el proceso de integración". La CADI, en su primera reunión celebrada en mayo de 1964, llegó a resultados interesantes, sobre todo de dos órdenes: aprobó una serie de "bases para la formulación de una política zonal de desarrollo industrial" y recomendó al Comité Ejecutivo Permanente la creación de cuatro Grupos de Estudio, tres de ellos relacionados con la dilucidación de los problemas de la integración en ramas industriales específicas.

Las bases para la formulación de una política zonal de desarrollo industrial representan un avance conceptual en relación con las que hasta ese momento fundamentaban los acuerdos de complementación, constituyendo el primer enunciado de una política de integración en el campo industrial. Tal avance se manifiesta, principalmente, en tres aspectos:

i) Se acepta el concepto de la "localización programada de industrias de carácter zonal", en vista de "las diferentes estructuras y niveles de desarrollo de los países de la ALALC", y se reconoce que este objetivo requiere "la adopción de una política común en el sector de producción considerado";

ii) Declárase explícitamente que tal programación deberá tener por objetivo "una distribución equitativa de los beneficios de la integración"; y

iii) Se establece que los medios y estímulos a utilizar en esa integración programada deberán incluir instrumentos no sólo de política comercial, "sino todos aquellos que inciden en un proceso de integración industrial sectorial".

En esta forma, la CADI parecería estar defendiendo una verdadera programación sectorial de ámbito regional, concepto mucho más amplio que el de los acuerdos de complementación. Quedó, sin embargo, un importante aspecto que no se definió con suficiente claridad. Esos acuerdos han sido concebidos para "producciones nuevas" y como medio de conciliar el avance de la integración con la defensa de la posición alcanzada por cada país en las industrias existentes. Esta es una

/limitación importante

limitación importante del enfoque propuesto de los acuerdos de complementación y parecería que las nuevas bases formuladas por la CADI, ambiciosas en muchos aspectos, seguirían sufriendo la misma limitación. De hecho, a pesar de mencionar el propósito de lograr "el mayor y mejor uso de los recursos de la región", y de reconocer que "la competencia entre los productores de la Zona estimulará el reordenamiento industrial en los países del área", aquellas bases siguen refiriéndose a la "complementación industrial" y colocan especial énfasis en "el estudio, la instalación y el desarrollo de industrias de carácter zonal", mostrando en esa forma tener en vista el desarrollo de nuevas industrias todavía no existentes, mucho más que favorecer una real integración en el campo industrial, la que no distinguiría entre sectores nuevos y sectores establecidos a no ser en el tipo de medidas adoptadas en relación con unos y otros.

Los grupos de Estudio creados deberían integrarse con técnicos de la Secretaría de la ALALC y de organismos interamericanos de cooperación económica (CEPAL, CIES, y BID), además de expertos designados por los gobiernos miembros de la Asociación en carácter de colaboración técnica, más bien que de participación oficial. Tres de esos Grupos se ocuparían de los problemas de la siderurgia, las industrias químicas derivadas del petróleo y la industria de la celulosa y el papel, respectivamente.

Los tres Grupos de Estudio han celebrado reuniones en los últimos meses de 1964, en las que se dedicaron a elaborar un método de trabajo para la recolección de antecedentes considerados indispensables al desempeño de la tarea de analizar las perspectivas y dificultades de la integración en sus campos respectivos. La CADI, en su II Reunión ha procedido en fecha reciente a analizar las metodologías propuestas por los Grupos, fijando los objetivos de la etapa siguiente de sus trabajos y señalando los caminos para alcanzarlos.

Los grupos han reconocido en sus informes la magnitud de la tarea que se les ha encargado y la necesidad, para cumplirla, de recursos amplios y especializados. Como lo puntualizó la Secretaría de la ALALC en un informe para la II reunión de la CADI: "La experiencia de los organismos /internacionales que

internacionales que realizan estudios descriptivos de sectores industriales en los países del área demuestra que contando con varios expertos dedicados exclusivamente a un sector y con medios financieros para recorrer los países, los trabajos demoran aproximadamente tres años".

Sobre lo anterior deberá pronunciarse la CADI en su II reunión. El curso que en definitiva tomen los trabajos de los grupos sectoriales de la AIAC todavía no se conoce, pero en las decisiones que se tomen, habrá de pesar el hecho de que, desde la fecha de su primera reunión, la Conferencia de las Partes Contratantes ha probado dos importantes resoluciones que habrán de influir decisivamente en el curso de los trabajos de integración industrial. Al mismo tiempo, sobre todo una de ellas, ponen todavía más de relieve el desequilibrio entre las metas aceptadas por los países miembros y los mecanismos institucionales de que se dispone para promoverlos de manera efectiva.

c) La política de integración industrial de la Resolución 100 (IV)

El empleo más frecuente de los acuerdos de complementación se ha visto dificultado, entre otras causas, por la circunstancia de que esos acuerdos debían subordinarse a las disposiciones generales del Tratado relativas a la extensión multilateral de las concesiones pactadas. Sólo dos países, clasificados como de menor desarrollo relativo (Paraguay y Ecuador) podrían beneficiarse de una excepción a la cláusula de nación más favorecida. En otras palabras, el Tratado de Montevideo no daba lugar a acuerdos subregionales, y precisamente las mayores posibilidades de complementación en un sentido restricto parecían existir entre grupos más limitados de países, interesando, frecuentemente, a una misma empresa radicada en esos países.

La Resolución 99 (IV) abrió posibilidades nuevas a tales arreglos subregionales, al admitir excepciones a la aplicación de la cláusula de más favor. En su artículo XXI esa Resolución establece que "las Partes Contratantes convienen expresamente que aquéllas que no participen de un Acuerdo de Complementación sólo se beneficiarán de las franquicias recíprocamente pactadas entre las Partes que intervengan en el Acuerdo, mediante el otorgamiento de adecuada compensación". Esta compensación deberá ser convenida con las partes interesadas, a través de negociaciones, debiendo

/el Comité

el Comité Ejecutivo Permanente declarar la compatibilidad del Acuerdo con los principios y objetivos generales del Tratado. Por otra parte, al Comité le compete también denotar las divergencias que puedan surgir en la negociación en cuanto a la interpretación de lo que debe entenderse por "adecuada compensación".

Una actitud más liberal en cuanto a la formación de grupos subregionales es, sin duda, necesaria para permitir una adaptación más flexible de los acuerdos por sectores de industria a las realidades de una región donde predominan entre los países grandes disparidades de niveles y aptitudes para el desarrollo. Al mismo tiempo, se crearía el riesgo de una excesiva fragmentación quizá irreversible, en el proceso de integración en materia de industrias. Para evitarlo sería necesaria una reglamentación estricta del uso de las excepciones a la cláusula de nación más favorecida.

La Resolución 100 (IV) tiene por objeto formular de manera comprensiva y a la luz de la experiencia las directivas básicas de política económica en materia aduanera, monetaria, de desarrollo agropecuario y de desarrollo industrial y asimismo formular un "programa de acción" para ejecutar tales políticas.

Las directivas básicas de la política de desarrollo industrial incorpora en su totalidad los criterios propuestos por la CADI, pero indica las bases a que deberían sujetarse los estudios y tareas acerca del desarrollo industrial zonal:

i) "Asignar especial importancia a la integración sectorial como medio de fomentar el desarrollo económico de la región" y señalar que esto presupone un "desarrollo de la actividad industrial del sector correspondiente de acuerdo con los esquemas de programación conjunta que para tal efecto se establezcan";

ii) "Para lograr la complementación industrial deben utilizarse todas las formas de complementación posibles en el campo de la producción industrial, sin limitarse a los acuerdos previstos en el artículo 16 del Tratado";

iii) Prestar especial atención "a aquellas actividades productivas no desarrolladas o que se encuentran en muy incipiente grado de evolución";

/iv) "Cuando

iv) "Cuando se trate de industrias que ofrezcan escasas posibilidades de complementación sobre bases conjuntas de programación, deberán establecerse condiciones equitativas de competencia que las aseguren el aprovechamiento más ordenado posible del mercado ampliado".

Debe notarse que en tales criterios se acentúa el énfasis en la integración industrial, mediante la "programación conjunta" de sectores industriales, utilizando instrumentos que no sean los acuerdos de complementación; pero, al mismo tiempo, sigue haciéndose una distinción entre las actividades nuevas y las existentes, limitándose la aceptación de una "programación conjunta" a los sectores nuevos. Ambos conceptos parecerían dificultar la formulación de una política para la integración de sectores industriales con perspectivas de pleno éxito.

El "programa de acción" formulado para ejecutar la política industrial también parece insuficiente, pese a que traduce una actitud de búsqueda de procedimientos nuevos. Ese programa consiste en lo siguiente:

- i) Grupos de Estudio sectoriales, tanto los ya creados, como otros a cuya creación procedería el Comité Ejecutivo Permanente con el asesoramiento de la CADI;
  - ii) Un estudio, a cargo de la Secretaría, para clasificar las actividades industriales de la Zona según su grado de desarrollo y las posibilidades de complementación que en ellas se ofrezca; y
  - iii) El establecimiento de las bases para lograr condiciones adecuadas de competencia para el caso de las industrias ya existentes.
- d) Necesidad de nuevos instrumentos para promover la integración industrial.

Los objetivos de la política de integración industrial formulada en la Resolución 100 (IV) son audaces y reflejan una clara percepción de la importancia de la tarea. Pero son también evidentes las debilidades del programa de acción propuesto, y su insuficiencia frente a la magnitud de la labor que debe cumplirse. Esas debilidades parecerían ser, en resumen, de tres clases. En primer término, la insistente separación entre las actividades nuevas o incipientes y las que ya existen y el esfuerzo de establecer medios de acción completamente distintos y separados en cada

caso - acuerdos de complementación o no bien definidos acuerdos de "programación conjunta" en el primero y "reglas de competencia" en el segundo. Esta separación parece muy difícil de llevar a la práctica en una región donde hay dos o tres países de gran avance industrial, donde ya existen, con algún grado de elaboración, casi todas las actividades industriales concebibles - siempre que en la definición de éstas no se baje al nivel de producto individual o modelo específico de manufactura, lo que sería incompatible con el enfoque de la "programación sectorial conjunta".

Por otra parte, es discutible la conveniencia de reservar ese enfoque de programación sectorial para los sectores nuevos y dinámicos. Podría de aquí resultar una tendencia a consagrar la inamovilidad y casi estancamiento tecnológico que hoy día caracterizan a muchas de las industrias tradicionales en los países latinoamericanos. En vez de respetar e incluso acentuar las diferencias de niveles de productividad y eficiencia de operación que se encuentran entre los sectores nuevos y los tradicionales, la integración industrial debería tender expresamente a eliminarlas de manera gradual, extendiendo a todo el sector manufacturero los beneficios de la competencia como instrumento de promoción de la eficiencia y el progreso tecnológico y utilizando la programación sectorial como un medio eficaz de modernizar ordenada y gradualmente a las industrias tradicionales, tanto como promover la sustitución de importaciones desde fuera de la región en los sectores nuevos.

En segundo lugar, no ha sido definida la clase de instrumento con que se establecerían los compromisos arancelarios y no arancelarios con miras a la integración sectorial, aunque en la misma ALALC se reconoce que los acuerdos de complementación definidos en el Tratado no constituyen un instrumento suficiente.

En tercer lugar, una vez definido el instrumento adecuado para adelantar la integración sectorial, habría que establecer cómo se llega a la preparación del mismo, en todo lo que eso significa de elaboración y análisis de antecedentes técnicos y económicos. El procedimiento de los Grupos de Estudio intentado por la ALALC a través de la CADI, hasta ahora no ha resultado efectivo y quizás no pueda serlo, al menos para objetivos que no sean de muy corto plazo, dada la naturaleza de tales Grupos.

/Finalmente, quedaría

Finalmente, quedaría por averiguar si un acuerdo relativo a un sector industrial que fuera un verdadero programa sectorial y regional de desarrollo y que utilizara toda la variada gama de instrumentos no arancelarios indispensables podría aplicarse y fiscalizarse mediante los actuales mecanismos institucionales.

c. Naturaleza de los acuerdos sectoriales

Los acuerdos sectoriales propuestos tendientes a satisfacer los requisitos señalados en la sección anterior son instrumentos jurídicos que tienen por objeto adaptar las fórmulas e instrumentos generales de la integración económica a las condiciones particulares de ramas específicas de la industria manufacturera, a fin de lograr un avance más rápido de la integración en los mercados correspondientes.

a) Orientaciones alternativas

Los acuerdos sectoriales tienen por finalidad tanto armonizar las condiciones de competencia, como promover el desarrollo del sector industrial del caso. En cualquier acuerdo sectorial parecen necesarias disposiciones relativas a ambos objetivos, pero la proporción entre ellas dependerá mucho del enfoque que se adopte en esta materia, que puede dar mayor énfasis a uno u otro aspecto. Considerando las alternativas extremas, para simplificar la exposición, podrían llegar a definirse dos modelos bien caracterizados de acuerdo sectorial:

- i) Acuerdos de armonización, que representan un conjunto de reglas destinadas a armonizar las condiciones de la competencia, instaurar el libre intercambio y establecer el predominio de las ventajas comparativas en la orientación de ese intercambio;
- ii) Acuerdos de promoción, los que se relacionan, de preferencia, con los resultados finales deseados en cuanto a distribución de inversiones y a fomento de la producción y el intercambio que conducen a una "programación indicativa" del sector.

En el primer caso las disposiciones incluidas en los acuerdos tienen por objeto dominante permitir el libre juego de la competencia, sin necesidad de que haya comunidad explícita de puntos de vista entre los países participantes acerca de los resultados del intercambio y de la distribución regional de inversiones que se consideran deseables. Este parece ser el tipo de acuerdo sectorial que ha llevado a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). Aunque en él se incluyeron disposiciones de asistencia técnica y financiamiento en favor de las empresas que se estimaba podrían sufrir con la competencia, tenían el carácter de cláusulas de salvaguardia destinadas a facilitar la transición hacia una competencia completamente libre, sin reflejar una activa política de inversiones y de orientación del intercambio en función de criterios de desarrollo. Toda la atención, en el Tratado de la CECA, se concentra en el problema de eliminar los factores de distorsión en la formación de los precios, a fin de establecer una competencia libre y "leal". Y es así que se establece la obligación de observar numerosas "reglas de competencia", destinadas a impedir tratamientos discriminatorios en materia de tarifas de transportes, fijación de precios, etc.

En el segundo caso los acuerdos se preocupan de la armonización sólo en los aspectos más sobresalientes de disparidad o discriminación y dedican atención preferente al establecimiento de criterios y reglas de consulta para corregir, a posteriori, las tendencias desfavorables que pudieran aparecer en la evolución del sector. En tales acuerdos se incluye, como aspecto de fundamental importancia, un conjunto de disposiciones de asistencia técnica y de financiamiento en favor de aquellos países que se encuentran desmedrados en la competencia, por insuficiencia de recursos básicos, limitación de mercados o alguna otra deficiencia inicial que sea subsanable por medio de tales disposiciones y de un esfuerzo cooperativo regional.

A las dos opciones en cuanto a los objetivos corresponden requerimientos en materia de compromisos y de instituciones muy distintos. Un acuerdo sectorial de armonización tiene que establecer no sólo fórmulas de desgravación, sino también detalladas reglas de competencia y disposiciones de armonización de aspectos de estructura. La fiscalización  
/del cumplimiento

del cumplimiento de todas esas reglas y disposiciones requiere un aparato institucional muy pesado. Por otra parte, es difícil asegurar que el incremento de las inversiones y del intercambio, promovido por la integración de mercados, aunque haya una aplicación completa y eficaz de todas las reglas de competencia y disposiciones de armonización, lleve a un desarrollo equilibrado de toda la región. Consideraciones relacionadas con economías externas, con el menor riesgo de inversiones localizadas en grandes mercados y menos dependientes de la exportación, etc., podrían originar alguna preocupación en cuanto a los resultados de un proceso de integración basado enteramente en mecanismos automáticos.

Al contrario, un acuerdo destinado a programar el desarrollo de un sector sobre la base de determinados compromisos en cuanto a los resultados a 5 y 10 años plazo (en cuanto a las inversiones y al movimiento del intercambio), al menos en una primera etapa, podría dispensar de reglas y disposiciones muy minuciosas, estableciendo un mecanismo de consulta ad hoc para solucionar las dificultades y adoptar las medidas correctivas que fueran siendo necesarias. Este parecería ser el tipo de acuerdo sectorial aconsejable en las presentes condiciones latino-americanas.

Tales acuerdos se distinguen por su carácter pragmático y asimismo por la subordinación de las fórmulas de política comercial a ciertos criterios de desarrollo.

b) El pragmatismo de los acuerdos sectoriales

Los acuerdos sectoriales son una forma de obtener las ventajas y solucionar las dificultades enumeradas en los párrafos anteriores, sobre una base de compromisos adicionales a los de aplicación general, negociados pragmáticamente, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada sector. La reducción de los aranceles interiores se lleva más allá de las metas de reducción y en particular del tope que forman parte de la fórmula de aplicación general. Se establecen los objetivos en esa materia en función de las condiciones de costos en la región para los productos del sector, en particular de los desniveles de país a país y, en algunos casos, entre empresas, así como de las posibilidades de recuperación del segmento ineficiente de la industria, de su magnitud y del

/plazo que

plazo que se estima necesario para promover las transformaciones inevitables. La uniformación de los aranceles externos se establece también en función del mínimo indispensable para evitar desvíos de tráfico en la región y para eliminar desequilibrios en las condiciones básicas de la competencia que podrían resultar de aranceles muy distintos para la importación de materias primas y de partes y piezas desde terceros países. El grado de disparidad en los aranceles externos que es compatible con un incremento del intercambio interior en condiciones normales de competencia, varía en cada caso y no deja de estar en estrecha relación con el nivel arancelario interno que se mantenga. Cuanto más se desee hacer avanzar la reducción arancelaria interna, más elevado será el grado necesario de uniformación en el arancel exterior. Por otra parte, en todo esto ejerce gran influencia la intensidad del tráfico intrarregional que pueda esperarse, el valor unitario de los productos más característicos del sector y la incidencia de los costos de transporte - a los niveles tanto del presente como de un futuro previsible - sobre tales productos.

Sin embargo, las condiciones de la competencia no resultan únicamente del marco arancelario que se cree al intercambio. Las prácticas algunas veces muy distintas que prevalecen en cada país en cuanto al régimen cambiario y de otro tipo para los capitales extranjeros tienen gran influencia en la orientación de las inversiones y, por lo tanto, en la generación del nuevo intercambio. Lo mismo se aplica a los regímenes fiscales, políticas de subsidio y de promoción de nuevas actividades, etc. La armonización de políticas en estas materias, que sería muy difícil a corto o mediano plazo en un plano general se hace posible al actuar dentro de estrechos límites, de acuerdo con lo necesario para evitar problemas muy concretos, que puedan identificarse o preverse para cada sector. Este esfuerzo de interpretación de los requisitos mínimos indispensables para hacer avanzar la integración en un rubro específico es el que da a los acuerdos sectoriales su carácter pragmático.

/La simultaneidad

La simultaneidad de los aspectos de política comercial y de promoción del desarrollo es otra característica sobresaliente de los acuerdos sectoriales. De hecho, más que de simultaneidad, se trata de la aplicación de las disposiciones de liberación del intercambio subordinada a determinados criterios y compromisos relacionados con el desarrollo y la estructura del sector. Este aspecto se trata con mayor detenimiento en otra parte de este capítulo.

c) Limitaciones del enfoque sectorial

Viene en seguida el problema de la uniformidad de criterios entre los distintos sectores en un enfoque sectorial. En este enfoque se armonizan gradualmente las condiciones de competencia en forma separada para cada sector de la industria y se adaptan pragmáticamente las fórmulas, mecanismos y compromisos a la situación de cada sector, atendiendo en cierta medida también a la distinta actitud empresarial respecto de la integración. El régimen fiscal, la política de promoción, el tratamiento a los capitales y empresas de terceros países se uniformarían o se armonizarían (dentro de ciertos límites) entre los distintos países miembros, separadamente para cada sector y de acuerdo con criterios variables en cada uno. Siguiendo esa orientación pragmática de buscar el mínimo de compromisos indispensables para hacer efectiva la integración de cada sector, podría llegarse a niveles y modalidades de armonización muy distintos en los diferentes sectores.

Al proceder en esta forma, se podría correr el riesgo de separar a la economía regional en otros compartimientos remplazando las distorsiones entre países por las distorsiones entre sectores. Si así sucediera se habría remplazado un problema por otro y al final de un demorado y difícil proceso de integración sectorial se estaría todavía lejos de una verdadera comunidad económica latinoamericana.

Para conjurar ese peligro, es preciso tomar algunas precauciones. En primer término, los acuerdos sectoriales deben prepararse para un número de sectores relativamente numeroso que representa una proporción

/importante de

importante de la industria manufacturera total. Además, deben prepararse y negociarse simultáneamente o dentro de un período relativamente corto. Esto permitirá una visión del conjunto y una relativa uniformidad en los criterios aplicados en cada sector en relación con los grados de armonización indispensables y los métodos para lograrla.

En segundo término, los acuerdos sectoriales deben encuadrarse en un marco general de compromisos arancelarios y de armonización de políticas relativo al conjunto de la economía. Estos compromisos generales no podrán ser muy avanzados en una primera etapa y en el curso de ésta los compromisos específicamente sectoriales serán los que harán progresar la integración con mayor celeridad. Pero en las etapas sucesivas los compromisos generales deberán hacerse cada vez más importantes y precisos, lo que reducirá progresivamente el margen en que pueden variar y diferir los compromisos sectoriales. Para lograr este objetivo es necesario que desde un primer momento se fijen los objetivos finales de la integración, esto es, que se asegure la convergencia hacia una meta final determinada de las medidas concretas que vayan siendo promulgadas en las etapas sucesivas.

#### 7. Estructura y características de un prototipo de acuerdo sectorial

Presentados en los párrafos anteriores los aspectos principales en que se define un acuerdo sectorial, será necesario pasar en seguida a analizar más de cerca las modalidades de aplicación y las características operativas de tales acuerdos. Se analizará su ámbito geográfico y la definición del sector; la estructura esquemática de un prototipo de acuerdo sectorial; un aspecto sobresaliente de esa estructura, relacionado con los programas de inversión y asistencia técnica, y la aplicación de la cláusula de más favor.

/a) La

a) La definición de sector y el ámbito geográfico de aplicación

En principio convendría que los acuerdos sectoriales fueran preparados y suscritos por todos los participantes del mercado común y se aplicaran a grandes sectores de industria y no a productos aislados o grupos de productos. En esta forma habría más garantías de que tales acuerdos llevaran a la armonización general de las condiciones de competencia, sin separaciones ni por países, ni por ramas de actividad, lo cual es el objetivo final de la integración. Sin embargo, proceder rígidamente en esta forma sería limitar el alcance de las disposiciones prácticas de liberalización y armonización que podrían incluirse en tales acuerdos. Hay, por otra parte, circunstancias de hecho, relacionadas con las disparidades en los niveles de desarrollo de los países de la región, que aconsejan también considerar acuerdos de ámbito más limitado, tanto en el sentido geográfico, como en relación con los productos que se incluirán.

En primer término se plantea el problema de los países de menor desarrollo relativo. Es innegable que hay una tendencia definida hacia una concentración de algunas industrias importantes en los países más grandes de América Latina y que esta circunstancia podría restarle atractivo a la integración en determinadas ramas para estos países. Por ello, cabe averiguar con detenimiento la factibilidad de acuerdos subregionales entre los países pequeños y medianos, con una etapa posterior de integración de esos grupos con los países grandes.

Las integraciones subregionales, decididas con un criterio ad hoc, producto por producto (o en relación con subramas dentro de cada rama industrial principal) serían una forma de avanzar más rápidamente en algunas direcciones y, siempre que se reglamentaran con sentido previsor, podrían ser compatibles con los objetivos finales de la integración. Esas integraciones subregionales deberían ir acompañadas de una apertura recíproca y gradual de los mercados de los grupos de países en esa manera formados, a fin de llegar a establecer la libre competencia en toda la región.

/En segundo

En segundo lugar, hay numerosos casos de uso incompleto de la capacidad de industrias existentes que podrían aconsejar que se concertaran desgravaciones totales por períodos limitados. Concesiones de ese tipo podrían desempeñar un gran papel en el aprovechamiento total de la capacidad en esas industrias, sin exigir del país que las otorgan decisiones definitivas en cuanto a su estructura productiva futura. Esos acuerdos, sin embargo, sólo deben propiciarse cuando haya obstáculos de consideración para que los países se otorguen concesiones más permanentes, y al cesar su vigencia, los aranceles y otras restricciones al intercambio debían restablecerse a un nivel no más alto que el resultante de la aplicación del sistema general de desgravación.

Por último, hay que tener en cuenta el interés de muchos de los países latinoamericanos en desarrollar una amplia variedad de producciones básicas, incluso con escalas pequeñas y costos elevados en algunos casos extremos, a fin de lograr una estructura industrial equilibrada, o de acumular economías externas en favor de otras actividades, creando situaciones de excepción a los esquemas generales de especialización regional.

Lo que antecede parece mostrar que no sería fácil aplicar a toda la variada gama de productos de cada rama industrial el mismo concepto o la misma modalidad de integración. Al contrario, podría pensarse en definir distintas modalidades de integración para grupos definidos de productos en cada rama, en función de sus características específicas en cuanto a la magnitud de las escalas económicas en relación con los tamaños de los mercados nacionales, a la incidencia de las materias primas en el costo de producción, a la distribución geográfica de los recursos, etc. Tales modalidades no tendrían por qué originar una proliferación de acuerdos de integración por productos y por grupos de países, puesto que en un mismo acuerdo sectorial relativo a toda una gran rama de industria y a la totalidad de los países miembros de la integración, podrían definirse las distintas reglas que se aplicarían en cada caso, esto es, a productos y grupos de productos específicos y a las agrupaciones subregionales correspondientes.

/Conviene mencionar

Conviene mencionar que parecería indispensable definir cualquier acuerdo sectorial en dos etapas: la etapa de transición en que la industria se reorganizaría y prepararía para funcionar en un clima de competencia y la etapa de integración propiamente dicha, cuando habría plena competencia. La etapa de transición tendría una duración y modalidades ajustadas, en algunos aspectos, a las reglas que se establecieran en la fórmula general adoptada por los países para vigorizar el proceso de su integración económica, y durante ella debería proporcionarse a los países asistencia técnica y financiera para que pudieran introducir en sus industrias los reajustes necesarios a fin de lograr una mayor eficiencia y capacidad de competencia. Para este efecto, sería indispensable que estuviera funcionando, a la fecha de empezar la aplicación de algún acuerdo de integración regional de industrias, preparado conforme a los criterios expuestos, un organismo especializado en el estudio y aplicación de esas medidas de asistencia.

En resumen, podría decirse que:

i) Los países miembros tomarían el compromiso, al aprobar las disposiciones relativas a la nueva etapa del proceso de formación del mercado común, de negociar entre ellos y suscribir en el curso de los cinco años siguientes, acuerdos de integración relativos a un número limitado de grandes ramas de industria; las ramas enumeradas corresponderían a un compromiso mínimo, siendo deseable que se preparen y negocien acuerdos para otros sectores de industria no enumerados;

ii) La enumeración mínima de ramas industriales podría ser la siguiente: siderurgia, aluminio, cobre, papel y celulosa, fertilizantes, álcalis, petroquímica, equipos industriales pesados (destinados a las industrias mencionadas y a otras de carácter básico), material de transporte (automovilístico, ferroviario y naval), máquinas-herramientas, maquinaria textil, equipo de generación de energía, equipo para la minería, tractores y maquinaria agrícola, equipo de construcción vial y textiles;

/iii) los

iii) Los acuerdos sectoriales abarcarían grandes ramas de industria y no productos aislados o grupos de productos limitados, sin embargo, en un acuerdo para una rama podrán establecerse reglas distintas aplicables a productos o grupos de productos;

iv) Los acuerdos serían aprobados por los países miembros y los obligarían a todos aunque pudiera haber reglas especiales para agrupaciones subregionales en relación con algún producto o productos o con la totalidad de la rama;

v) Las disposiciones de aplicación subregional podrían o no requerir excepciones a la cláusula de más favor; la reglamentación sobre tales excepciones que podría regirse se analiza más adelante;

vi) Acuerdos subregionales o acuerdos relativos a productos o grupos limitados de productos podrán suscribirse fuera de un acuerdo sectorial general, aunque no hubiera compromiso de los participantes de preparar un acuerdo sectorial en el período inicial de cinco años de la nueva etapa de la integración.

b) Estructura de un prototipo de acuerdo sectorial

La característica principal de un acuerdo sectorial sería su adaptación a las circunstancias y dificultades específicas de una rama de industria particular y, en este sentido, no podría haber dos acuerdos sectoriales iguales. Sin embargo, todos ellos deben regirse por una misma estructura. Los principales aspectos incluidos en un prototipo de acuerdo sectorial serían los siguientes:

i) Un programa de desarrollo para el sector en el conjunto de la región, de tipo indicativo, destinado a ofrecer el marco dentro del cual deberán juzgarse y evaluarse las tendencias de evolución del intercambio y de la localización industrial, las necesidades de inversiones etc., en años sucesivos y a constituir un diagnóstico de los puntos débiles principales en la rama industrial considerada;

ii) Un programa de inversiones, esto es, una estimación de las inversiones que requerirá la rama en su crecimiento de acuerdo con los supuestos del programa de tipo indicativo anteriormente mencionado y asimismo un cálculo de las inversiones necesarias para eliminar o corregir las debilidades de algunos países o algunas empresas en la competencia intrarregional, de

/acuerdo con

acuerdo con el diagnóstico de la rama que se haya preparado e incluido en el programa de desarrollo;

iii) Un programa de asistencia técnica paralelo al programa de inversiones destinado a ayudar a los competidores más desfavorecidos cuando se agudice la competencia intraregional, indicando sus modalidades, puntos de aplicación y recursos humanos y financieros necesarios;

iv) Un programa de reducción de los aranceles internos más allá de lo establecido en la fórmula general, en función de las condiciones específicas de la misma rama industrial; y modalidades de aplicación de la cláusula de salvaguardia en caso de desajustes en empresas existentes, adaptadas a las condiciones particulares de la rama (por ejemplo, liberación aplicada a una proporción creciente del mercado, por medio de cuotas);

v) Un programa de uniformación del arancel externo, establecido pragmáticamente en función de lo estrictamente indispensable para evitar distorsiones en las condiciones de competencia y desvíos del tráfico, a la luz de las condiciones particulares de la rama industrial del caso;

vi) Un conjunto de compromisos relativos a la armonización de ciertos aspectos de la política económica de mayor incidencia sobre la rama considerada (régimenes de incentivos a la industria o reglamentaciones relativas a capitales y empresas del exterior u otras disposiciones de tipo fiscal), que representan el mínimo indispensable para evitar distorsiones evidentes; y un procedimiento de consulta para atenuar las dificultades que pudieran surgir en el futuro en esa materia, ya que se considera muy difícil dictaminar a priori sobre todas las acciones necesarias, sin caer en el riesgo de llevar el difícil esfuerzo de armonización más allá de lo que pueda requerir la práctica en el futuro;

vii) Un conjunto de disposiciones relativas a la utilización de las excepciones a la cláusula de nación más favorecida admitidas en la fórmula general, en favor de los objetivos de desarrollo regional equilibrado formulados en el plan indicativo preparado para el sector; esto es, disposiciones específicamente relacionadas con los países de menor (y mediano) desarrollo relativo.

/viii) Disposiciones

viii) Disposiciones relativas a la aplicación práctica de las disposiciones y programas incluidos en el acuerdo sectorial, utilizando los mecanismos institucionales del mercado común (Junta, Agencia de Fomento) y otros que puedan crearse especialmente para el sector (consejos de productores o juntas consultivas para opinar sobre armonización relativa a condiciones de entrada de capitales extranjeros, etc.); como orientación general, podría ser conveniente en una primera etapa, utilizar exclusivamente los organismos generales del Tratado, en cuanto a organismos permanentes, aceptando organismos o mecanismos sectoriales nuevos sólo con un carácter consultivo o asesor.

c) Programas de inversión y asistencia técnica

Un acuerdo sectorial debería comprender, como parte integrante de los compromisos y disposiciones relativos al sector, un programa de inversiones, en el cual se estimarían los capitales necesarios para ampliar la capacidad de producción de la industria en el período que abarca el acuerdo, en conformidad con las metas de crecimiento y las proyecciones de la demanda. La estimación de los capitales necesarios comprendería el conjunto de la industria y todos los países miembros del mercado común y discriminaría del total aquellas inversiones destinadas a mejorar la posición, en la competencia, de determinados países o grupos de empresas.

Las inversiones necesarias para el crecimiento del sector serían objeto de decisiones de los países interesados y financiadas en lo fundamental con los recursos nacionales e internacionales que cada país y la región en su conjunto pudieran movilizar. Sin embargo, convendría que una parte de esas inversiones fuera de responsabilidad colectiva. Esas serían las destinadas directamente a eliminar las debilidades más sobresalientes en la estructura de la industria, en uno o en varios países, que serían un obstáculo para aumentar la competencia o que podrían provocar disturbios graves en la industria existente. En otras palabras, sería aconsejable que las inversiones destinadas a corregir defectos en la estructura de la industria - ampliaciones rápidas de la dimensión de instalaciones demasiado

/pequeñas para

pequeñas para competir, reconversión de medios productivos a otras líneas de fabricación, modernización de las instalaciones y equipo o introducción de procesos técnicos más avanzados . . fueran, en la mayor medida posible, de responsabilidad colectiva en el sentido de que el financiamiento internacional correspondiente sería gestionado con el apoyo de todos los participantes del acuerdo, y que la aplicación de los compromisos de desgravación arancelaria podría condicionarse en aquellos países cuya posición hubiera sido reconocida como desventajosa y merecedora de apoyo técnico y financiero en el acuerdo sobre el sector a la realización previa (o simultánea) de las inversiones previstas.

Puede ilustrarse este aspecto con una indicación de las líneas principales de lo que podría ser un programa de inversiones para la industria siderúrgica tal como se discutió en la primera parte de este capítulo. Dado el carácter preliminar e ilustrativo de esa exposición, no se discriminó entre las inversiones para el crecimiento normal de la industria y las necesarias para mejorar la posición de algunos países en la competencia. Sin embargo, se ha indicado cuáles podrían ser los problemas que habría que resolver mediante nuevas inversiones y asistencia técnica para llegar a una liberación total de aranceles en la rama siderúrgica. En esta rama predomina el programa de inversiones sobre el de asistencia técnica, aunque gran parte de los fondos previstos se destinan a perfeccionamientos técnicos y mejoramiento de la eficiencia de operación de la industria.

/En otras

En otras ramas, entre ellas la textil, la asistencia técnica para mejoramiento de la organización interna y elevación de la eficiencia de operación tendría por lo menos tanta importancia como la realización de inversiones correctivas. Estas inversiones estarían destinadas a reemplazar maquinaria obsoleta, la que alcanza proporciones elevadas en varios países de la región, pero el mismo aprovechamiento adecuado de la maquinaria que la sustituya exige una acción amplia y persistente destinada a modernizar totalmente los métodos de trabajo en materia de organización de la producción, control de la productividad y de la operación del equipo, etc. Por otra parte, la necesidad de evitar un desplazamiento masivo de mano de obra a consecuencia de la renovación de la maquinaria, si ésta se realizara en gran escala y con avanzado grado de automatización, insta a programar esa renovación con suma prudencia y en forma muy gradual. Por todos estos motivos, el programa de asistencia técnica dirigido a la elevación de los patrones de eficiencia operativa de la industria debe ser el instrumento principal para colocar a la rama textil en condiciones de afrontar con éxito la competencia regional. En otras ramas como la textil, con gran absorción de mano de obra y bajos niveles de organización interna se justificaría también dar mayor importancia a la asistencia técnica que a las nuevas inversiones.

Finalmente, debe mencionarse el importante papel que el financiamiento conjunto de fábricas regionales por varios países podrá desempeñar en los acuerdos sectoriales. Una de las conclusiones del Seminario sobre el Desarrollo de las Industrias Químicas en América Latina (Caracas, diciembre de 1964), convocado por la CEPAL y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, es que la eliminación de los obstáculos al intercambio para los productos químicos principales debería ir aparejada a esquemas de ampliación de la producción en las localizaciones más favorables, mediante fábricas regionales de gran tamaño, con capital financiado conjuntamente por los principales países consumidores del producto. En resumen, se trataría de acompañar la apertura de los mercados para las importaciones desde otros países de la región, con la formación de empresas multinacionales, que contarán con financiamiento intrarregional, para afrontar las nuevas fabricaciones

/de gran

de gran escala destinadas a la exportación. En principio, el aporte de capital de cada país correspondería a recursos propios públicos o privados. En la práctica, sin embargo, dada la escasez de capital dominante en casi todos ellos, es bastante probable que la contribución de los países importadores hubiera que financiarse con crédito internacional. Esta conclusión parece igualmente aplicable a otras ramas de industrias, además de la química, y tiene perfecta cabida en el programa de inversiones de un acuerdo sectorial.

d) Las excepciones a la cláusula de nación más favorecida

Las reglas relativas a la no extensión a terceros países de las concesiones pactadas en acuerdos sectoriales concertados entre grupos de países podrían ser, en resumen, las siguientes:

i) En el caso de productos manufacturados de industrias no incluidas en la enumeración de sectores para los cuales los países hubieran tomado el compromiso de negociar acuerdos sectoriales propiamente tales en los primeros cinco años los países estarían libres de pactar entre ellos los acuerdos subregionales que fueran de su interés, sin aplicación de la cláusula de más favor a los miembros del mercado común no participantes y sin necesidad de aprobación de estos países a través de los órganos de la integración; al establecerse tales compromisos subregionales, se requeriría únicamente acatar determinadas reglas destinadas a hacer converger esos compromisos hacia la meta final del mercado común;

ii) En los productos manufacturados de industrias clasificadas como sujetas a la negociación de acuerdos sectoriales de ámbito regional, los países estarían libres también de pactar acuerdos subregionales, siempre que estuvieran conformes con la extensión a terceros países de la región de las concesiones acordadas recíprocamente; se requeriría al parecer de la Junta sobre posible conflicto entre los compromisos subregionales y el acuerdo sectorial en preparación para la misma rama; sin embargo, este parecer no sería indispensable para que los acuerdos subregionales de esta clase entraran en vigencia;

/iii) En

iii) En los productos de ramas clasificadas como básicas, para las que estuvieran en preparación acuerdos sectoriales y en aquellos casos en que los países participantes del acuerdo subregional quisieran ser dispensados de la extensión de la cláusula de más favor a los demás países miembros sería necesaria la aprobación de las instituciones comunitarias competentes.

Un conjunto de reglas de este tipo parecería conciliar la posibilidad de acuerdos subregionales con un incentivo suficiente para que los países negociaran y suscribieran, de preferencia, acuerdos sectoriales de ámbito continental, con relación a las ramas de industria más importantes.

En los casos de los párrafos ii) y iii) anteriores, una vez concluidos y aprobados los acuerdos sectoriales de ámbito continental, los compromisos subregionales que hubieran entrado a regir con relación a productos o grupos de productos de la misma rama, se incorporarían a aquellos acuerdos, como reglas especiales o disposiciones de alcance más limitado. En otras palabras, los acuerdos subregionales relativos a productos sólo tendrían individualidad mientras no entraran a regir los acuerdos relativos a la totalidad de la región y de la rama industrial. Una vez suscritos los acuerdos generales, los acuerdos subregionales se incorporarían a ellos. La compatibilidad entre unos y otros estaría asegurada, desde un comienzo, por las reglas mencionadas anteriormente.

Finalmente, convendría establecer algunas condiciones de aplicación obligatoria en los acuerdos subregionales, para asegurar la coincidencia final de éstos con las metas y compromisos generales de la integración y evitar que tales acuerdos se transformaran en simples disposiciones de reserva recíproca de mercados en grupos reducidos de países o, incluso, en entendimientos limitados a productos de interés exclusivo de una empresa o un consorcio de empresas, sin propósitos reales de integración.

#### 8. Preparación y ejecución de los acuerdos sectoriales

Programas de desarrollo regionalmente integrado para grandes ramas de la industria, como serían los acuerdos sectoriales que se ha tratado de caracterizar en las páginas anteriores, requieren una preparación cuidadosa y necesariamente lenta, basada en una suma considerable de antecedentes técnicos y económicos relativos a la situación de la rama en cada

país, a las perspectivas de crecimiento del sector y a las aptitudes de cada país para el desarrollo del mismo. Para la preparación de tales antecedentes técnicos es necesaria una entidad especializada, como sería la agencia de fomento de las inversiones.

La preparación de los acuerdos sectoriales relativos a cada una de las ramas que hubieran sido convenidas para someterlas a la negociación de los gobiernos, representa una tarea de gran magnitud, dada la complejidad de los acuerdos, la necesidad de recolectar y analizar gran suma de antecedentes y la extensión geográfica que abarcaría esta tarea. Habría que estudiar de manera muy completa la situación presente y los factores que condicionan el desarrollo futuro y la localización geográfica en cada rama de la industria, así como recoger y elaborar los antecedentes técnicos y económicos que por lo general no están fácilmente disponibles, antes de poder dar forma a tales proyectos de acuerdo. Por la necesidad de que la negociación se haga de forma tal de abarcar simultáneamente varios sectores de la industria, a fin de lograr más fácilmente una distribución equilibrada de las conveniencias entre los países participantes, ese esfuerzo de preparación de antecedentes tendría que hacerse en gran escala y concentrado en un período relativamente corto, posiblemente de cinco años.

Los numerosos trabajos de la CEPAL en materia industrial en los últimos años y en especial la intensificación de tales trabajos en fecha reciente mediante la formación del Programa Conjunto de Integración del Desarrollo Industrial por parte de la CEPAL, el Instituto Latinoamericano de Planificación del Desarrollo Económico y Social y el Banco Interamericano de Desarrollo, han acumulado antecedentes y diagnósticos valiosos relativos a las industrias siderúrgica, del aluminio, química, de celulosa y papel, de equipos para las industrias de base, de máquinas-herramientas, de maquinaria textil y a la industria textil. Tales trabajos, en su mayor parte muy adelantados, ofrecen un valioso punto de partida para la acción necesaria.<sup>15/</sup>

Preparadas las versiones provisionales de los acuerdos sectoriales relativos a cierto número de ramas, la Junta los consideraría a la luz de los mecanismos y compromisos generales de la integración. Después de introducir las modificaciones o agregados que creyera necesarios, los sometería a consideraciones de los países miembros.

---

<sup>15/</sup> El informe Los principales sectores de la industria latinoamericana: problemas y perspectivas (E/CN.12/718) contiene un resumen de esos trabajos desde el punto de vista de la integración regional.

## Capítulo VIII

### LOS TRANSPORTES Y LA INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL

#### Introducción

Los transportes y las comunicaciones constituyen una base esencial para la integración económica, pues su función es vencer el obstáculo de la distancia y hacer posible el desplazamiento de los bienes, las personas y los conocimientos. Todo mercado presupone un sistema de transportes y comunicaciones, requisito que es tanto más indispensable para un mercado común.

En varios países de América Latina los sistemas nacionales son tan deficientes en muchos aspectos que constituyen un obstáculo importante para el desarrollo económico. La situación es más grave aún desde el punto de vista regional. Si se exceptúa el área centroamericana, en que el transporte terrestre internacional tiene alguna importancia relativa, el sistema de transporte regional se limita prácticamente al marítimo. Por el sistema marítimo, junto con el transporte fluvial internacional, que es de escasa importancia relativa, se efectúa casi todo el intercambio intrarregional, cuyo volumen apenas representa un 5 por ciento del comercio exterior total de América Latina. De este porcentaje 70 por ciento corresponde a los combustibles líquidos. El predominio de los transportes marítimos en el comercio intrarregional es una manifestación de la forma en que se han polarizado las actividades económicas en centros aislados en la costa del continente.

La estructura de los sistemas nacionales refleja también esta característica de las economías latinoamericanas por cuanto las vías terrestres se orientan hacia los centros costeros y las escasas vías internacionales terrestres no contribuyen en gran medida a la integración geográfica del continente, pues con frecuencia atraviesan zonas marginales a la actividad económica de algunos países de mayor desarrollo o vinculan a estos países con los de menor desarrollo.

/Requisito básico

Requisito básico de la integración económica regional, máxime en una perspectiva a largo plazo, es la creación gradual, en escala continental, de una red de transportes y comunicaciones, que una a todos los países de la región. Sin embargo, por diversos motivos, incluso las grandes distancias, los transportes marítimos continuarán teniendo un papel relevante, por lo cual es imprescindible mejorar las condiciones portuarias y complementarlos con una red adecuada de vías terrestres internacionales. Pese al progreso de los últimos años, no son suficientes todavía las comunicaciones viales internacionales; también son pocas, o hasta inexistentes en vastas zonas, las conexiones ferroviarias entre países. Por otro lado, habría que aprovechar el potencial que las vías fluviales navegables en América Latina ofrecen, así como establecer óptimos servicios aéreos, postales y de telecomunicaciones.

La disponibilidad de una red de transporte adecuada de bajos costos y buena calidad mejoraría las condiciones actuales en lo que se refiere a las economías de escala, sobre todo para las industrias nuevas que habría que establecer en los próximos años en el ámbito multinacional; facilitaría el acceso a las materias primas y los mercados, e influiría sobre todos los factores que determinan la localización de las industrias. Igual importancia tendría para una distribución más racional de las producciones agrícolas en la región.

Simultáneamente con la creación gradual de una red regional de transportes y comunicaciones, sería necesaria la adopción de acuerdos entre los gobiernos para asegurar la utilización óptima conjunta de las vías internacionales, incluyendo entre otros los destinados a eliminar posibles discriminaciones en cuanto a tarifas y condiciones de transporte, así como prácticas en materia de costos y tarifas de transporte susceptibles de crear distorsiones artificiales en la competencia entre los productores de los diversos países de la región.

1. Los transportes en la ALAIC y en el  
mercado común centroamericano

Conviene examinar a grandes rasgos la experiencia de la ALAIC en el campo de los transportes, así como el progreso al respecto dentro de la integración económica centroamericana.

/El Tratado

El Tratado de Montevideo no contiene disposiciones relativas a transporte. Sin embargo, por la importancia vital de las vías marítimas en el comercio regional, la Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC han venido preocupándose en los últimos años del fomento de las marinas mercantes de los países de la zona, de las condiciones y costos del transporte navítimo, de diversas medidas para darle mayor agilidad y de las deficiencias que presentan los puertos marítimos regionales. De conformidad con una resolución de la Conferencia de las Partes Contratantes, la Comisión Asesora de los Transportes (CAT) de la ALALC ha elaborado, para su consideración por los Gobiernos, un Anteproyecto de Convenio General de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre.

El Anteproyecto, que ha sido objeto de reservas y objeciones de parte de varios países adherentes al Tratado de Montevideo, se encuentra actualmente en consulta con los gobiernos miembros. La Cuarta Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC (Bogotá, 1964) acordó celebrar una reunión a nivel gubernamental para analizar los distintos aspectos de la política de transporte acuático de la Asociación, oportunidad en que se espera dar redacción definitiva al proyecto de convenio. Dicha reunión tendrá lugar a principios del mes de mayo de 1965.

El Anteproyecto reserva en forma bilateral el 80 por ciento de la carga intrazonal a los dos países entre los cuales se genera; el 10 por ciento de la misma carga quedaría reservada en forma multilateral a los buques de servicio regular de todos los países miembros de la ALALC, y el 10 por ciento restante a los de dichos países y de todos los demás países, incluyendo los de fuera del área latinoamericana.

A pesar de una primera concesión limitada al principio multilateral para las marinas mercantes de todos los países de la Zona, el carácter esencialmente bilateral del Anteproyecto difícilmente puede conciliarse con el multilateralismo que debería imperar en una Zona de Libre Comercio y más aún en un mercado común. El Anteproyecto tiende de hecho a cristalizar la situación existente. Aparte de que sus disposiciones serían, por diversos motivos de índole técnica, de difícil aplicación práctica, las desventajas más importantes del bilateralismo en este campo son el

/fraccionamiento excesivo

fraccionamiento excesivo de un volumen de carga ya de por sí exiguo y el consiguiente aprovechamiento insuficiente de las bodegas disponibles, que influye desfavorablemente en los costos y en los fletes, y que podría resultar en tarifas excesivas en ciertas rutas. Además, su carácter fundamentalmente bilateral puede llevar a una discriminación en el transporte intrazonal entre los países miembros de la Zona y sus marinas mercantes.

En cuanto al mercado común centroamericano, merece destacarse el artículo XV del Tratado General de Integración Económica, según el cual los países miembros mantendrán plena libertad de tránsito, sin discriminaciones ni restricciones cuantitativas, a través de su territorio para las mercancías destinadas a/o procedentes de otros países miembros, así como para los vehículos que transportan tales mercancías.

Considerando la gran importancia de una infraestructura regional, los países centroamericanos aprobaron, en septiembre de 1963, para los fines de la integración y del desarrollo regional, un plan general para la mejora y la construcción de una red regional de 13 carreteras troncales internacionales, enlazando todos los países, con una inversión total de 73 millones de dólares. De dicha red, de una longitud total de casi 5 200 km, más de la mitad ya está pavimentada y buena parte del remanente es transitable en todo tiempo.

En el campo de los transportes aéreos se ha creado una corporación centroamericana para mejorar el tráfico y se proyecta la creación de un Consorcio Aéreo Centroamericano que habrá de implicar un considerable ahorro en equipo y gastos administrativos.

En mayo de 1964 los gobiernos concluyeron un proyecto de convenio para establecer un sistema regional de telecomunicaciones, que impondrá una inversión cercana a los 7 millones de dólares. Actualmente se estudia la posibilidad de adaptar la red propuesta en el proyecto a un sistema de más amplias especificaciones que permita su interconexión con el resto de América.

## 2. Otras iniciativas relacionadas con los problemas de transporte regional

De gran significado para el futuro es el interés creciente que viene manifestándose en los círculos gubernamentales y otros en cuanto a la importancia que revisten los problemas de transporte para la integración económica regional.

Entre las principales manifestaciones de tal interés conviene señalar el establecimiento en julio de 1963 de la Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAAVA), y la creación en marzo de 1964 de una Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles. Otras manifestaciones recientes que merecen destacarse son las conclusiones de una reunión de la Comisión Chileno-Argentina sobre la integración económica, celebrada en Santiago, a principios de 1965; el informe de una misión del Banco Interamericano de Desarrollo relativa a la integración colombo-venezolana; y la intensificación de los esfuerzos y el progreso de los estudios hacia la realización de la Carretera Marginal Bolivariana de la Selva.

También firmaron los gobiernos de la Argentina, el Brasil y el Uruguay acuerdos ministeriales en que se concedían facilidades recíprocas para que los camiones cargados de los países signatarios crucen las fronteras con menos trámites.

## 3. Los transportes y la aceleración de la integración económica regional

La aceleración del proceso de integración económica regional requiere la adopción y puesta en marcha, por los gobiernos y los organismos regionales competentes, de un conjunto de medidas y de compromisos en el campo de los transportes. A continuación se esbozan las medidas que convendría estudiar y adoptar en el campo de los transportes, a fin de alcanzar tal objetivo. En el mismo orden de ideas se analizan separada y sucesivamente las medidas y los compromisos que podría adoptar los gobiernos y los estudios que podrían efectuar los organismos pertinentes.

### a) Medidas y compromisos para una nueva etapa

El objetivo principal de tales medidas sería reducir los obstáculos que los transportes opusieran a la plena realización del conjunto de los compromisos, en otros campos y sectores, y de sentar bases de mayor

/solidez para

solidez para una integración económica más completa en la fase posterior. Las medidas esbozadas se inspiran en un espíritu de progresividad flexible, y presentarían además una importancia especial en relación con los acuerdos sectoriales en determinadas industrias básicas y la situación de los países de menor desarrollo, cuya posición es particularmente desfavorable en el campo de los transportes. En materia de transportes marítimos, las medidas previstas han sido ya objeto de largas deliberaciones en el seno de la ALALC, que llevaron a la elaboración de un Anteproyecto de Convenio General de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre. En cuanto a los transportes terrestres, ferroviarios y automotores, se trataría en parte de medidas que ya han sido introducidas en otras partes del mundo, en particular en Europa, aun en épocas anteriores al mercado común.

i) Transportes marítimos. En materia de transportes marítimos sería oportuna la aprobación en un futuro próximo de un acuerdo o convenio regional que abarcara a todos los países de la región. Tal convenio, como se ha insinuado al comentar la experiencia de la ALALC, debería fundamentarse en el principio multilateral de la libre, aunque organizada, participación de todas las marinas mercantes latinoamericanas en el tráfico intrazonal. Sin embargo, la aplicación rápida e integral de ese principio podría plantear problemas difíciles relacionados con la posición competitiva y el nivel relativo de los costos de explotación de las distintas flotas nacionales, y con las ayudas, subvenciones, etc., que prestan algunos países a sus respectivas marinas mercantes. En esas condiciones, convendría prever, en virtud del principio de la progresividad, la aplicación gradual de la proporción de la carga intrazonal reservada en forma multilateral a todas las marinas mercantes de la región, hasta alcanzar una proporción muy substancial a fines de la etapa intermedia. Ello daría amplia oportunidad para tomar las medidas de adaptación y armonización que se plantearían eventualmente en este campo.

Otro problema que requiere estudios prolongados - aunque no abarcarían todo el período intermedio - es el de la fijación de la proporción global del tráfico intrarregional que convendría reservar a las marinas mercantes de la región y, correlativamente, cuál sería la proporción de dicho

/tráfico abierta

tráfico abierta a marinas de países terceros no latinoamericanos. Con ello se plantea el problema complejo del grado de protección que necesitarían las marinas mercantes para asegurar su óptimo desarrollo. Una participación excesivamente limitada de las marinas mercantes de países terceros podría tener, como se ha objetado ya al Anteproyecto actual de la ALALC, repercusiones desfavorables en el nivel de los fletes en las relaciones comerciales de América Latina con otras partes del mundo. Sin embargo, no sería posible dirimir tal problema sin estudios más profundos; su solución es en cualquier caso independiente de la adopción del principio multilateral de la participación de todas las marinas de la región en el tráfico intrarregional.

Además, sería conveniente la inclusión en el convenio de algunas otras disposiciones, entre las que se destacan las relativas a algunos aspectos que han sido objeto de amplias deliberaciones en la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas. Tales disposiciones se relacionarían en particular con la organización de un sistema de consulta, estableciendo en escala regional una estrecha cooperación entre los fletadores o usuarios y las conferencias y empresas marítimas. El sistema referido, aparte de atender las quejas de los fletadores, sería un instrumento esencial para una amplia cooperación y consulta en todas las materias relativas a servicios y fletes marítimos, especialmente en cuanto afecten al fomento del comercio intrarregional y la contribución en este campo de los transportes marítimos.

El Comité de Comercio de la CEPAL, en su cuarto período de sesiones (noviembre, 1964), hizo suyas las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y recomendó a los gobiernos de los países latinoamericanos que, como primer paso, adopten con urgencia las medidas necesarias para establecer el sistema de consulta referido. El Comité recomendó además que los gobiernos establezcan al nivel gubernamental, y con participación de las empresas navieras y organismos de fletadores nacionales, "unidades de estudio de los problemas de transporte y fletes marítimos"; estas unidades se reunirían periódicamente para

/informar sobre

informar sobre el avance de sus actividades, intercambiar experiencias y coordinar su acción, y contarían con este objeto con el asesoramiento y la colaboración de la secretaría de la CEPAL.

Aunque las medidas mencionadas abarcan el conjunto de los transportes marítimos, tanto los intrarregionales como los entrarregionales, son de especial importancia en relación con los primeros.

La resolución pertinente de la Conferencia de las Naciones Unidas hizo también considerable hincapié en la incidencia de los costos de carga y descarga, incluido el costo del tiempo de estadía de los buques en los puertos, en el costo total del transporte marítimo. Son conocidas las deficiencias en muchos puertos latinoamericanos y sería por lo tanto muy conveniente un compromiso firme de parte de todos los países de la región de emprender en los próximos años un esfuerzo decisivo y coordinado hacia la modernización de los puertos y la racionalización de las operaciones portuarias, con la adecuada ayuda y financiación internacionales y la asistencia técnica destacadas en la referida resolución. El asunto ha sido objeto, con los mismos fines, de una resolución de la Conferencia de Punta del Este.

Finalmente, convendría que los gobiernos de la región se comprometieran a llevar a rápida ejecución una serie de medidas, ya recomendadas en líneas generales por la ALAIC, para facilitar y dar mayor agilidad a los transportes marítimos regionales, entre otras las relativas a la simplificación y uniformación de la documentación para el despacho y la recepción de las naves.

ii) Ferrocarriles internacionales. La aplicación progresiva de los distintos compromisos en el comercio regional puede llevar a un aumento considerable del transporte ferroviario internacional, en particular en los ferrocarriles del cono sur de Sudamérica, donde se concentran las escasas conexiones ferroviarias internacionales de América Latina. Con el casi insignificante tráfico actual dichas líneas se encuentran en realidad subutilizadas y sería posible transportar en ellas mayores volúmenes de tráfico sin grandes inversiones, aunque en varios

casos puede ser también necesaria cierta modernización o rehabilitación de las líneas existentes. Tales necesidades podrían ser objeto de proyectos para su financiamiento a través del BID o de los programas de la Alianza para el Progreso. El mismo incremento del tráfico en dichas líneas llevaría también a una mejora de la economía ferroviaria y facilitaría por lo tanto su rehabilitación técnica y física. Sería pues de gran interés, y en varios casos de alta prioridad, un estudio concreto sobre el estado y las necesidades de rehabilitación y modernización de las líneas ferroviarias internacionales existentes, con fines de su adaptación a los requisitos de una integración regional acelerada.

En el campo ferroviario se plantean además una serie de problemas relacionados con el fomento por los gobiernos de la cooperación técnica, administrativa y comercial entre las empresas ferroviarias que posean líneas internacionales, cuyos fines serían los de mejorar la calidad de los servicios prestados; de facilitar y agilizar en todos los aspectos, inclusive las formalidades administrativas y aduaneras, el incremento del tráfico en los servicios internacionales; y de reducir los costos de explotación y las tarifas. Especial atención merecerían las tarifas ferroviarias de que dispusieran las industrias básicas que serían objeto de acuerdos sectoriales y de complementación.

Sería pues muy conveniente un impulso decisivo de parte de los gobiernos para la cooperación en este campo durante la etapa intermedia. La acción en esa materia podría canalizarse a través de la recién creada Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), la que puede considerarse como el embrión en América Latina de una organización similar a la Unión Internacional de Ferrocarriles (UIF), con sede en París, que ha tenido un papel considerable en el desarrollo y la facilitación del tráfico ferroviario internacional en Europa, ya en épocas anteriores al mercado común en esa área.

Por otra parte, de conformidad con los principios que rigen el avance progresivo hacia un mercado común, convendría prever ya en la etapa intermedia la eliminación de discriminaciones susceptibles de

/perturbar la

perturbar la aplicación de las medidas previstas en el campo comercial. Tales discriminaciones resultarían, por ejemplo, de tarifas diferenciales según el país de origen o de destino de los productos transportados. Un problema similar se plantearía con respecto a las tarifas de fomento o de ayuda que vendrían quizás a perturbar la puesta en vigor de acuerdos sectoriales en industrias básicas. Sin embargo, el recurso a tales tarifas por los países de menor desarrollo, por ejemplo para el fomento de sus exportaciones intrarregionales, podría constituir una medida atinada y equitativa. Parece en cualquier caso conveniente prever que tales discriminaciones y tarifas podrían someterse a la consideración de los organismos institucionales del mercado común, que tendrían la facultad de hacer recomendaciones a los gobiernos en cuanto a su concordancia con los requisitos de la zona de libre comercio y del futuro mercado común.

iii) Transportes automotores y carreteras internacionales. Consideraciones similares se aplican con respecto al aumento potencial del tráfico internacional y al fomento y la facilitación del tráfico internacional por carretera, actualmente muy exiguo en el área, con la excepción de los países centroamericanos. Aunque varios países ya se preocupan del problema y prevén o han adoptado medidas para la mejora de las condiciones de funcionamiento de los servicios internacionales, en el caso de otros países el tráfico internacional se efectúa aun en condiciones poco favorables, ya que se exige el transbordo de la carga en la frontera, lo que abulta los costos de transporte internacional e implica varias otras desventajas onerosas para el transporte.

Entre los compromisos factibles que convendría prever para la etapa intermedia en este campo merecen destacarse los siguientes:

Necesidad de la conclusión de acuerdos o convenios regionales relativos a:

- la facilitación y agilización de los trámites aduaneros, administrativos y otros del tráfico y del transporte automotor en las fronteras;

/- el establecimiento

- el establecimiento de normas y condiciones uniformes aplicables al tránsito de vehículos, a los requisitos técnicos, pesos y dimensiones de los mismos, y a los conductores de vehículos automotores en servicios internacionales.<sup>1/</sup>
- las condiciones de explotación de los servicios internacionales y la participación equitativa en ellos de las empresas de transporte de los países interesados en el tráfico intrazonal.

Al respecto, sería oportuno tener en cuenta las disposiciones que han adoptado en la materia los países europeos, sobre las bases de resoluciones, acuerdos y convenios concertados en el seno de la Comisión Económica para Europa, así como de la Comunidad Económica Europea. Desde luego habría que tener muy en cuenta las condiciones especiales de América Latina, entre ellas el hecho que durante un período bastante largo el tráfico internacional quedaría, por las grandes distancias, limitado a grupos de países vecinos y regiones fronterizas, en particular en América del Sur. De ahí que el transporte automotor internacional podría ser objeto, en varios aspectos, de acuerdos y arreglos bilaterales o zonales entre países vecinos, pero que se inspirarían en criterios básicos uniformes para toda América Latina.<sup>2/</sup> La progresividad y la flexibilidad serían en este campo de particular relevancia, ya que

---

1/ Estos asuntos han sido objeto de la Convención sobre Circulación por carretera, firmado por una Conferencia de las Naciones Unidas en Ginebra en 1949; sólo 9 países latinoamericanos ratificaron esta Convención: Argentina, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, Perú, República Dominicana y Venezuela.

2/ El problema ha sido también objeto en fecha reciente de una resolución del Comité Directivo Permanente del Congreso Panamericano de Carreteras, en relación con un proyecto de convenio sobre el tránsito internacional de vehículos automotores por el sistema panamericano de carreteras.

con frecuencia sólo la experiencia puede revelar los problemas que puedan plantearse y orientar los acuerdos pertinentes para la progresiva liberalización.

Simultáneamente, sería de alta prioridad un compromiso firme tendiente a la intensificación de la colaboración técnica y financiera de los gobiernos, dentro del cuadro institucional previsto en este documento, para mejorar las carreteras internacionales existentes, que así lo requieran, y acelerar la construcción de nuevas vías internacionales de interés común, para las cuales ya se dispone, o puede disponerse en un futuro muy próximo, de proyectos bien estudiados, y que son susceptibles de abrir tráficos regionales importantes o romper el aislamiento total o relativo de regiones y zonas de buen potencial de desarrollo.

Aparte la Carretera Interamericana, ya se han concertado acuerdos entre varios gobiernos, especialmente entre países limítrofes, para la construcción de carreteras internacionales que son de importancia esencial para la integración económica de los países interesados.

Anteriormente se ha hecho referencia al proyecto de la Carretera Marginal Bolivariana de la Selva. En el mismo orden de ideas conviene señalar la importancia de la futura construcción del tramo de la Carretera Panamericana, conocido como el Tapón del Darién, de más de 800 km en las regiones limítrofes de Colombia y Panamá, que interrumpe actualmente la comunicación vial entre América Central y América del Sur. Se encuentran en curso los estudios de ingeniería relativos a la selección de dicha ruta y de su construcción. Otros proyectos de gran alcance potencial para la integración, y que han sido objeto últimamente de las deliberaciones del Congreso Panamericano de Carreteras — entre otras cosas en cuanto a las posibilidades de su financiamiento — son la carretera de Rio Branco, Cruzeiro do Sul y Boqueirão en el Brasil, a Pucallpa en el Perú, que formaría parte de la carretera Brasilia-Lima, y la Carretera Transversal Panamericana en América del Sur (Lima-La Paz, Asunción-Paranáguá).

/Como en

Como en el caso de los ferrocarriles, merecería alta prelación un examen concreto y sistemático del estado de todas las carreteras internacionales existentes y proyectadas en la región, en especial con respecto a su importancia y prioridad para la aceleración de la integración económica regional. Varios programas nacionales de carreteras prevén la mejora o construcción de carreteras internacionales, pero la ejecución de las obras se encuentra en general demorada por la falta de recursos financieros. Del examen sugerido podría surgir en cualquier caso un conjunto coordinado de proyectos susceptible de financiarse a través del Banco Interamericano de Desarrollo, de los programas de la Alianza para el Progreso y de las instituciones internacionales de crédito.

iv) Transportes fluviales internacionales. América Latina dispone en grandes zonas subdesarrolladas de una vasta red fluvial poco utilizada hasta la fecha, particularmente en el tráfico internacional, si se exceptúan los ríos Paraná y Paraguay en la Cuenca del Plata. Una mayor utilización de esta red sería de particular interés e importancia para varios países de menor desarrollo. En la fase intermedia, sería altamente conveniente un compromiso firme para una mayor y más estrecha colaboración entre los gobiernos a fin de tomar medidas para la mejora inmediata de las condiciones de navegabilidad de los ríos, el desarrollo de las flotas fluviales, la facilitación de los transportes fluviales regionales y la mejora de los puertos fluviales, en particular en los tramos susceptibles de abrir tráficos regionales en rápido aumento. Proyectos de alta prioridad regional en este campo podrían financiarse a través del BID o de los programas de la Alianza para el Progreso. Por las grandes ventajas de los transportes fluviales en el desarrollo de industrias básicas, dichos transportes merecerían además especial atención en el caso de acuerdos sectoriales relativos a tales industrias que podrían localizarse en zonas fluviales.

/b) Preparación

b) Preparación de los compromisos a largo plazo: elaboración de una política común de transportes

En la introducción al presente capítulo ya se destacó la alta prioridad que corresponde en una perspectiva a largo plazo a la creación gradual de una red regional de transportes y comunicaciones, como requisito básico de la integración económica y de la superación de la división actual del continente en compartimentos en gran parte aislados.

La preparación de los compromisos de los gobiernos hacia la realización de tal objetivo debería también completarse con el estudio y la preparación de los compromisos en dos campos complementarios. Se trataría, por una parte, de eliminar los obstáculos que las condiciones relativas a la operación de los servicios de transportes opusieran a la realización del mercado común general y al desarrollo económico armonioso de toda la comunidad regional; y, por otra parte, de realizar progresivamente un mercado común de los mismos servicios de transporte. Las transacciones relativas a los transportes internacionales no difieren en efecto de las relacionadas con otras actividades en un mercado común, que implica la libre circulación tanto de los servicios como de las mercancías; el mercado común de los mismos servicios de transporte constituiría también una condición indispensable para la óptima utilización de la red internacional.

La política común de transportes, como parte integrante de la política general de integración económica, y los compromisos relativos a tal política, que convendría estudiar y preparar dentro del cuadro institucional esbozado en otra parte de este informe, abarcarían pues los aspectos fundamentales mencionados, y cubrirían todos los medios de transporte: marítimos, fluviales, terrestres (ferrocarriles y carreteras) y aéreos, así como las comunicaciones, o sea los servicios de correos y telecomunicaciones. El sistema de transporte y comunicaciones constituye en efecto un conjunto interdependiente, y no una mera suma o adición de sus elementos componentes.

La gran complejidad del problema se desprende con claridad del hecho de que la elaboración de un esquema para una red integral futura de transportes y comunicaciones no puede efectuarse sino en función y estrecha interdependencia con una visión prospectiva y dinámica de la estructura económico-geográfica de toda la región. Un sistema regional óptimo de transportes

/constituiría evidentemente

constituiría evidentemente uno de los principales factores determinantes de una división más racional de las actividades económicas y del desarrollo más equilibrado y armonioso en toda América Latina.

Merecería en cualquier caso alta prioridad un estudio cuyo objetivo sería el de trazar los lineamientos generales de un esquema o esquemas, con posibles alternativas, de una futura red de transportes regionales en América Latina. No se trataría de llegar a conclusiones o recomendaciones firmes que podrían llevar en un futuro cercano a compromisos susceptibles de adoptarse por los gobiernos. Ello sería presuntuoso, considerando la complejidad del problema, y el carácter conjetural de las conclusiones de un primer estudio en la materia. Se trataría en esencia de elaborar un marco de referencia, indicando las líneas principales del desarrollo posible de una red regional integral, susceptible también de orientar la política y las decisiones de las instituciones del mercado común en otros campos, en particular en el desarrollo industrial regional.

La situación al respecto es totalmente distinta en América Latina que en el continente europeo, que ya disponía de una red internacional desarrollada en el pasado, y que sólo convenía ampliar y perfeccionar. Sin embargo, constituye un antecedente interesante para la tarea que debe enfrentarse en América Latina, que ya en 1950, 16 países europeos firmaron en el seno de la Comisión Económica para Europa una declaración relativa a la construcción o reconstrucción de una red europea de carreteras internacionales, incluyendo 22 grandes troncales y 50 carreteras afluentes o complementarias, que los países signatarios se comprometieron a ejecutar dentro de sus programas nacionales. En años posteriores la Conferencia Europea de Ministros de Transportes aprobó varios programas de infraestructura de interés regional relativos a las redes viales, férreas y fluviales. En 1960 y 1961 la Comisión de la Comunidad Económica Europea sometió a los

/gobiernos recomendaciones

gobiernos recomendaciones relativas a un plan de vías troncales de interés comunitario: ferrocarriles, carreteras y vías navegables.<sup>3/</sup>

Al respecto, conviene señalar que, en América Latina, la determinación de las localizaciones industriales en función de los factores y condiciones actuales podría consolidar la estructura actual de las economías latinoamericanas y dificultar su reorientación futura, ya que las decisiones relativas a las localizaciones constituyen decisiones a largo plazo en buena parte irrevocables o irreversibles. De ahí que sería imperativa una estrecha coordinación de las políticas de desarrollo industrial y de los transportes por los organismos del mercado común.

Una red regional de transporte con una estructura, densidad y calidad adecuadas puede contribuir en gran medida a asegurar una participación equitativa de los países de menor desarrollo en los beneficios de la integración. Estos países se encuentran en la actualidad particularmente desfavorecidos desde el punto de vista de los transportes. Por ello, al formular una política de transportes encaminada hacia tal objetivo, debe tenerse presente también el posible peligro de perjudicar a los países de menor desarrollo que podrían verse afectados en forma negativa. Con la mejora o construcción de vías internacionales que sólo enlazaran a estos países o zonas con otras más desarrolladas puede presentarse, en efecto, el peligro de exponer a las primeras a una competencia más acentuada de parte de los centros productores ya localizados en las zonas o países de

---

3/ Una recomendación general al respecto de la Comisión decía que "las redes se han formado en función de necesidades económicas particulares de cada estado y de diversos factores extraeconómicos. De ello resulta que las redes nacionales constituyen compartimientos más o menos estancos, con deficiencias en las interconexiones, una heterogeneidad en las características estructurales de las vías en las zonas fronterizas, ciertas deficiencias en los enlaces entre los grandes puertos marítimos y las zonas industriales, así como una polarización de las vías de comunicación hacia las capitales o hacia ciertos centros industriales, que no tenía suficientemente en cuenta los requisitos de una sana política regional". Tales consideraciones, que pueden sorprender a primera vista, acentúan aún más la magnitud de los problemas con los cuales se enfrentan en este campo los países latinoamericanos.

mayor desarrollo. Para conjurar ese peligro, es imprescindible una mejora simultánea de la red de transportes interna de los países de menor desarrollo para reforzar sus ventajas comparativas potenciales y su capacidad de atracción de localizaciones industriales y de formación de nuevos polos de desarrollo. Ello confirma que también en el campo de los transportes la integración regional no es sino un aspecto, aunque importante, del conjunto indisoluble de los problemas del desarrollo, nacional y regional.

Las consideraciones anteriores valen asimismo mutatis mutandis para los servicios de correos y de telecomunicaciones en la región, ya que una intensificación considerable del intercambio regional sería inconcebible si no se dispusiera de una óptima red de servicios postales, telefónicos y telegráficos en escala continental.

En cuanto a la necesidad de eliminar los obstáculos que los transportes pueden oponer a la realización del mercado común general - en particular las prácticas en el sector que serían susceptibles de distorsionar las condiciones generales de competencia - y la necesidad de la constitución de un mercado común de los mismos servicios de transporte, ya se han esbozado, en la parte relativa a los compromisos para el período intermedio, los primeros pasos que sería aconsejable tomar para dichos fines.

Los compromisos que convendría estudiar y preparar, en una perspectiva a más largo plazo, con la adecuada progresividad y flexibilidad, en estos campos interdependientes, se relacionarían con:

- 1) la readaptación, coordinación y orientación progresivas de los sistemas y de las políticas nacionales de transporte hacia las necesidades y objetivos de la integración económica regional;
- 2) la determinación de reglas y principios - uniformes en la medida de lo posible, y teniendo en cuenta las distintas características de los varios medios de transporte - relativos a la explotación de los servicios, así como a las tarifas y las condiciones de transporte en los servicios regionales;
- 3) la libertad de admisión y participación, sin restricciones, de las empresas y servicios de los distintos países en los transportes regionales; tal liberación se realizaría en etapas progresivas hacia el objetivo final de la constitución de un

solo territorio regional dentro del cual funcionarían en un régimen de libertad reglamentada los servicios regionales de transporte; y

- 4) en cuanto a los transportes marítimos, parece conveniente procurar el desarrollo de las marinas mercantes de los países latino-americanos dentro del marco de una política de promoción basada en acuerdos especiales, tal como se ha previsto en el caso de industrias de importancia regional.

No cabe duda que tales objetivos son ambiciosos, pero como metas finales parecen ineludibles en un mercado común, aunque la formulación y aplicación gradual y escalonada de las medidas y de los compromisos correspondientes requieren por cierto estudios prolongados. La introducción aún gradual de tales medidas plantearía a todas luces una serie de problemas muy agudos en cuanto a la armonización progresiva de los factores sociales, fiscales y técnicos que podrían afectar la competencia entre los varios medios de transporte y entre las empresas de los distintos países en los servicios regionales. Al respecto hay grandes discrepancias entre los países de la región; así, los niveles relativos de los costos de explotación de los transportes se encuentran afectados y diferenciados, a veces en medida considerable, no sólo por los aspectos indicados, sino también por otras distorsiones económicas que influyen en los transportes como en los demás sectores de la actividad económica.

La gran complejidad de estos problemas resalta nitidamente del hecho de que tampoco los autores del Tratado de Roma pudieron llegar a un acuerdo completo en la materia; en efecto, las disposiciones del Tratado no determinan con precisión el contenido y la orientación de la política común de transportes.<sup>4/</sup>

Una mención aparte merece el transporte aéreo, que presenta quizá uno de los campos predilectos de la integración regional, ya que la excesiva dispersión de los esfuerzos nacionales y el bilateralismo que sigue

---

<sup>4/</sup> El programa de acción en materia de política común de transportes elaborado por la Comisión de la CEE en 1962 se encuentra aún en discusión.

imperando en este medio de transporte resultan particularmente contraproducentes y antieconómicos. En el examen de los posibles compromisos para el período intermedio no se ha hecho referencia tampoco a compromisos posibles u oportunos en este campo porque los estudios actuales no permiten conocer a ciencia cierta el alcance preciso de las medidas de integración y explotación conjunta, en escala regional o zonal, que podrían ponerse en práctica en el futuro más próximo. El problema merecería en cualquier caso una cuidadosa evaluación en cuanto a las posibilidades de integración progresiva en el campo de la aviación civil regional, aún en la etapa intermedia.

Por último, un aspecto fundamental de una política común de transportes latinoamericanos sería la elaboración de los fundamentos y compromisos posibles tocantes a una política común de la región en sus relaciones con otras partes del mundo. Ello es de importancia particular en el campo de los transportes marítimos y aéreos, ya que, aparte las comunicaciones propiamente dichas, constituirían el sistema de enlace del continente con otras partes del mundo. En cuanto a los transportes marítimos conviene en cualquier caso destacar que el informe de la reunión de expertos gubernamentales, celebrada en Brasilia (enero de 1964), y la carta de Alta Gracia, así como las deliberaciones y resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, ya han echado las bases y determinado las líneas directrices de una política común de los países latinoamericanos, dentro del cuadro mundial.



## Capítulo IX

### LA POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA

El proceso de integración necesita de una política y de unos instrumentos que permitan adaptar la situación monetaria y financiera de cada país a las exigencias de un comercio intensivo y de una competencia más acentuada y que respondan a las necesidades especiales que irán surgiendo en materia de pagos y de financiamiento del comercio y de las inversiones.

La urgencia de una política monetaria y financiera se hace aún más evidente por la diversidad de situaciones que en esos aspectos muestra la América Latina. Mientras algunos de los países de la región gozan de una saludable posición de balance de pagos y de estabilidad monetaria interna, otros sufren déficit crónicos de divisas, y enfrentan tasas de inflación considerables. Todo esto produce distorsiones entre las tasas de cambio vigentes y los niveles internos de precios, que se traducen en grados fluctuantes de sobrevaluación o subvaluación de las monedas nacionales.

Existe el temor de que, en muchos casos, esas tasas de cambio, sobrevaluadas en relación con las de otros países de la región, constituyan un factor más negativo para avanzar en el proceso de integración que las disparidades producidas por la diferencia en el tratamiento arancelario aplicado a terceros países para las materias primas. A medida que las barreras arancelarias entre los países de la región van disminuyendo, el país que mantenga su moneda sobrevaluada tendrá dificultades en mantener sus exportaciones a la región, y al mismo tiempo tenderá a incrementar las importaciones. A la inversa, una moneda subvaluada significa una ayuda a las exportaciones y un desestímulo para las importaciones. Como los correctivos no juegan fácilmente, ya que el país en cuestión podría resistirse a revisar una tasa de cambio que se adopta por lo general en razón de las conveniencias nacionales frente al grueso de su comercio mundial, el desequilibrio regional tenderá a persistir.

Este fenómeno es casi inevitable mientras se mantengan los procesos inflacionarios que afectan a diversos países de la región. Los aumentos de costos y precios que la inflación lleva consigo determinan, ante tipos de cambio que tienden a mantenerse rígidos, que se modifiquen básicamente dentro del ámbito del comercio regional, las relaciones preexistentes de competencia internacional.

/Por otra

Por otra parte, la disparidad entre la tasa de cambio de un país y su tasa teórica de paridad con otros países de la región puede también aparecer en los casos de países con alto grado de estabilidad monetaria interna, y que tienen una sólida posición de balance de pagos global. El tipo de cambio de estos países está determinado fundamentalmente por las transacciones que realizan con el resto de la economía mundial, y es aquel que tiende a mantener el equilibrio de pagos global. En los casos de países cuyas exportaciones les permiten disponer de una capacidad de importación muy alta, es casi natural que el valor de la moneda nacional, en términos internacionales, tienda a ser alta, en relación con las monedas de los países que tienen dificultades en su balance de pagos. Surge así una diferencia, a veces muy apreciable, entre el tipo de cambio necesario para mantener el equilibrio global, y aquél que correspondería a los distintos niveles de precios de los demás países latinoamericanos. El divorcio entre ambos tipos de cambio sería proporcional a las diferencias de productividad existentes entre las actividades de exportación y el resto de la economía del país. La diferencia produciría un tipo de cambio sobrevaluado con respecto a la región, y serían escasas las posibilidades de vender a ella productos distintos de los de la exportación tradicional. Presumiblemente existiría el peligro de que ese tipo de cambio sobrevaluado tienda a que países en donde es muy elevada la productividad de las actividades tradicionales de exportación, en relación con el resto de la economía, enfrenten la posibilidad de que su balance de pagos con la región tienda a estar constantemente desequilibrado, si no entran en funcionamiento, o no se mantienen, otros factores correctivos.

Es indudable que esta gama de relaciones de desequilibrio perturba lo que debiera ser un comercio estable y creciente, y constituye un factor que puede inhibir a algunos países para su participación en el proceso hacia el mercado común. Por consiguiente, es necesario que la región tenga en cuenta ese fenómeno, y prepare lo más pronto posible medidas o sistemas para contrarrestarlo.

/Sin embargo,

Sin embargo, el admitir que el peligro existe, y que deben encontrarse fórmulas para aliviarlo, no debiera llevar a exagerar sus alcances, o a detener o a aminorar el proceso de integración mientras dicho problema no quede plenamente resuelto. Sería muy grave, por ejemplo, pretender que solamente cuando haya estabilidad y tasas de cambio realistas y correspondientes al nivel de equilibrio recíproco en todos los países de la región es que se puede avanzar en los compromisos de desgravación. En realidad, dicha actitud podría desvirtuar e inhibir el movimiento de la integración que, precisamente, a través de la competencia y de la solución de problemas de balance de pagos al nivel regional, podría contribuir muy efectivamente a una solución de los problemas de inflación y de desequilibrio externo.

En realidad, no se ha podido hasta ahora comprobar en la práctica los alcances que han tenido las distorsiones, y ni siquiera se ha establecido un método seguro para identificar o medir la magnitud de la sobrevaluación o de la subvaluación, ni las relaciones entre las distorsiones cambiarias y las tasas de inflación. El problema necesita, ante todo, estudios y comprobaciones mucho más preparados y sistemáticos de los que hasta ahora se han hecho.

Mientras esos estudios se llevan a cabo, y surgen las soluciones concretas de carácter permanente, puede afirmarse que los compromisos sugeridos en este documento para impulsar el proceso de integración, incluyen tácitamente correctivos suficientes para que no se produzcan, durante los próximos años, serios desequilibrios comerciales que resulten de las distorsiones cambiarias. En primer lugar, están los márgenes de protección que todavía quedarán vigentes después de 5 años, y aún después de los 10 años de la próxima etapa. En segundo lugar, el principio de reciprocidad tendrá como uno de sus propósitos esenciales el de evitar o corregir desequilibrios acentuados en las corrientes de comercio. En tercer lugar, las instituciones regionales que se proponen están encargadas de asegurar que los países que deban enfrentar situaciones especialmente difíciles, (y una distorsión aguda sería un caso pertinente), puedan presentar su problema y obtener soluciones adecuadas.

/Esta confianza

Por otra parte, el hecho de que el problema de las distorsiones pueda resolverse parcialmente a base de medidas indirectas en la próxima etapa no disminuye la necesidad, ya mencionada, de encontrar soluciones de fondo directas y permanentes. La más decisiva y constructiva de ellas consiste en la búsqueda gradual del equilibrio financiero y monetario interno de todos los países de la región. Ese objetivo puede ser bastante improbable de lograr a corto plazo, dadas las enormes dificultades por las que están atravesando algunos de esos países en el campo financiero. Pero, de todos modos, el empeño de adoptar y llevar a cabo políticas de estabilización, irá conduciendo paulatinamente a una situación más promisoría en ese sentido.

A este propósito es esencial el contacto entre directores de finanzas latinoamericanos, y, en especial, entre presidentes y altos funcionarios de los Bancos Centrales. Esos contactos, además de contribuir a aclarar y precisar las verdaderas características y alcances del problema de las distorsiones, pueden llevar a la adopción de formas prácticas y cambiantes, destinadas a evitarlas, buscando al mismo tiempo coadyuvar en los estudios, actitudes y decisiones adecuadas al logro de los objetivos de la integración.

Las proposiciones que actualmente se adelantan en el sentido de que los directores de la Banca Central se reúnan frecuente y periódicamente con miras a examinar y a resolver esos problemas, es un decisivo paso adelante.

Podría pensarse también en otras soluciones. Se ha hablado, por ejemplo, de la posibilidad de establecer un sistema de tasas compensatorias, que pudiera imponer el país que tuviera sobrevaluada su tasa de cambio, dentro de determinadas condiciones y características. Esa tasa compensatoria podría contribuir a equilibrar la balanza comercial con la región, ya que desanimaría las importaciones. Otra solución, que también se ha esbozado por algunos expertos, es la de establecer tasas de cambio ad-hoc entre las monedas de la región, que podrían diferir de las que rigen frente al resto del mundo, y que se determinarían en razón de las respectivas relaciones de los niveles de precios internos.

Estas dos soluciones, sin embargo, requieren análisis muy detallados que todavía no se han efectuado, por lo cual resulta difícil por ahora sugerirlas concretamente.

Además del problema de las distorsiones cambiarias, existe otro más general, que es el de la escasez de divisas que sufren casi todos los países de la región. Un mecanismo que facilite los pagos del comercio intrarregional, y que por consiguiente estimule las transacciones, es una de las maneras de aliviar los efectos de esa escasez, y de estimular el proceso de integración.

Se han estado discutiendo últimamente, cada vez con mayor unanimidad regional y aceptación internacional, diversas variantes de sistemas de compensación de pagos, con créditos multilaterales, destinados a lograr que disminuya, en el comercio regional, la necesidad de usar directa e invariablemente divisas fuertes en la totalidad de las transacciones.

Las características de un sistema adecuado para facilitar los pagos entre los países han sido objeto de estudios especializados por los Bancos Centrales, y por instituciones como el BID y el CEMLA, además de los esfuerzos que en el mismo sentido han realizado la ALALC y la CEPAL. No parece necesario, en un documento de carácter general como éste, exponer los detalles de las diferentes alternativas técnicas. Pero importa destacar la conveniencia de que las autoridades financieras de América Latina se decidan a crear cuanto antes una Unión de Pagos Regional, entendiéndose por tal un sistema de compensaciones acompañados por márgenes de crédito para el intercambio intrarregional. Lógicamente, habría que pagar los saldos no abiertos por los créditos en oro o monedas convertibles. En dicha Unión de Pagos podrá asegurarse una atención adecuada a los problemas cambiarios de cada uno de los países y a la necesidad de coordinar las políticas y los regímenes cambiarios.

Otra perspectiva muy interesante es la de la creación de un Fondo Común de Reservas, el cual ya ha sido objeto de discusión preliminar por representantes de Bancos Centrales de varios países latinoamericanos. La constitución de ese Fondo permitiría utilizar en forma mucho más racional las reservas que hoy día mantienen todos los países. ~~Disminuiría~~

/el efecto

el efecto de la estacionalidad de las exportaciones de cada país individualmente considerado, y podría constituir una fuente especial de crédito de corto plazo para aliviar los problemas temporales de algunos bancos centrales, así como obrar en calidad de garantía para préstamos de otras fuentes. Esta idea, que puede tener mucha resonancia, está en un período de activa gestación.

Como resumen, la América Latina debería considerar, en lo que toca a su política regional monetaria y financiera, las siguientes posibles líneas de acción:

1) Es necesario destacar la importancia de que el problema de las distorsiones monetarias se continúe estudiando, a fin de encontrar soluciones concretas para las etapas del proceso de integración en que los niveles de protección que aún se mantengan no basten para compensar el efecto de dichas distorsiones. Sin embargo, la adopción de los compromisos propuestos para la nueva etapa no debe condicionarse a la desaparición de las distorsiones, toda vez que en ellos se prevé preservar niveles arancelarios que serían suficientes para contrarrestar los peligros de esas distorsiones y, además, porque en todo caso la aplicación del principio de reciprocidad actuaría también como correctivo de dicho problema.

2) Tanto para contribuir al objetivo de lograr un equilibrio en el comercio intrarregional, como para aprovechar adecuadamente las oportunidades abiertas por el proceso general de desgravación, y atender a necesidades específicas de la política regional de inversiones, será necesario establecer mecanismos permanentes que, al más alto nivel, se encarguen de coordinar las políticas monetarias y cambiarias de los países de la región. Buscar esa coordinación deberá constituir una de las tareas principales del nuevo sistema institucional.

3) Asimismo, es urgente que los organismos comunes den los medios necesarios para que la región adopte, lo más pronto posible, los siguientes instrumentos, que, entre otros, serían indispensables para aprovechar en forma intensiva las oportunidades que ofrece el proceso de integración.

- a) Un sistema regional de pagos que facilite las transacciones comerciales intrarregionales, atienda la necesidad de gastar en ellas divisas duras, y disminuya el costo de las operaciones propiamente financieras de ese comercio, ofreciendo al mismo tiempo el crédito mutuo que sea adecuado y necesario;
- b) Que se examine la idea de crear un Fondo Común de Reservas que pueda utilizarse con un criterio regional;
- c) Que se amplíen los sistemas de financiamiento de las exportaciones que ya el BID ha puesto en marcha para algunos productos;
- d) Que se organicen e intensifiquen las relaciones correspondientes entre los Bancos Comerciales de la región, de modo que se faciliten al máximo las operaciones comerciales;
- e) Que se organice, con alcance regional, un sistema de seguros y reaseguros, que evite los grandes desembolsos de divisas duras que por esos conceptos se causan actualmente; y
- f) Que se estudie la organización de una Bolsa Latinoamericana de Valores, para encauzar con carácter regional el mercado de capitales.



## Capítulo X

### LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

El establecimiento de instituciones comunes, adecuadas y eficientes es una de las condiciones del proceso de integración. Las obligaciones que entraña este proceso no pueden preverse ni fijarse todas de antemano y en forma definitiva. La búsqueda de una política comercial común, la formulación y puesta en práctica de una política regional de inversiones, y la coordinación de las orientaciones monetarias y financieras suponen una elevada capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes. En consecuencia, tienen que existir instituciones comunes dotadas de facultades que les permitan efectivamente afrontar tales circunstancias, pues de otra manera el proceso corre el serio peligro de estancarse pese a una acción aparente que no se concreta en hechos ni resultados positivos.

El proceso latinoamericano de integración no puede avanzar satisfactoriamente sin instituciones fuertes y adecuadas a una nueva etapa en que el esfuerzo debe dirigirse no sólo a los aspectos comerciales sino, también, a otros, como los acuerdos industriales de complementación sectorial, que constituyen el fundamento y la sustancia de una integración genuina. En una región con las características de América Latina, el desarrollo económico no puede esperarse como consecuencia de las fuerzas económicas espontáneas. La integración tiene que ser tanto o más institucionalizada que en las regiones desarrolladas del mundo, donde se requirió también una estructura institucional capaz de procurar el impulso político indispensable, dentro de una gran concepción regional formulada por un órgano que sea expresión de las conveniencias de la comunidad.

Aunque los gobiernos nacionales conservarán naturalmente la facultad de formular sus propias políticas económicas, la participación en un mercado común los obligará a confrontar esas políticas con el interés regional y considerar el punto de vista de los demás países. Además, la libertad de mercado requiere el complemento de una política deliberada de desarrollo, tanto en el ámbito latinoamericano como dentro de las fronteras nacionales, pues la libertad de comercio puede y debe coincidir con la búsqueda de objetivos económicos y sociales. Algunos de ellos formarán parte del

/propósito común

propósito común de desarrollo integrado; otros, seguirán siendo de incumbencia de cada país, por cuanto todos continuarán realizando esfuerzos propios, decidiendo las políticas sociales que les convienen y estimulando los sectores de producción que consideren más adecuados. Todo ello impone la coordinación entre las políticas nacionales de desarrollo y el establecimiento de las instituciones comunes que se encarguen de esta tarea.

La estructura institucional debe responder a un equilibrio entre los intereses nacionales de cada país y el interés común de América Latina. Se rompería si, por ejemplo, hubiera sólo un órgano de alto nivel político sin uno técnico que expresara los intereses de la comunidad. La falta de este equilibrio institucional puede entorpecer, debilitar y hasta paralizar el proceso de integración.

Lo que se pretende no es una integración política sino la creación de instituciones comunes más independientes y que gocen de mayor libertad y ámbito de acción que los actuales órganos de la ALALC, conservando, al mismo tiempo, el carácter latinoamericano que ésta tiene, sin perjuicio de la colaboración que pueda recibirse de instituciones interamericanas e internacionales.

En las primeras etapas de la integración las instituciones deberán cumplir fines prácticos específicos, entre ellos, los siguientes:

a) En muchos casos, antes de establecer la forma de aplicar los nuevos compromisos o de proponer soluciones sobre determinados aspectos para la decisión de los países, es necesario efectuar evaluaciones basadas en el estudio objetivo de los hechos. Esa evaluación objetiva no puede entregarse a un organismo que se ocupa principalmente de negociaciones a base de concesiones recíprocas.

b) A medida que progrese la integración irá surgiendo la necesidad de asumir nuevas obligaciones sobre materias o aspectos no comprendidos en los compromisos iniciales. Para que no haya solución de continuidad en el proceso integrador, debe existir una institución que conciba y estudie los nuevos compromisos desde el punto de vista del interés de la comunidad y que, luego, los proponga a los gobiernos. La institución podría hacer recomendaciones concretas sobre cuya base negociarían los gobiernos.

/c) Además,

c) Además, es indispensable la existencia de organismos que promuevan e impulsen activa y continuamente el pleno y oportuno aprovechamiento de las nuevas posibilidades de comercio y desarrollo que ofrezcan los compromisos que se pacten.

d) Por último, habrá que contar con un órgano de alto nivel que pueda adoptar decisiones para la ejecución de los compromisos contraídos y proponer enmiendas a los países.

Para cumplir con estas funciones, los órganos comunes deberían ser:

1. El Consejo;
2. La Junta;
3. Una Agencia de fomento de las inversiones;
4. Un Comité de empresarios y trabajadores;
5. La asamblea parlamentaria; y
6. Tribunales ad hoc de arbitraje.

#### 1. El Consejo

La comunidad latinoamericana debe contar con un órgano de alto nivel político, el Consejo, sobre el cual recaiga la responsabilidad de tomar las decisiones que exige el avance del proceso integrador. No se trata sólo de velar por el mejor cumplimiento de los compromisos suscritos sino, principalmente, de pronunciarse sobre los nuevos compromisos que había que contraer para impulsar la integración. Con un órgano de esta especie, el proceso integrador quedaría bajo la atención inmediata y continua de los respectivos gobiernos a través de sus Ministros de Relaciones Exteriores o de otros que los sustituyan cuando se tratan determinadas materias. Los Ministros, por la naturaleza de sus cargos, tienen acceso directo al Jefe del Estado, al Congreso y a las comisiones parlamentarias. La acción gubernamental en favor de la integración puede ser así mucho más rápida, expedita y eficaz.

El Consejo estaría constituido con representantes de los diversos países y por ello, aunque órgano comunitario, sería la expresión de los intereses nacionales, dentro de los propósitos de solidaridad latinoamericana. Tendría el carácter de organismo ministerial, compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores de todos los países miembros, quienes podrían ser acompañados y, en ciertos casos, remplazados por otros Ministros que tengan jurisdicción

/en determinadas

en determinados asuntos que deban tratarse. El Consejo sería el órgano máximo de la comunidad y se reuniría por lo menos dos veces al año, o con mayor frecuencia si fuera necesario. En todo caso los Ministros de Relaciones Exteriores podrán hacerse representar por suplentes para atender los problemas que suscita la marcha cotidiana de la Asociación. Si las necesidades del funcionamiento del Consejo lo requieren, cada país podría nombrar un Ministro especial a cargo de los asuntos de la integración.

El Consejo tendría las siguientes atribuciones fundamentales en lo que respecta al proceso de integración:

a) Decidir sobre las fórmulas de avance en el proceso de desgravación sometidas a su consideración por la Junta y que exijan la adopción de nuevos compromisos;

b) Pronunciarse sobre la política regional de inversiones formulada por la Junta;

c) Resolver sobre la política financiera, monetaria y de pagos;

d) Pronunciarse sobre la política cultural y de desarrollo científico y técnico;

e) Resolver sobre todas las materias en que la Junta solicite un pronunciamiento del Consejo;

f) Adoptar todas las decisiones y providencias necesarias para el cumplimiento de los compromisos contraídos;

g) Decidir sobre programas de acción futura;

h) Representar a la asociación ante terceros países y organismos e entidades internacionales, con el objeto de tratar asuntos de interés común. Asimismo, representarla en los contratos y demás actos de derecho público y privado;

i) Elegir, por períodos de un año, el Presidente y dos Vicepresidentes;

j) Elegir los miembros de la Junta; y

k) Aprobar el presupuesto anual de gastos de la asociación.

Las decisiones y resoluciones del Consejo deberían adoptarse por unanimidad, pero tendrían competencia para resolver por simple mayoría en los casos siguientes:

a) Decidir acerca de las solicitudes de excepción a las normas vigentes, teniendo en vista las recomendaciones de la Junta. Si el Consejo no toma una decisión en determinado plazo, el país recurrente podría actuar conforme

a la recomendación de la Junta hasta la próxima reunión del Consejo. En ésta, el Consejo adoptaría la decisión definitiva;

b) Resolver las controversias, entre partes contratantes, que se susciten con motivo de la aplicación de los compromisos. El Consejo tendrá un plazo para pronunciarse sobre todo asunto sometido a su conocimiento; si venciere ese plazo, las partes podrían acudir al Tribunal para que éste se pronunciara al respecto. Asimismo, las partes podrían apelar ante el Tribunal de las resoluciones del Consejo.

El Consejo estaría facultado para constituir comités técnicos de carácter gubernamental que asesorarán a la Junta en determinados órdenes de materias a fin de facilitarle el cumplimiento de sus tareas y hacer más expeditas sus decisiones.

## 2. La Junta

La experiencia propia y de otros pueblos enseña que es imprescindible un órgano que represente los intereses de la comunidad y que promueva el proceso de la integración, con atribuciones para estudiar y proponer iniciativas sin limitaciones de ninguna clase. Este órgano, que podría denominarse la Junta, sería el motor comunitario de la integración. El interés de la comunidad sólo puede expresarse en un órgano colegiado, cuyos miembros tengan todos la misma jerarquía. El mismo propósito no se logra plenamente con una secretaría ejecutiva, aunque tenga amplias facultades, pues ella siempre estará compuesta de un cuerpo técnico subordinado y de una jefatura unipersonal que, en definitiva, fijará los criterios. En la Junta, por el contrario, la confrontación de puntos de vista se realizaría en un plano de absoluta igualdad de derechos y atribuciones. Cuando no hubiera consenso, las divergencias deberían conciliarse hasta llegar a un planteamiento que represente auténticamente los intereses de la comunidad.

La Junta sería el representante por excelencia de los intereses de la comunidad pero no sería una autoridad supranacional, pues no podría imponer nuevas obligaciones a las partes. Pero, como expresión de aquellos intereses, se inspiraría en un espíritu supranacional. La Junta estaría compuesta por un número limitado de personas designadas por el Consejo atendiendo a su idoneidad general. Los miembros serían elegidos por períodos determinados,

/pudiendo confirmárseles

pudiendo confirmarse en sus cargos por uno o más períodos subsiguientes; elegirían entre sí a un Presidente por un número de años igual al período de su nombramiento. La Junta dispondría de sus propios servicios técnicos y de secretaría.

En la Junta debieran estar representados los distintos grupos de países que puedan distinguirse desde el punto de vista del grado de su desarrollo y sólo podrían pertenecer a ella personas de la nacionalidad de los países miembros. Los componentes de la Junta actuarían con absoluta independencia, sin que pudieran solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno u organismo, sea éste nacional o internacional. Los miembros de la Junta deberían abstenerse de cualquier actitud incompatible con su calidad de representantes de la comunidad. Por su lado, las partes se abstendrían de ejercer influencias sobre ellos en el desempeño de sus funciones. La Junta resolvería por mayoría simple.

Se estima que sólo una entidad compuesta de personalidades que gocen de prestigio general en el continente puede tener autoridad suficiente como para cumplir la tarea fundamental de representar el interés común, presente y futuro, de las partes.

La Junta desempeñaría las siguientes funciones:

- a) Una función tutelar, en cuanto velaría por el fiel y estricto cumplimiento de los compromisos contraídos y de las resoluciones adoptadas por el Consejo y el Tribunal;
- b) Una función dinámica, proponer proyectos, programas o providencias al Consejo y formular las recomendaciones que juzgue convenientes para el mejor cumplimiento de los compromisos y para la concertación de otros nuevos. En este sentido y basándose en los objetivos globales de la integración, la Junta se encargaría de realizar determinadas tareas concretas, tales como:
  - i) Formular y someter a la aprobación del Consejo la política regional de inversiones y promover su ejecución. Esta función incluye la búsqueda de un adecuado equilibrio de los efectos de la integración para todos los países miembros y, por consiguiente, el cuidado especial de los países de menor desarrollo económico relativo;
  - ii) Someter a la aprobación del Consejo, programas, medidas y providencias de política comercial encaminados a facilitar y acelerar la integración;

/iii) Presentar

- iii) Presentar programas e iniciativas para la armonización de la política comercial y aduanera de los países miembros frente a terceros países;
  - iv) Proponer al Consejo las bases para una política agrícola común;
  - v) Formular y proponer al Consejo una política cultural y educativa y promover su realización;
  - vi) Estudiar en qué medida las discrepancias de otras políticas (por ejemplo, en materias monetarias, sociales y fiscales) constituyen factores importantes de distorsión de la competencia y proponer medidas para solucionarlas;
  - vii) Proponer al Consejo proyectos para evitar las consecuencias perjudiciales de la falta de uniformidad de las legislaciones nacionales, por ejemplo, con respecto al trato de las inversiones extranjeras;
  - viii) Presentar un informe anual sobre la marcha de la integración y las medidas que deberían adoptarse para estimularla y favorecerla;
- c) Una función promocional, para actuar sobre el desarrollo económico dentro de lo establecido por la política regional de inversiones. Para este efecto, la Junta se encargaría de:
- i) Promover acuerdos sectoriales y de complementación así como proyectos para el establecimiento de industrias nuevas destinados a ser realizados conjuntamente por varios países. Tales proyectos se referirían no sólo a la actividad fabril, sino también a las obras de infraestructura, sobre todo, de transporte y suministro de energía entre los países. Para los países menos avanzados, la Junta debería elaborar y promover proyectos de desarrollo propiamente dicho;
  - ii) Impulsar programas de reconversión de actividades industriales y agrícolas, o de modernización y renovación de equipos en empresas o sectores afectados adversamente por la eliminación de trabas a la importación;
  - iii) Estudiar los proyectos específicos que prepare la Agencia de fomento de las inversiones.
- d) Una función coordinadora, en cuanto la Junta actuaría como enlace entre los organismos nacionales de programación y fomento del desarrollo, facilitando y activando la consideración y complementación de los proyectos de interés común para varias naciones;

/e) Una

e) Una función evaluadora, es decir, determinar y considerar los hechos en que se fundamenten las solicitudes de excepción a las normas generales vigentes y hacer recomendaciones sobre la manera de resolverlas; y,

f) Una función conciliadora con relación a las controversias que se susciten en la aplicación de los compromisos, recomendando soluciones.

La Junta tendría capacidad para crear comisiones que se ocupen de determinadas materias como, por ejemplo, los problemas comerciales. La Junta debería propiciar reuniones entre los Bancos Centrales de los países miembros con el propósito de establecer el principio de una coordinación de las políticas monetarias, crediticias y cambiarias.

La Junta puede desempeñar un papel muy importante en los diversos problemas que surgen de la participación del capital extranjero en el proceso de la integración. Por lo común, las empresas extranjeras serán las que dispongan de mayores fondos y facilidades de acceso a las fuentes de financiamiento. Por lo tanto, disfrutarán de una posición ventajosa para participar en los proyectos multinacionales. El temor a la superioridad financiera, técnica y administrativa de esas empresas puede provocar resistencias e impedir que se lleven a término algunos acuerdos. Por esto, entre las tareas fundamentales de la Junta debe encontrarse la de promover el establecimiento de condiciones propicias para que la empresa latinoamericana pueda aprovechar efectivamente las ventajas de la integración y, en especial, de los acuerdos sectoriales o de complementación y estar en condiciones de competir o asociarse en un plano de verdadera igualdad con la empresa extranjera. Tal apoyo puede revestir diversas formas. Al decidir sobre fórmulas de integración sectorial o proyectos multinacionales, la Junta debe tomar en cuenta la situación de las empresas latinoamericanas ya existentes y el interés de inversionistas latinoamericanos a fin de que puedan aprovechar positivamente las nuevas posibilidades. Para este efecto, la Junta podría intervenir en esfuerzos concertados para convencer a los gobiernos de la necesidad de cooperar estableciendo un determinado sistema de incentivos fiscales o arancelarios.

El resguardo y promoción de los intereses latinoamericanos en la empresa se facilitaría considerablemente si algún organismo comunitario latinoamericano pudiera adquirir acciones y retenerlas temporalmente. De la cuota destinada a la suscripción de los particulares, ese organismo podría adquirir temporalmente las acciones que no hubieran sido suscritas o pagadas y, más tarde,

/ofrecerlas de

ofrecerlas de nuevo al público. Los organismos nacionales de desarrollo podrían adquirir parte de las acciones que ese organismo pudiera retener. Habría que establecer alguna proporción entre el capital que deba colocarse en el país que será sede de la industria y el monto de las acciones que se ofrecerá a los demás países miembros, así como el monto de las que pudieran suscribirse por inversionistas no latinoamericanos. Al dar a tal organismo poder para adquirir acciones, se evitaría que, por el temor de los particulares a correr ciertos riesgos, la región no pudiera crear empresas o iniciar actividades necesarias para la integración. Un sistema tal garantizaría que el proceso de integración favorezca efectivamente los intereses propios de América Latina.

El equilibrio y armonía entre los intereses nacionales, en su sentido estricto, y el de la comunidad se conseguirían mediante el intercambio de opiniones y la relación funcional entre el Consejo y la Junta. La existencia de la Junta, con sus funciones dinámicas y de promoción haría posible el examen sistemático y serio de los problemas a largo plazo y el establecimiento desde ya de las bases que permitirían la ampliación de los compromisos correspondientes en las etapas ulteriores.

### 3. Una Agencia de fomento de las inversiones

La integración no nace espontáneamente de la reducción o eliminación de los obstáculos al comercio entre las naciones, sino que es fruto de un gran esfuerzo colectivo en el campo de las inversiones y de la producción en general, encaminado a aprovechar las nuevas ventajas que ofrece un mercado más amplio. Por ello, es necesario un mecanismo de fomento que impulse activamente las inversiones mediante la preparación de proyectos concretos, que debe encuadrarse en el marco general de referencia que proporciona la política regional de inversiones formulada por la Junta y aprobada por el Consejo.

Esta Agencia sería creada en virtud de un acuerdo entre la Junta y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este acuerdo se estipularían los términos de referencia de la Agencia, que dentro de ellos se encargaría de servir los intereses de la comunidad latinoamericana bajo la orientación y directivas generales que establezca la Junta. El Banco dotaría a la Agencia

/de los

de los fondos necesarios para iniciar y desarrollar sus actividades y hacer frente, entre otros, a los gastos de preinversión. La Agencia sería dirigida y administrada por un directorio en que estuvieran representados la Junta y el Banco, y al que sólo podrían pertenecer personas de la nacionalidad de los países miembros de la comunidad económica latinoamericana. La Agencia ejecutaría la política regional de inversiones concretándola en proyectos específicos. Aunque la iniciativa de su elaboración podría provenir de la Junta, los países o la Agencia, ésta se encargaría de hacer los estudios y llevar adelante las discusiones y consultas con las autoridades y empresarios de los países interesados hasta definir el proyecto por completo en sus aspectos técnicos y económicos. Para el desempeño de sus funciones, la Agencia podría contratar asesores técnicos y contaría con la colaboración de otras instituciones como la CEPAL, el ILPES, etc. La Junta examinaría todos los proyectos elaborados por la Agencia, cualesquiera fuera el origen de la iniciativa y comprobaría su coincidencia con los fines de la integración, la política regional de inversiones, la política comercial y las directivas impartidas por ella y el Consejo. En seguida, la Junta ayudaría a promoverlos y negociarlos.

La Agencia actuaría específicamente en relación con las siguientes materias:

- a) la preparación de los anteproyectos de acuerdos sectoriales;
- b) el asesoramiento a los países y a la Junta en la negociación de dichos acuerdos;
- c) la ejecución de determinados aspectos de los acuerdos sectoriales cuando se lo encomiende la Junta, principalmente aquéllos que se refieren a la asistencia técnica; y
- d) el asesoramiento a la Junta para velar por el correcto funcionamiento de esos acuerdos y el cumplimiento de los compromisos que ellos implican.

En lo que toca al apoyo especial que debe otorgarse a la empresa latinoamericana, las funciones de la Agencia pueden tener un gran significado. Así, por ejemplo, prestará asistencia técnica a los inversionistas latinoamericanos para aprovechar las posibilidades abiertas por el proceso de integración y cooperará con la industria latinoamericana establecida para mejorar sus condiciones de producción y competencia.

#### 4. Comité de empresarios y trabajadores

Este órgano ofrecería una vía de expresión a las fuerzas económicas nacionales y, en especial, a los empresarios y trabajadores. Colaborando con la Junta, el comité ayudaría a esclarecer y definir los problemas e intereses de la región. El comité estaría compuesto por un determinado número de representantes de los empresarios y trabajadores de cada uno de los estados pactantes y sus miembros serían designados por los respectivos gobiernos para determinado período, pudiendo ser reelegidos.

El comité tendría carácter consultivo y se reuniría en pleno dos veces al año aunque, a petición de la Junta, podría designar comisiones asesoras por tiempo limitado sobre problemas especiales.

#### 5. La asamblea parlamentaria

La asamblea parlamentaria latinoamericana estaría compuesta por representantes de los congresos de cada uno de los países miembros. Este cuerpo podría desempeñar una función valiosa en cuanto permitiría constituir un grupo de personas que actuaría en los respectivos parlamentos nacionales con un conocimiento más profundo y directo de los problemas de la integración.

Entre sus funciones podría contarse la de presentar a la Junta proyectos para uniformar las legislaciones nacionales en las materias donde la vigencia de disposiciones contradictorias o desprovistas de la debida armonía obstaculicen el comercio y la integración. La asamblea conocería el informe anual de la Junta.

Los legisladores de varios países recogieron ya este anhelo al reunirse en Lima en diciembre de 1964 y constituir el Parlamento Latinoamericano. Si se estimara conveniente, éste se incorporaría a la nueva estructura institucional.

#### 6. Los tribunales ad-hoc de arbitraje

El tribunal no sería un órgano permanente sino que se constituiría cada vez que fuere necesario.

En cada caso, el tribunal estaría integrado por miembros de distintas nacionalidades designados por sorteo de una quina entregada por cada país. Tendría competencia para conocer, en primera o segunda instancia, de las reclamaciones deducidas por haber infringido alguna de las partes compromisos

/u obligaciones

u obligaciones contraídos en el Tratado u otros instrumentos derivados de él. Si el país afectado por la sentencia no la cumple, el país reclamante podría adoptar las medidas compensatorias que el mismo tribunal considere adecuadas para restablecer el equilibrio de las ventajas.

El tribunal podría servir de órgano jurídico de consulta a las otras instituciones comunes.

## Capítulo XI

### LA ALALC Y LOS NUEVOS COMPROMISOS

Los nuevos compromisos representan el comienzo de una nueva etapa en la evolución del Tratado de Montevideo y son así un adelanto necesario del sistema existente y no la creación de otro distinto.

En el preámbulo de ese Tratado, las partes contratantes manifestaron su decisión de perseverar en los esfuerzos tendientes a establecer "en forma gradual y progresiva un mercado común latinoamericano". En otras palabras, reconocieron que no podía llegarse al mercado común sino en etapas sucesivas, en cada una de las cuales se cumplen ciertas tareas, se consolidan las realizaciones de la anterior y se las enriquece con nuevos avances que acercan a América Latina al mercado común y a la integración de sus economías.

Como se señaló en el Capítulo II, la acción de la ALALC se ha traducido en realizaciones importantes, que se relacionan no sólo con el número de las concesiones otorgadas, la rectificación de las tendencias descendentes del comercio intrazonal, que había llegado a límites muy bajos, y al cumplimiento más que satisfactorio de las obligaciones básicas de desgravación, sino también con la creación de una conciencia latinoamericana en cuanto a la integración como necesidad del desarrollo económico y del mejoramiento de los niveles materiales y culturales de vida. Esta conciencia - que se ha generalizado tanto entre los hombres de empresa como en los círculos de gobierno y la opinión pública - es el antecedente sociológico y político de los nuevos compromisos, pues sin ella sería muy difícil concebir siquiera el cumplimiento de otras etapas que signifiquen el perfeccionamiento y avance del proceso integrador.

En el planteamiento de nuevos compromisos y fórmulas encaminados a satisfacer las aspiraciones de los países pactantes del Tratado de Montevideo para avanzar progresivamente hacia el establecimiento del mercado común latinoamericano, deben aplicarse los criterios y emplearse las vías que el mismo Tratado señala, aunque los nuevos compromisos deben corresponder fiel y auténticamente a las exigencias de la nueva etapa, o sea, ser capaces de acelerar, vigorizar y profundizar la integración a la vez que crear condiciones más propicias para el mercado común. En el artículo 54 del Tratado de Montevideo, las partes contratantes se comprometieron a empeñar los máximos  
/esfuerzos en

esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de tales condiciones. El artículo 61 dispone que al expirar el plazo de nueve años contados desde la entrada en vigor del Tratado, las partes deben examinar sus resultados e iniciar negociaciones para la mejor consecución de sus objetivos y, si fuere oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica. Este examen debe hacerse necesaria e inexcusablemente en esa fecha lo que no obsta para que las partes puedan proceder a efectuarlo antes si lo estimen necesario.

Esta es la necesidad que ha surgido imperiosamente como consecuencia de diversos factores y circunstancias que se han analizado a lo largo del presente documento. El Tratado de Montevideo expresamente prevé la vía que ha de emplearse para introducirle enmiendas. El artículo 60 dispone que ellas deben formalizarse mediante protocolos que entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificados por todas las partes y depositados los respectivos instrumentos ante el Gobierno de la República del Uruguay. Este podría ser el procedimiento que se siguiera para la adopción de los nuevos compromisos, pues, de esa suerte, se cumpliría con el espíritu y la letra del Tratado de Montevideo a la vez que se haría patente la continuidad del esfuerzo latinoamericano en favor del mercado común y la integración.

La continuidad del esfuerzo no puede limitarse al aspecto formal o jurídico de la evolución del actual sistema de ALALC sino que debe hacerse extensiva a sus realizaciones fundamentales y al aprovechamiento de las capacidades y la experiencia que, en todos los niveles, las han hecho posibles.

El Tratado de Montevideo no sólo prevé el perfeccionamiento gradual y progresivo de los compromisos dirigidos al establecimiento de un mercado común, sino que aspira a que este mercado común comprenda a todos los países de América Latina. Hay, también, una razón de orden práctico que aconseja redoblar los esfuerzos a fin de que los nuevos compromisos sirvan de base a un entendimiento que pueda ser aceptado por todos los países de la región. En efecto, mientras más se progresa hacia el mercado común, mayores son las concesiones pactadas por los países integrantes de la ALALC y ello podría sin duda dificultar la adhesión de nuevos miembros, pues éstos probablemente deberían compensar todas las concesiones acordadas con anterioridad. Por /ello, es

ello, es preciso hacer todo lo posible por que adhieran a la Asociación aquellos países que, hasta ahora, se han mantenido al margen. Para este efecto, el procedimiento sería el que estipula el artículo 58 del Tratado de Montevideo. El caso de los países de Centroamérica es diferente porque forman ya otro sistema, y según lo dispuesto por el Tratado de Managua, están comprometidos a no suscribir unilateralmente nuevos tratados que puedan afectar los principios de la integración económica centroamericana. Habría que crear condiciones propicias para que estos países pudieran adherir a la Asociación como un todo. La fusión de ambos sistemas demandaría negociaciones y fórmulas separadas, pero en ningún caso podría comprometer los logros ya alcanzados por la comunidad centroamericana ni los procesos adicionales de integración en esa región.

