



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/C.1/9
28 de marzo de 1959
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COMERCIO
Segundo período de sesiones
Panamá, 11 de mayo de 1959

EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO Y EL
REGIMEN DE PAGOS MULTILATERALES

- I. Informe de la Secretaría Ejecutiva
- II. Informes de la primera y segunda
reuniones del Grupo de Trabajo del
Mercado Regional

Primera parte

INFORME DE LA SECRETARIA EJECUTIVA

	<u>Páginas</u>
I. <u>Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina</u>	iii
1. Concepto dinámico del mercado común	iii
2. El mercado común y la aceleración del crecimiento	vii
3. Desarrollo exagerado del coeficiente de importaciones ...	ix
4. El aumento de las exportaciones al resto del mundo	xii
5. Sustitución de importaciones y crecimiento industrial ...	xv
6. El principio esencial de la reciprocidad en el tráfico interlatinoamericano	xvi
7. La vulnerabilidad exterior	xviii
8. Necesidad ineludible de desarrollar intermanente las industrias de bienes de capital	xx
9. La situación especial de la agricultura	xxvi
II. <u>La solución concreta del problema del mercado común</u>	xxvi
1. Las etapas del mercado común	xxvi
2. La forma de los compromisos	xxviii
3. El núcleo inicial de países, la incorporación de otros nuevos y la igualdad de trato	xxxii
4. Las categorías de productos	xxxviii
5. El tratamiento diferencial a favor de los países de desarrollo incipiente	xl
6. Los arreglos de especialización y complementación industrial	xliii
7. El principio esencial de reciprocidad	xlv
III. <u>El régimen de pagos y créditos en el mercado común</u>	xlix
1. La función de los créditos en el cumplimiento del principio de reciprocidad	xlix
2. Países bilaterales y multilaterales	li
3. Esbozo de un centro de compensaciones	liv
4. Posible ingreso al centro de los países multilaterales. lvi	lvi
5. Interdependencia entre pagos multilaterales y política de liberalización	lx
6. El tipo de cambio flexible y el tráfico interlatinoamericano	lx
7. La unión de pagos y la convertibilidad internacional ...	lxiii

/Segunda parte

Segunda parte

INFORMES DE LA PRIMERA Y SEGUNDA REUNIONES
DEL GRUPO DE TRABAJO DEL MERCADO REGIONAL
LATINOAMERICANO

	<u>Páginas</u>
I. BASES PARA LA FORMACION DEL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO.	
Informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo	3
<u>Antecedentes</u>	5
<u>Bases para la formación del mercado regional latinoamericano</u>	7
I. Preámbulo	7
II. Enunciado de las bases	12
III. Comentarios a las bases y recomendaciones	16
IV. Otras recomendaciones a la Secretaría Ejecutiva	24
Anexo I. <u>Resoluciones previas a la reunión y lista de los documentos considerados</u>	27
Anexo II. <u>Acuerdos sobre el mercado regional adoptados por la Comisión Económica para América Latina y por la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos</u>	32
II. RECOMENDACIONES ACERCA DE LA ESTRUCTURA Y NORMAS DEL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO. Informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo	37
<u>Antecedentes</u>	39
<u>Recomendaciones acerca de la estructura y normas del mercado común latinoamericano</u>	42
I. Introducción	42
II. Bases para un posible acuerdo constitutivo del mercado común latinoamericano	44
A. Estructura	44
B. Normas	49
III. Comentarios a las recomendaciones	54
A. Comentarios a la Estructura	54
B. Comentarios a las Normas	69
<u>Anexo</u>	72

Primera parte

INFORME DE LA SECRETARIA EJECUTIVA.....

I. SIGNIFICACION DEL MERCADO COMUN EN EL DESARROLLO
ECONOMICO DE AMERICA LATINA

1. Concepto dinámico del mercado común

Las páginas que siguen se proponen encarar el problema del mercado común desde el punto de vista del desarrollo económico latinoamericano. La imperiosa necesidad de formas progresivas de integración económica se fué haciendo presente desde los primeros trabajos de esta Secretaría ^{1/} y después afirmándose ^{2/} hasta llegar a concretarse en las recomendaciones que acerca de la estructura del mercado común y las normas que han de regir su funcionamiento, ha elaborado el Grupo de Trabajo designado al efecto, con la estrecha colaboración de esta Secretaría. ^{2/}

El Grupo de Trabajo se ha empeñado en encontrar soluciones ajustadas a la realidad. El mercado común deberá ser el resultado de una política más que de una fórmula. Podría pensarse desde luego en una fórmula completa y de largo alcance en que bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado común latinoamericano. Este objetivo final deberá tenerse siempre presente, pero sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales pero realizables. Y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia de propósitos.

Esta política requiere pasar ineludiblemente por una etapa experimental. Tal es el concepto dominante en las recomendaciones. Habría una

^{1/} Véase Estudio económico de América Latina 1949 (E/CN.12/164/Rev.1) Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: 1951.II.G.1

^{2/} Véase el informe Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano. Análisis y recomendaciones (E/CN.12/C.1/4) preparado por los consultores señores Eusebio Campos y José Garrido Torres, en colaboración con la Secretaría. (Ese documento se incorporó después al volumen impreso con el título Los problemas del comercio latinoamericano (E/CN.12/423) Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1957.II.G.5, pp. 101 ss.)

^{3/} Los textos de los informes de la primera y segunda reuniones del Grupo se ofrecen en la segunda parte de este documento.

primera etapa de diez años al fin de la cual el nivel medio de derechos arancelarios entre los países latinoamericanos tendría que reducirse en forma sustancial. Y se dejaría para una segunda negociación el decidir acerca de cómo proseguir esta política en una segunda etapa futura.

La reducción de derechos que se desea hasta llegar al nivel medio no sería uniforme, sino que se establecería según grupos de países y categorías de productos. Estas distinciones más que a un simple propósito de clasificación, obedecen a una idea fundamental: tener en cuenta los diferentes grados de desarrollo económico de los países latinoamericanos y las dificultades prácticas de aplicar las reducciones.

El mercado común debiera dar iguales oportunidades para acelerar su desarrollo a todos y cada uno de los países latinoamericanos. Pero como sus situaciones relativas son desiguales en virtud de esos diferentes grados evolutivos, se impone un tratamiento diferencial para lograr en lo posible esa igualdad de oportunidades frente al mercado común.

Por grande que sea el cuidado que se haya puesto en llegar a fórmulas adecuadas, sólo su aplicación práctica permitirá aquilatar su verdadera eficacia. De ahí también la conveniencia de introducir una gran flexibilidad de procedimientos y de establecer previsivamente cláusulas de escape o salvaguardia en esta etapa experimental. Después de estos primeros diez años las enseñanzas de los hechos permitirán orientar más certeramente los esfuerzos hacia la consecución del objetivo definitivo.

Todo esto es de comprensible prudencia. La idea del mercado común se ha ido abriendo ancho camino en la conciencia latinoamericana. Pero subsisten aprensiones muy explicables: la de resguardar la producción existente - sea primaria o industrial - de una competencia que pudiera acarrear graves trastornos y que no son inherentes al mercado común.

Este responde a un concepto esencialmente dinámico, y mira hacia el futuro, al futuro inmediato y al futuro de una América Latina, cuyos 193 millones de habitantes se habrán aproximado a los 300 millones hacia 1975, excediendo probablemente los 450 millones al trasponer este siglo.

/En países

En países escasos de capital y cuya aptitud de crecimiento ha probado aún ser insuficiente par absorber con eficacia grandes masas de potencial humano que malogran gran parte de su esfuerzo en formas rudimentarias de producción, no sería admisible fórmula alguna que trajera consigo fenómenos persistentes de desempleo de factores productivos. No es otro el trasfondo de una preocupación frecuente: las consecuencias que podría tener la súbita eliminación del proteccionismo entre los países latinoamericanos. Ese proteccionismo ampara gran parte de las actividades existentes. Pero tal como se ha concebido, el mercado común no concierne tanto a esas actividades como a las que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante en respuesta a las exigencias del crecimiento económico.

Esas exigencias serán de considerable amplitud. Para limitarse a un período relativamente corto, si América Latina recupera y mantiene persistentemente hasta 1975 el ritmo de crecimiento del producto medio por habitante de 2.7 por ciento anual que tuvo en el período 1945-55 y que después ha declinado, la demanda de productos industriales se habrá cuadruplicado. Alrededor del 90 por ciento de esta demanda industrial tendrá que satisfacerse con producción de los países latinoamericanos y solamente el resto podrá importarse.

Este incremento de la producción industrial dará amplio margen a la especialización y al intercambio recíproco, sobre todo en las nuevas actividades que habrán de desarrollarse en materia de bienes de capital, automotores y otros bienes duraderos de consumo, así como de productos intermedios. En efecto, a medida que se avanza en este proceso hay que abordar industrias cada vez más complejas en que la dimensión del mercado es factor primordial de productividad. De manera que si la producción continúa en los veinte compartimentos estancos en que ahora se realiza, el fruto de las nuevas inversiones de capital exigido por este avance de la industrialización seguirá alejándose del que se consigue en los grandes centros industriales de más dilatados mercados.

Se trata de industrias que no existen aún o que están en grado incipiente de desarrollo y es en ellas donde podrá hacerse con relativa

/facilidad la

facilidad la reducción o eliminación de derechos aduaneros que supone el mercado común. Por el contrario, en las industrias existentes habrá que proceder con extremo cuidado para prevenir las perturbaciones a que más arriba se hizo referencia. Pero el crecimiento de la demanda podrá ir creando gradualmente allí mismo condiciones propicias a la especialización y el comercio recíproco, a medida que el impulso general de la economía vaya permitiendo el reajuste de las actividades que pudieran verse comprometidas.

En consecuencia, el mercado común podrá realizarse tanto mejor y con tanto menos trastornos en una América Latina que crezca vigorosamente. Pero ese crecimiento vigoroso no podrá lograrse sin la intensificación del comercio recíproco que aquél trata de conseguir. Hay pues estrecha interdependencia entre el mercado común y la aceleración del desarrollo económico.

En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países. Mientras su economía convergía preferentemente hacia los grandes centros industriales para proveerlos de productos primarios, no existían mayores incentivos al intercambio recíproco. No había - ni tenía por qué haber - estrechas relaciones económicas entre aquéllos, salvo en cuanto a cierta complementación primaria. Lo grave es que ese mismo ordenamiento económico siga subsistiendo en esta etapa de desenvolvimiento industrial. La realización progresiva del mercado común permitirá ir transformándolo gradualmente, con las grandes ventajas que podrán derivarse de una organización más racional del sistema productivo en que se aproveche más eficazmente la potencialidad de la tierra y en que la industria, rompiendo los estrechos límites del mercado nacional, adquiera dimensiones más económicas y, por su mayor productividad, pueda acrecentar su ya ponderable aporte actual al nivel de vida latinoamericano.

Más aún, el mercado común podrá contribuir notablemente a atenuar la vulnerabilidad de estos países a las contingencias y fluctuaciones exteriores, vulnerabilidad que, a pesar de la industrialización, continúa

/siendo aguda

siendo aguda por la misma forma de arbitrario fraccionamiento en que ha venido cumpliéndose este proceso.

2. El mercado común y la aceleración del crecimiento

Expuestos estos conceptos preliminares, se entrará ahora en la materia principal de esta sección. La tesis que aquí se sustenta es que el problema económico fundamental de América Latina reside en lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico que le permita estrechar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales. Se ha señalado hace un momento la interdependencia entre el mercado común y la aceleración del desarrollo. América Latina pareció adquirir en los años de la postguerra un nuevo impulso de crecimiento económico; pero fue efímero, por ser extraordinarios los factores que en él influyeron preponderantemente. La tasa media acumulativa de crecimiento anual del producto por habitante llegó a ser de 2.7 por ciento y de 3.3 por ciento en el ingreso por habitante en el período 1945-55.^{4/} Trátase de tasas relativamente altas para América Latina, mas no pudieron mantenerse y en 1955-58 han bajado a 1.1 y 0.5 por ciento respectivamente.

La relación de precios del intercambio exterior ha sido un factor de gran importancia en este movimiento: su elevación en aquel período favoreció el ascenso de la tasa y su deterioro siguiente contribuyó mucho a su ulterior descenso. Mientras no haya signos inequívocos de un nuevo mejoramiento - y no es posible discernirlo por ahora - recuperar esa tasa de 2.7 por ciento en el crecimiento del producto por habitante significará un problema más difícil que en el pasado y no sólo a causa del factor mencionado.

Por lo demás, una tasa de 2.7 por ciento no responde plenamente a la exigencia social del desarrollo ni se compara con la experiencia reciente de otros países que se industrializan rápidamente. Y sin embargo recuperarla y mantenerla representará vencer considerables obstáculos.

^{4/} La diferencia entre ambas tasas está dada por los efectos de la relación de precios del intercambio.

Entre ellos hay dos muy importantes y de índole exterior, que están íntimamente ligados: a) la relativa lentitud con que tienden a crecer las exportaciones de bienes y servicios y b) las limitaciones que ello mismo impone a la capacidad de absorción de capitales extranjeros. Conviene abordar primero la cuestión de las exportaciones, para plantear después el problema del capital extranjero.

Una tasa de crecimiento de 2.7 por ciento en el producto por habitante significaría un crecimiento del producto global de aproximadamente 5.4 por ciento, dado el ritmo de aumento de la población latinoamericana. Pues bien, todo indica que las exportaciones primarias tenderán a crecer con menos intensidad que el producto. Con las perspectivas actuales no sería prudente calcular un crecimiento medio superior a 3 por ciento anual frente al 2 por ciento del período 1945-55. ^{5/}

Preséntase una marcada disparidad entre este hecho y el probable crecimiento de la demanda de importaciones. Mientras las exportaciones tienden a crecer menos que el producto, las importaciones, como ya se sabe, tienden a hacerlo con mayor intensidad. Es pues, indudable que la América Latina deberá proseguir la política de sustitución de importaciones y tendrá que hacerlo con toda intensidad para lograr la tasa de crecimiento global que se ha mencionado.

Habría que admitir la posibilidad de un crecimiento más intenso de las exportaciones. ¿Atenuará esto la necesidad de sustituir importaciones? Esta podría ser una de las soluciones alternativas. La otra podría ser aprovechar ese crecimiento más intenso de las exportaciones para acelerar el ritmo de crecimiento del producto por sobre la tasa mencionada de 2.7 por ciento por habitante. En tal caso las conclusiones y el orden de magnitud de las conclusiones no tendrían por qué alterarse sensiblemente.

^{5/} Estas y otras proyecciones mencionadas en este informe se presentan en Perspectivas del crecimiento económico de América Latina y el mercado común (E/CN.12/C.1/13).

3. Desarrollo exagerado del coeficiente de importaciones

¿Hasta qué punto podrá hacerlo dentro del módulo actual del intercambio? Esta pregunta surge espontáneamente al estimar el descenso que habrá de ocurrir en el coeficiente de importaciones. Si se cumple en medida adecuada esa política sustitutiva, las importaciones - que ahora constituyen el 16 por ciento del producto global de América Latina - representarán apenas una proporción del 7.7 por ciento hacia 1975, de acuerdo con la capacidad de compra derivada de las exportaciones tradicionales de la región.

Este coeficiente representa el promedio del conjunto de los países latinoamericanos. Los países de Europa occidental tienen actualmente un coeficiente medio de 18.5 por ciento, que en buena parte está constituido por su comercio recíproco. En efecto, este comercio representa aproximadamente el 9.0 por ciento del ingreso bruto global de estos países, en tanto que el 9.5 por ciento restante - hasta completar ese coeficiente global de 18.5 por ciento - corresponde al comercio con el resto del mundo.

En cambio, en ese coeficiente medio de 7.7 por ciento relativo a América Latina el comercio recíproco apenas representaría el 1.2 por ciento, si no se introducen cambios fundamentales en la política comercial. El contraste entre las dos situaciones es manifiesto. En Europa occidental la elasticidad ingreso relativamente pequeña de la demanda de importaciones de productos primarios y la política proteccionista a la agricultura han contribuido notablemente a reducir el coeficiente de importaciones con respecto al resto del mundo. Pero, en cambio, el desarrollo del comercio entre los países que constituyen ese conjunto económico ha favorecido el proceso de especialización industrial entre ellos, proceso que el mercado común, sin duda alguna, alentará considerablemente.

Los Estados Unidos, en virtud de los mismos factores que en Europa occidental, han llegado a un coeficiente más bajo todavía con respecto al resto del mundo, pero tienen un coeficiente de intercambio interno a todas luces mucho más alto que el de Europa occidental, puesto que hay

/allí un

allí un verdadero mercado común entre las cincuenta partes constitutivas de esa vasta zona de integración económica. Lo mismo podría decirse de la URSS, cuyo coeficiente exterior parecería ser de apenas el 2 por ciento pero que cuenta también con otro dilatadísimo mercado común y un desarrollo muy pujante.

Conviene ahora detenerse un momento en el coeficiente latinoamericano. El descenso tan intenso que experimentaría según las proyecciones mencionadas, señala los obstáculos cada vez mayores que irá encontrando la política sustitutiva de importaciones. Esta política tendrá que avanzar hacia tipos de producción que requieren amplio mercado para realizarse con satisfactoria economicidad. Los países de mayor población de América Latina han podido llegar a una dimensión económica adecuada en algunas de sus industrias de consumo, aunque el mercado nacional sigue siendo demasiado estrecho en muchos casos para hacer posible una racional especialización que permita reducir los costos. Y a medida que se penetra en las industrias de bienes de capital, en las de automotores y en las de ciertos bienes duraderos de consumo se vuelve más evidente la necesidad de expandir el mercado nacional. Sin embargo, si no se organiza el mercado común, cada país, forzado por la necesidad ineludible de sustituir importaciones, tendrá que entrar cada vez más en esas industrias, y tendrá que hacerlo a costos sumamente altos. Es este un punto de la mayor importancia, pues la industrialización no es un fin en sí mismo, sino un medio eficiente para acrecentar la productividad media y por tanto el nivel de vida de la población. Y si las cuantiosas inversiones que requieren esas industrias arrojan un producto medio muy inferior al que tienen en los centros industriales de amplio mercado, se habrán malogrado en gran parte las consecuencias benéficas de esta nueva etapa de la industrialización en los países latinoamericanos más avanzados.

Esos países - la Argentina, el Brasil, Chile y México - abarcan ahora alrededor del 70 por ciento de la producción industrial del conjunto de América Latina y tiene el 65.1 por ciento de su población. El resto de los países está aún en la etapa incipiente de la industrialización. ¿Van a repetir la experiencia de aquellos otros tratando de

/producir dentro

producir dentro de sus fronteras todos los bienes industriales de consumo corriente que requieren? ¿Abordarán también el tipo más complejo de producción en que están avanzando los países más desarrollados?

La experiencia no podrá repetirse en las mismas condiciones, sino en condiciones generalmente inferiores debido a la menor población, al menor ingreso y en consecuencia a la menor demanda. La necesidad de industrialización de estos países es indiscutible, pero también es indudable que pretender cumplir este proceso dentro de cada compartimento estanco les privará - y en grado mucho mayor que a los países más grandes - de las oportunidades de especialización y costos bajos que solamente podrán lograrse dentro de un mercado común y siempre que éste se organice en forma de estimular positivamente la expansión industrial de los países incipientemente desarrollados de la región.

La realización gradual del mercado común hará posible ir compensando, al menos en parte, la disminución del coeficiente de importaciones del resto del mundo a raíz del crecimiento relativamente lento de las exportaciones de productos primarios con el incremento del coeficiente de importaciones recíprocas. No es posible desde luego un cálculo seguro de lo que podría ser este coeficiente hacia 1975, pero sí tener un simple orden de magnitudes. Si ahora alcanza a 1.5 por ciento, sería ilusorio pensar que pudiera crecer hasta 9.5 por ciento y compensar totalmente el descenso del coeficiente con el resto del mundo. Ello significaría acrecentar en más de 17 veces el monto actual del tráfico interlatinoamericano que llega a 765 millones de dólares.^{6/} Si éste creciera 11 veces el coeficiente sería de 5.9 por ciento con un monto de 8 300 millones. Esto podría constituir una meta plausible para el mercado común, a fin de no volver extremadamente difícil - si es que no imposible - el diseño de recuperar y mantener persistentemente la mencionada tasa de crecimiento medio anual de 2.7 por ciento en el producto por habitante.

^{6/} En dólares de 1950, promedio de los años 1954-56. Debe señalarse que las cifras de valores monetarios siempre están expresados en este informe en dólares de 1950. Las cifras globales de producción e ingreso pueden convertirse en dólares de 1959 aumentándolos como un 20 por ciento. En cambio, las cifras del comercio exterior y las de productos individuales tienen deflacionadores particulares.

4. El aumento de las exportaciones al resto del mundo

Sin embargo, no es ésta la única posibilidad de compensar el descenso del coeficiente con el resto del mundo. Hay otras dos posibilidades que dependen principalmente de la política comercial de los grandes centros industriales frente a América Latina: a) atenuar el proteccionismo a los productos primarios; y b) estimular el tráfico de productos industriales con esta región.

Lo primero ha sido objeto de recomendaciones muy claras del grupo de expertos que el GATT reunió hace poco tiempo para dictaminar sobre este y otros problemas conexos. ^{7/} En la medida en que los países latinoamericanos puedan acrecentar sus exportaciones primarias crecerán también sus importaciones industriales. Se ha señalado ya en otros informes que en todo esto hay un elemento implícito de reciprocidad; y la experiencia demuestra concluyentemente que en América Latina las mayores exportaciones son seguida muy poco tiempo después por mayores importaciones. Pero estas importaciones no serán las mismas de antes. El desarrollo económico trae consigo la necesidad imperiosa de cambiar su composición en concordancia con las transformaciones de la estructura interna de la economía.

Esta consideración tiene importancia para la política comercial. La tarifa aduanera entre los países latinoamericanos y el resto del mundo no podría cristalizarse en una determinada forma frente a las exigencias del desarrollo económico. A medida que se avanza en la sustitución de importaciones, habrá que ir modificándola por la necesidad de dar protección a nuevas industrias sustitutivas y sin perjuicio de las reducciones de derechos que sea posible establecer en las industrias ya existentes.

La otra posibilidad de atenuar el descenso del coeficiente de importaciones sería la exportación de manufacturas de países de América Latina a otras partes del mundo. Parecería un tanto paradójico que estos países, que requieren aún de protección aduanera, puedan competir industrialmente en el propio territorio de los grandes centros. Pero esto es lo que está ocurriendo precisamente con los países de Europa occidental en el mercado

7/ Véase GATT, Trends in International Trade, A Report by a Panel of Experts, Ginebra, octubre de 1958.

de los Estados Unidos. Más aún, hay países asiáticos que están desenvolviendo ahora su exportación textil a países europeos.

El desarrollo de este tipo de intercambio industrial depende de dos factores: por un lado, la aptitud de América Latina para exportar, y, por otro, la disposición de los grandes centros a facilitar las correspondientes importaciones mediante un tratamiento arancelario adecuado.

En cuanto a lo primero, el mercado común, al contribuir a la rebaja de los costos, podrá dar impulso decisivo a ciertas líneas de la exportación industrial. Hay que reconocer que hasta ahora las facilidades creadas en el mercado interno por la política sustitutiva de importaciones no han dado lugar a iniciativas ponderables en materia de exportaciones industriales al resto del mundo. Más aún, al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas - cuando no prohibiciones - a la importación ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno. La vuelta a la tarifa de aduana como elemento de protección, la rebaja de derechos entre países latinoamericanos, en unos casos, y su eliminación en otros, tenderán a restablecer el espíritu de competencia con notorias ventajas para la política de industrialización. Dentro de este nuevo ambiente, el desarrollo gradual de una corriente de exportaciones industriales al resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana.

Es claro que el éxito de esta política dependerá también de la receptividad de otros países, especialmente de los centros industriales avanzados. En algunos de ellos se advierte ya cierta tendencia a emplear su mano de obra en industrias de alta calidad técnica y crecimiento relativamente rápido en desmedro de otras que, en igualdad de condiciones competitivas, no podrían resistir la competencia de industrias similares de países relativamente nuevos en el campo industrial. Si los centros industriales más avanzados del resto del mundo logran mantener persistentemente una tasa satisfactoria de crecimiento económico, y su impulso técnico sigue llevándolos a formas cada vez más complejas y elaboradas de actividad industrial que absorban mano de obra desalojada de otras

/actividades, podrían

actividades, podrían abrirse perspectivas de exportaciones industriales latinoamericanas hasta ahora insospechadas.

Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferentes, por su significación, del intercambio tradicional de materias primas por productos elaborados.

Todo esto pone de manifiesto que la política del mercado común latinoamericano, tal cual se ha concebido, lejos de conspirar contra el comercio internacional, podría estimularlo. Se ha demostrado repetidas veces que la industrialización ha tendido históricamente a aumentar el intercambio entre los países que se industrializan antes que a restringirlo, salvo cuando se ha desenvuelto en compartimentos estancos como en el caso latinoamericano. Pero este estímulo del comercio internacional no sólo depende de las formas en que aquí se conciba el mercado común y de su influencia favorable sobre los costos de producción, sino también, como ya se dijo, de la receptividad de los centros industriales y de que la política comercial entre unos y otros aprovecha eficazmente estas nuevas posibilidades de intercambio.

Para decirlo de otro modo, será necesario una readaptación de la política comercial a las nuevas condiciones de la realidad. Sin ella, el mercado común latinoamericano no podrá por sí mismo alentar el intercambio con los grandes centros. Si la corriente comercial de América Latina hacia ellos continúa siendo de productos tradicionales, y éstos siguen sujetos a las mismas trabas que ahora existen, la cuantía de importaciones provenientes de esos grandes centros será la misma con o sin mercado común, y sólo habrá variado su composición. Pero si la readaptación de la política comercial mejora la tendencia de esas exportaciones primarias y al mismo tiempo abriera aquellas nuevas perspectivas de exportaciones industriales, el mercado común latinoamericano podría traducir concretamente su potencialidad para ampliar el intercambio.

5. Sustitución de importaciones y crecimiento industrial.

Dada una determinada tasa de desarrollo económico en América Latina, la política de sustitución de importaciones no necesitaría adquirir la amplitud que tendría de otro modo, si se desarrollara este género de exportaciones industriales. América Latina estaría pagando con ellas importaciones industriales que si no tendría que sustituir a fin de lograr esa tasa de desarrollo. Esta posibilidad no significa en modo alguno, que vaya a atenuarse el ritmo de crecimiento industrial que de otra forma tendría que alcanzarse.

Es este un aspecto importante sobre el cual conviene detenerse un momento. Recuérdese ante todo que, desde el punto de vista del potencial humano, la industria - así como otras actividades urbanas - tiene la función dinámica de absorber la mano de obra que en virtud del progreso técnico no se necesita ya en la agricultura y otras actividades primarias, en la artesanía y en ocupaciones de tipo precapitalista y muy baja productividad. Cuanto más intenso es allí el progreso técnico, tanto más fuerte tiene que ser el ritmo de crecimiento de la ocupación industrial, si las consecuencias de la tecnificación no han de malograrse en el desempleo o en el empleo ineficaz de la mano de obra que la producción primaria y aquellas otras actividades ya no requieren.

En consecuencia, la amplitud con que la industria tiene que cumplir este papel dinámico de absorber mano de obra no es en modo alguno arbitrario, dada una tasa de crecimiento de las exportaciones primarias. Si el comercio se mantiene dentro de sus moldes tradicionales y las exportaciones industriales no se desenvuelven tendrá que emplearse en industrias sustitutivas de importación una proporción mayor de mano de obra que si se desarrolla ese otro tipo de exportaciones.

Esas proporciones tienen decisiva importancia en el ritmo de crecimiento de la masa de bienes industriales de que disponga un país para su consumo y capitalización. Una proporción muy alta de mano de obra empleada en actividades sustitutivas - o sea un bajo coeficiente de importaciones - significa que un país está estableciendo toda suerte de industrias sin atender a las ventajas de la especialización; de tal modo que la productividad de su mano de obra será menor que la que pudiera

/obtenerse con

obtenerse con una organización racional de la industria con más amplios mercados. Por lo tanto, la misma ocupación industrial podrá traducirse en una masa mayor o menor de bienes producidos, según sea el grado de especialización industrial que se hubiese logrado.

6. El principio esencial de la reciprocidad en el tráfico interlatinoamericano

El desarrollo de las exportaciones industriales hacia el resto del mundo podrá ser una de las consecuencias derivadas del mercado común, aunque no su objetivo primordial, directo e inmediato. Este objetivo es doble: a) desarrollar intensamente las exportaciones industriales de cada país latinoamericano al resto de ellos, y b) dar fuerte estímulo al comercio tradicional de productos primarios, a fin de mantener dentro de límites de razonable economicidad la política nacional de sustitución de importaciones. Si un país se propone crecer con un ritmo superior al ritmo lento impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra alternativa que sustituir con producción interna todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le dará otra alternativa: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo.

Todo ello plantea problemas de gran importancia para el funcionamiento del mercado común. Se acaba de decir que éste ofrece una alternativa a la política de sustitución de importaciones: adquirir en otros países latinoamericanos bienes industriales que antes se importaban del resto del mundo, pagándolos con un incremento de exportaciones. Este último punto es de primordial importancia. La política sustitutiva no es arbitraria, aunque en la práctica pueda aplicarse arbitrariamente: se sustituyen

/importaciones porque

importaciones porque no hay exportaciones suficientes para pagarlas. La ventaja del mercado común estriba en que ofrecerá la oportunidad de realizar estas exportaciones a otros países de América Latina a fin de adquirir holgadamente en ellos las importaciones que ya no pueden traerse del resto del mundo.

Ahora bien, si un país no pudiera realizar esas exportaciones en medida suficiente a otros países latinoamericanos, no se cumplirá la alternativa del mercado común; y el país en cuestión podría encontrarse en condiciones menos favorables de las que hubiese tenido sin ese mercado. Conviene esclarecer este caso con un ejemplo, a fin de discutir más adelante las medidas correctivas que habría que aplicar para conseguir el buen funcionamiento del mercado común.

Supóngase un país que, dada cierta tendencia de sus exportaciones, requiera llegar a una sustitución de importaciones de 200 millones de dólares en un determinado período. La falta de un mercado común obligaría a este país a establecer todas las industrias necesarias para lograr este objetivo, cualquiera que fuese su productividad. El mercado común va a ofrecerle la oportunidad de desviar una parte de esas importaciones hacia otros países de América Latina y limitar en esta forma la cuantía de las sustituciones. Supóngase que esta desviación de importaciones llega a 150 millones y que se sustituyen los 50 millones restantes. Esto no significa que el país en cuestión sólo desarrollará nuevas industrias que produzcan esos 50 millones de sustitución; deberá también tener la posibilidad de aumentar la producción existente, o establecer otras industrias para exportar por valor de 150 millones de dólares. En otros términos, aparte del crecimiento de las actividades existentes, habría una producción adicional de 200 millones, con el consiguiente aumento de ocupación de factores productivos. El país lograría así una tasa de crecimiento mayor que la que hubiera tenido sin esta alternativa, debido a la mayor productividad consiguiente a la especialización industrial.

¿Qué sucedería si, en vez de ello, el país desviase simplemente sus importaciones del resto del mundo a otros países latinoamericanos? Pues que importaría 150 millones más de estos países y menos de aquél, y que el establecimiento de nuevas industrias se limitaría a aquellos 50 millones

/de sustitución

de sustitución. No se habrían desarrollado industrias de exportación, ni habría aumentado la producción existente con tal propósito, y por lo tanto no se habría conseguido la tasa de desarrollo que el país se proponía alcanzar.

No se analizarán aquí las razones por las cuales un país podría verse llevado a tal situación. Si a causa de ello quedaran factores productivos sin ocupar, la sustitución de importaciones por aquellos 200 millones de dólares hubiera sido más conveniente que la desviación unilateral de importaciones hacia otros países latinoamericanos.

Hay pues un elemento esencial de reciprocidad en el mercado común cuya ausencia podría poner en precaria situación a algunos países, y de ello volverá a hablarse más adelante, porque ahora conviene abordar otro aspecto del problema que se considera. El mercado común no sólo permitirá diversificar las exportaciones, al agregar exportaciones industriales a las de productos primarios, sino también diversificar las importaciones. Todo ello contribuirá a atenuar la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos.

7. La vulnerabilidad exterior

Una de las paradojas del crecimiento económico de América Latina es que países que pretendían disminuir su vulnerabilidad mediante la industrialización han vuelto a encontrarse en situación muy vulnerable. Esto se debe justamente a que la política sustitutiva se ha realizado en compartimentos cerrados. En los países más avanzados de América Latina la sustitución ha llegado a tales extremos que las importaciones se han reducido a aquellos productos que son esenciales para el mantenimiento de la actividad económica. De este modo, cuando en la fluctuación de las exportaciones se contrae la capacidad para importar, como ya no hay bienes de consumo corriente a los cuales aplicar restricciones, se vuelve forzoso hacer recaer éstas sobre los propios productos esenciales.

Así pues, el hecho señalado antes de que el coeficiente de importaciones haya descendido a proporciones muy bajas, ha traído consigo una nueva forma de vulnerabilidad exterior que no se conocía antes. En tiempos pretéritos, cuando las exportaciones y, por tanto, las importaciones

/representaban una

representaban una fuerte proporción del ingreso, había siempre un amplio margen comprimible en tales importaciones para hacer frente a un movimiento adverso del intercambio exterior; pero la fluctuación de las exportaciones tenía en cambio sobre la demanda interna una influencia considerable que se ha atenuado en gran medida con el descenso del coeficiente. En otros términos, la economía era entonces vulnerable sobre todo por el lado de la demanda; ahora lo es principalmente desde el otro extremo: el abastecimiento de importaciones esenciales que, al reducirse comprometen el nivel de ocupación.

Compárese esta situación con las de los países de Europa occidental cuyo coeficiente de importaciones es más alto, según ya se ha visto, y se notará un contraste muy significativo. Allí también las importaciones han cambiado su composición, pero, aparte del comercio con el resto del mundo, el intercambio entre los diferentes países que constituyen esa zona está compuesto de una extensa gama de bienes de consumo, además de materias primas esenciales y bienes de capital. No se han visto esos países forzados a la selección arbitraria en que han debido incurrir los de América Latina; y si bien es cierto que en algunos períodos la escasez de dólares ha obligado a severas restricciones, se ha procurado no afectar - al menos en la misma medida - el tráfico recíproco, y ello ha permitido mantener esa amplia gama de importaciones. De esta manera, el país que sufre una crisis persistente de pagos tiene una libertad de maniobra que han perdido o tienden a perder los países más avanzados de América Latina.

El establecimiento del mercado común permitirá ir corrigiendo paulatinamente esta deformación del intercambio y previniendo su ocurrencia en los países en que no se ha registrado. Mediante una progresiva especialización, el mercado común permitirá abastecerse recíprocamente de una parte creciente de aquellos bienes de que se han visto privadas las importaciones, y esto dará margen para volver a diversificar las compras exteriores que se hagan en el resto del mundo. No se trata de volver hacia atrás en esta materia, pero el progreso técnico y la transformación de los hábitos y gustos va incorporando continuamente nuevos bienes de consumo o nuevos tipos o modalidades en los bienes existentes, y, a medida que el comercio recíproco vaya desenvolviéndose entre los países

/latinoamericanos, podrá

latinoamericanos, podrá irse haciendo lugar a estas nuevas importaciones. Más aún, el desarrollo de las exportaciones industriales al resto del mundo podrá dar creciente impulso a este saludable proceso de rediversificación de las importaciones.

A todo ello podrá agregarse el desarrollo del intercambio recíproco de bienes industriales de consumo dentro del mercado común. Es cierto que en estas páginas se ha puesto el acento sobre aquellos bienes en que tendría que proseguir la sustitución de importaciones en los países más avanzados: las materias primas e intermedias, los bienes de capital, los automotores y otros bienes duraderos; pero ello no excluye la posibilidad de iniciar también un esfuerzo de especialización en ciertas industrias de consumo ya existentes, sobre todo en aquellos casos en que el crecimiento de la demanda facilita esta evolución. Más aún, el desarrollo de las industrias de consumo será con frecuencia el medio con que los países de incipiente desarrollo concurren con sus exportaciones industriales al mercado común.

De esta manera en la composición de las importaciones se introducirá gradualmente el elemento de flexibilidad que han ido perdiendo en virtud de la forma peculiar que la política sustitutiva ha adquirido en América Latina. Cuando ello se logre, se habrá atenuado considerablemente la vulnerabilidad exterior, porque se habrá restablecido un prudente margen de compresión de importaciones.

Sin embargo, en lo que concierne al intercambio recíproco de los países latinoamericanos cabe esperar que el establecimiento, junto al mercado común, de un régimen adecuado de pagos y créditos permita hacer frente a las fluctuaciones de aquél sin necesidad de acudir a ese margen comprimi-ble más que en casos extremos. Sobre esto se volverá en lugar pertinente.

8. Necesidad ineludible de desarrollar intensamente las industrias de bienes de capital

Se dijo en otro lugar de este informe que había dos factores estrechamente ligados que obstaculizaban la aceleración de la tasa de desarrollo económico latinoamericano: el crecimiento relativamente lento de las exportaciones de bienes y servicios y la limitada capacidad de absorción de capital extranjero. La organización del mercado común constituye la respuesta al gran problema que tales hechos plantean. Ese mercado - como se

/ha visto

ha visto en la sección anterior -- permitirá realizar racionalmente, mediante una adecuada especialización interlatinoamericana, la política de sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo a fin de hacer frente a ese lento crecimiento de las exportaciones primarias. Pero, además, el mercado común permitirá afrontar el serio problema derivado de aquella limitación en la capacidad receptiva de capital extranjero. A ello se dedicarán las siguientes consideraciones.

En realidad, esta limitación es consecuencia del lento crecimiento de las exportaciones. A medida que aumenta la masa de capital extranjero se acrecientan también sus servicios financieros y van requiriendo una proporción creciente de los recursos provenientes de las exportaciones, y cuanto más crezca la proporción de estos servicios tanto menos margen habrá para la importación de bienes de capital con esos recursos. Alrededor del 15 por ciento del valor total de las exportaciones latinoamericanas hacia el resto del mundo se absorbe actualmente en el pago de servicios, incluyendo las amortizaciones. A la luz de la experiencia, podría suponerse que una proporción del 30 por ciento de las exportaciones debiera ser el límite máximo de los servicios financieros.

Véase ahora la cantidad de bienes de capital que podrían importarse hacia 1975 si se llegara a ese límite máximo. Para estimarla habrá que hacer supuestos razonables acerca del cambio que será posible en la composición de las importaciones en grandes categorías de bienes, según las cifras siguientes.

PROYECCION DE LA COMPOSICION RELATIVA DE LAS IMPORTACIONES ^{a/}
 (Porcientos)

	1955	1975
Bienes de consumo	25.0	} 58.5
Bienes intermedios	40.0	
Bienes de capital	<u>35.0</u>	<u>41.5</u>
	100	100

a/ Las cifras corresponden a las importaciones procedentes del resto del mundo.

/Se supone

Se supone que la proporción conjunta de los bienes de consumo y los intermedios disminuiría a fin de dar más margen a la importación de bienes de capital, que pasaría así del 35 por ciento del total al 42 por ciento. Esto permitiría a las importaciones de maquinaria y equipo crecer de 2 000 millones de dólares a 3 700 millones. Pero como el crecimiento de la demanda de estos bienes sería mucho más amplio, su producción dentro de América Latina tendría que aumentar a un ritmo muy acentuado, como se desprende de este otro cuadro:

PROYECCIONES DE LA DEMANDA DE MAQUINARIA Y EQUIPO
Y LA FORMA DE SATISFACERLA
(En millones de dólares)

	1955	1975
Importaciones	2 000	3 700
Producción latinoamericana	200	5 400
Demanda	2 200	9 100

La producción de maquinaria y equipo es ahora relativamente pequeña. Según cálculos aproximados, asciende a unos 200 millones de dólares en toda América Latina, no incluyendo la fabricación de repuestos y las reparaciones, que alcanzan cifras considerables. Pues bien, para satisfacer el crecimiento de la demanda, la producción tendría que crecer a razón de 18 por ciento anual y llegar a unos 5 400 millones de dólares en 1975, lo cual significaría un aumento de 27 veces, mientras el conjunto de la producción industrial aumentaría en cuatro veces.

Si estas proyecciones se cumplieren, la producción latinoamericana de estos bienes de capital, que satisface ahora alrededor del 10 por ciento de la demanda, cubriría hacia 1975 cerca del 60 por ciento.

Estos cálculos no son pronósticos, desde luego, sino que tienen un carácter meramente ilustrativo y permiten formarse una idea aproximada de las dimensiones del esfuerzo necesario en materia de producción de maquinaria y equipo en la hipótesis de que hasta 1975 se utilizará al máximo la capacidad de absorción de capital extranjero.

/Como quiera

Como quiera que fuere, aun en el supuesto más moderado de absorción de capital extranjero y más favorable en cuanto a la posibilidad de importar maquinaria y equipo, es evidente que sin el desarrollo considerable de la producción latinoamericana de esos bienes no sería posible llegar a una meta de crecimiento económico como la que se postula en este informe.

Por esta razón, las industrias de maquinarias y equipos deberán tener un alto orden de prelación en las inversiones de capital extranjero a fin de que el conjunto de América Latina pueda mantener con sus propios recursos una elevada tasa de capitalización. Aquí está pues el papel importantísimo que el capital extranjero tendrá que desempeñar en los próximos años: ayudar a crear las condiciones necesarias para que la economía latinoamericana pueda crecer intensamente con sus propios recursos.

Desde otro punto de vista, que los cambios estructurales que es necesario introducir en la producción industrial ofrezcan un campo propicio a la inversión extranjera no significa que la iniciativa y el capital latinoamericano habrán de dejarse de interesar grandemente por esas industrias. Por el contrario, uno de los puntos esenciales de la política del mercado común debiera ser estimular al empresario latinoamericano a penetrar resueltamente en estos nuevos campos de producción, tanto mediante la ayuda técnica como la colaboración financiera. En este y otros sentidos sigue teniendo actualidad lo que se expresó hace algunos años en un informe presentado a la conferencia de Río de Janeiro.^{8/} Se dijo entonces que los empresarios latinoamericanos "se encuentran indudablemente en condiciones económicas y técnicas inferiores a las de los extranjeros y el esfuerzo que se haga para atenuar esta diferencia tendrá notables efectos sobre el desarrollo económico y el funcionamiento del sistema de libre iniciativa".^{9/}

8/ Reunión de Ministros de Hacienda o Economía en Cuarta Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, celebrada en noviembre de 1954. Véase La cooperación internacional en la política de desarrollo económico (E/CN.12/359); Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1954.II.G.2.

9/ Ibid., p. 34.

9. La situación especial de la agricultura

Se ha señalado ya el papel dinámico que correspondía a la industria desde el punto de vista de la distribución del potencial humano: absorber la mano de obra que, en virtud del proceso de tecnificación, no se necesita en la producción primaria, así como la que se va desalojando del artesanado y otras actividades precapitalistas de precaria productividad.

Si la producción industrial aumentara cuatro veces hasta 1975 según la proyección de incremento del ingreso por habitante a razón de 2.7 por ciento anual, la proporción de la población activa en la agricultura, que es ahora aproximadamente de 50 por ciento, se reduciría aproximadamente a 36 por ciento. Esta cifra se refiere al conjunto de América Latina. Hay países en que la proporción es y seguirá siendo muy elevada.

Este hecho lleva a considerar otro aspecto de gran importancia. La población agrícola se divide en dos grandes categorías: la que trabaja en la agricultura para la exportación y la consagrada a abastecer las necesidades del mercado interno. En la agricultura destinada al consumo interno suelen prevalecer formas de explotación anacrónicas de muy baja productividad, a las que se agregan en muchos casos el empobrecimiento del suelo tras largo tiempo de cultivo reiterado sin devolverle su fuerza productiva. Todo ello explica en parte - aunque no del todo - que la agricultura de consumo interno requiera en algunos casos medidas de protección para poder subsistir frente a la competencia extranjera.

No cabe duda que la brusca irrupción de esa competencia a raíz del mercado común afectaría profundamente a esas actividades protegidas. ¿Dónde iría a ocuparse entonces la mano de obra de allí desalojada? ¿Qué se haría con la tierra que quedara así sin ocupar?

El cálculo de la disminución porcentual de la mano de obra empleada en la agricultura antes señalado se refiere a las actividades existentes en el supuesto de que continúe acrecentándose la producción con un progresivo mejoramiento de la técnica. La industria tendría que desenvolverse con mayor amplitud todavía que en las proyecciones hechas, y con la consiguiente elevación de la tasa de crecimiento del producto por habitante, si además de ello hubiera que absorber una cuantía importante de mano de obra desalojada de la agricultura por la competencia exterior.

/Sin embargo,

Sin embargo, llegar a ese crecimiento industrial supone un esfuerzo de considerable magnitud y no sería prudente asentar la política del mercado común en el supuesto de tasas más elevadas, aunque cabe admitir su posibilidad.

De ahí que el problema de la producción agrícola tenga que encararse con un criterio muy especial, como es el caso del mercado común de Europa occidental y del proyecto escandinavo. No sería aconsejable pensar en disminuir o eliminar la protección existente sin un reajuste de la producción, conforme a un juicioso programa de desarrollo y tecnificación de la producción agrícola. Esto no significa que el mercado común no tendrá influencia alguna sobre la situación existente. Sin duda que podrá tenerla. En efecto, ofrecerá una alternativa que ahora no se tiene con facilidad: importar un producto agrícola a más bajo costo que el producido internamente, ya sea a cambio de exportaciones de otros productos primarios o de productos industriales. En otros términos, el mercado común va a ofrecer la oportunidad, primero, de reajustar gradualmente la producción existente a fin de lograr un empleo más adecuado de la tierra combinado con las importaciones; y segundo, contener por lo menos el avance de la protección frente a la competencia de otros países latinoamericanos cuando sea dable resolver más satisfactoriamente el problema de abastecimiento interno mediante el intercambio recíproco.

Las consideraciones de prudencia que se han mencionado más arriba no son en realidad incompatibles con un amplio desarrollo del comercio de productos agrícolas entre los países latinoamericanos. Este comercio llega actualmente a unos 400 millones de dólares, de los cuales 300 millones corresponden a 11 productos determinados. En las proyecciones contenidas en el informe mencionado ^{10/} se calcula que el comercio de esos 11 productos podría aumentar hasta alrededor de 1.100 millones hacia 1975, sin necesidad de retroceder en la producción que actualmente se protege: bastaría que en el crecimiento futuro del consumo haya un margen adecuado de incremento de las importaciones de otros países, de acuerdo con la alternativa a que acaba de hacerse referencia.

10/ Perspectivas del crecimiento económico de América Latina y el mercado común, op. cit.

Desde otro punto de vista, a medida que progrese la tecnificación y aumente la productividad de la tierra y la mano de obra, las relaciones actuales de costos podrán transformarse sustancialmente y hacer competitivas ciertas líneas de producción que ahora requieren medidas protectoras.

II. LA SOLUCION CONCRETA DEL PROBLEMA DEL MERCADO COMUN

El Grupo de Trabajo ha presentado la estructura del mercado común y las normas que debieran regir su funcionamiento junto con un breve informe explicativo de su significación. ^{11/} No es el caso de repetir aquí lo que allí se dice, sino de destacar las características fundamentales de la solución que se propone a los gobiernos. Estas características se refieren a los puntos siguientes:

- a) las etapas del mercado común;
- b) la forma en que se concretarán los compromisos entre los gobiernos a fin de reducir gradualmente el nivel de protección aduanera y eliminar las restricciones no arancelarias;
- c) la constitución de un núcleo inicial de países, la incorporación de otros nuevos y la igualdad de tratamiento a igualdad de grado de desarrollo;
- d) el tratamiento diferencial de los productos según su categoría;
- e) el tratamiento diferencial de los países según su respectivo grado de desarrollo industrial y atendiendo a las categorías de productos;
- f) arreglos de especialización y complementación industrial, y
- g) la reciprocidad en el tráfico interlatinoamericano.

1. Las etapas del mercado común

Por la misma forma en que se ha cumplido la política de sustitución de importaciones en una serie de compartimentos estancos, se ha requerido una protección aduanera que, si en términos generales se justifica por la productividad inferior de la industria latinoamericana frente a la de los grandes centros, resulta excesivamente elevada si se confronta con la

^{11/} Véase en la segunda parte de este informe, pp. 42 ss.

necesidad de mejorar el nivel de vida de la población. Esta protección se realiza tanto por medio de derechos aduaneros como por una gran variedad de restricciones a la importación, especialmente donde la tarifa aduanera ha perdido su eficacia en gran parte por consecuencia de la inflación.

Se ha considerado que en el término de diez años de firmado un acuerdo podrían eliminarse todas esas restricciones no arancelarias a favor de un régimen adecuado de créditos y pagos, sin perjuicio de transformar algunas de ellas en derechos aduaneros; y que en el mismo período podría lograrse una reducción sustancial del nivel medio de derechos con la eliminación de muchos de ellos entre los países contratantes.

Como se mantendría la protección frente al resto del mundo con los reajustes que se verá a su tiempo, se crearía entonces en América Latina una zona preferencial en favor de su producción primaria e industrial, a fin de dar un gran impulso al intercambio recíproco.

En esta forma se lograría un objetivo muy importante en esta primera etapa, aunque no se llegara todavía a la realización completa del mercado común: la liberalización del intercambio en un sentido más lato. La realización completa del mercado común deberá ser materia de una segunda etapa, precedida de una nueva negociación entre los gobiernos para determinar los medios de seguir reduciendo la protección aduanera.

El acuerdo sobre el mercado común supone una decisión de enorme trascendencia para el desarrollo de los países latinoamericanos. Por ello se ha juzgado conveniente dividir su realización en esas dos etapas. La primera, además de lograr ese objetivo tan importante de eliminar las restricciones y restringir sustancialmente los aranceles, tendría la virtud de dar a los gobiernos una experiencia de que no disponen ahora para llegar definitivamente al mercado común. En realidad, no hay una fórmula predeterminada que resuelva de antemano todos los problemas. El mercado común tiene que ser objeto de una política que procure dar eficaces soluciones a los problemas que vayan presentándose en su realización gradual y progresiva.

Si bien la idea del mercado común ha avanzado rápidamente, no es posible cerrar los ojos ante ciertas preocupaciones que sólo la juiciosa aplicación de esa política podrá disipar. Una de las más serias aprensiones

concierno a la situación en que, frente a la competencia de otros, podrán quedar algunos países cuya industria no se encuentra aun en condiciones plenamente satisfactorias para acomodarse a aquélla sin grandes trastornos. La política del mercado común tiene que disponer de elementos de flexibilidad que permitan encarar con acierto estas situaciones.

Por todo ello, parece conveniente atravesar este período experimental de diez años antes de llegar a fórmulas definitivas que permitan tener en cuenta la disparidad inicial de condiciones de los países latinoamericanos, así como la disparidad de situaciones que pudieran presentarse en el desenvolvimiento del mercado común.

De todos modos, la política del mercado común requiere gran convicción y claros objetivos. Si se aplica así, en el término de diez años habrán madurado las circunstancias para llegar a decisiones definitivas en la segunda etapa. En caso contrario, de poco serviría establecer desde ahora fórmulas definitivas que, por haberse adelantado demasiado a los acontecimientos, podrían conducir a situaciones irremediables y comprometedoras además para la esencia misma del mercado común.

2. La forma de los compromisos

En su primera reunión el Grupo de Trabajo recomendó a la Secretaría que examinara diversas fórmulas de reducción de derechos aduaneros. La Secretaría propuso - y fue aceptada la idea - fijar como objetivo a cumplirse en la primera etapa llegar a niveles medios de derechos aduaneros que significasen una reducción sustancial de la protección existente.

Esta idea del promedio tiene la ventaja - además de la flexibilidad que se explica en el comentario pertinente - de ofrecer una solución extremadamente simple que tenderá a facilitar en forma considerable la negociación del acuerdo inicial.

Por ejemplo, si para la categoría de productos industriales de consumo corriente se establece como objetivo la reducción de los derechos a un promedio no mayor del 20 por ciento del valor de las importaciones al terminar la primera etapa, será innecesario determinar en la negociación inicial cómo se aplicará esta reducción a los numerosísimos artículos que constituyen esta vasta categoría. Además, cada gobierno tendrá libertad de acción para modificar o restablecer su tarifa frente al resto del mundo y

/transformar sus

transformar sus restricciones en derechos en la forma que juzgue más conveniente. Pero sea cual fuere la forma en que proceda, deberá cumplir el compromiso de ir rebajando gradualmente el promedio hasta llegar al nivel pactado al finalizar la primera etapa de diez años.

Esto no evita las negociaciones, desde luego, pero las distribuye a lo largo de todo el período. Se concibe que en algunos casos un gobierno reduzca o elimine derechos unilateralmente. Pero es indudable que en la mayor parte de los casos lo hará en negociaciones bilaterales o multilaterales con otros gobiernos, a fin de obtener de ellos rebajas en productos que le interesan especialmente, siempre para llegar al promedio que se hubiere pactado.

En este sentido el procedimiento del promedio ofrece también otra ventaja evidente: establecer un compromiso concreto y bien definido. Si no se estableciera este compromiso y todo se dejara librado a una serie de negociaciones sucesivas, se correría el riesgo de no avanzar en la medida deseada y aun de paralizar el progreso hacia el mercado común.

En efecto, sería ilusorio pensar que la reducción de derechos, y su eliminación en algunos casos, será siempre tarea fácil. No cabría desconocer el hecho de que en muchos países latinoamericanos hay industrias que se han acostumbrado a una protección exagerada y en ciertos casos a un régimen prohibitivo que ha hecho olvidar la noción de la competencia exterior. Por más que se proceda gradual y moderadamente en estos casos a fin de evitar sensibles perturbaciones, habrá que ir venciendo numerosas resistencias. El caso más simple será sin duda alguna el de las nuevas industrias hacia las cuales vaya avanzando la política sustitutiva de importaciones del resto del mundo; parecería lógico que la eliminación de derechos no encontrara aquí resistencias. Sin embargo, no sería sorprendente que en cada país surgiera la preocupación de que, a favor de la eliminación de derechos, las nuevas industrias se establezcan en otros países y no en el propio. El elemento de reciprocidad a que se hará referencia más adelante podrá contribuir a disipar estas aprensiones. Pero las negociaciones no serán fáciles, y tanto más si se considera que las industrias que podrán transformarse en exportadoras no serán las mismas que se verán afectadas por las importaciones. Sólo un criterio superior de gobierno podrá ir resolviendo estos problemas. De ahí la importancia primordial del Comité de

Política Comercial y Pagos como órgano de estas negociaciones y del curso técnico que requerirá en su funcionamiento.

Además del compromiso de reducción de tarifas a niveles determinados, el mercado común exige también aceptar compromisos con respecto a la tarifa frente al resto del mundo. El objetivo final es llegar a la uniformidad de esta tarifa, a fin de asegurar la igualdad de condiciones competitivas en todos los países contratantes. Sin embargo, alcanzar esa meta requiere un tiempo considerable, no sólo por la complejidad de la tarea, sino también porque algunos países tienen que rehacer completamente su tarifa.

Por estas razones, se ha considerado conveniente que esa tarea se vaya cumpliendo parcialmente, comenzando por aquellos artículos o categorías en los cuales la uniformidad sea más necesaria a fin de facilitar el buen funcionamiento del mercado. Por ejemplo, en unos casos la desigual tarifa sobre ciertos bienes podría alentar las reexportaciones al país de más altos derechos de productos originarios del resto del mundo; y en otros - especialmente en el caso de materias primas o intermedias - el país de más bajos derechos estaría en mejores condiciones para competir con los otros dentro del mercado común. Todo ello deberá ser objeto de negociaciones sucesivas hasta que con el andar del tiempo, llegue a constituirse el mercado común en forma de unión aduanera.

En este progresivo reajuste de los derechos aduaneros frente al resto del mundo, la consideración fundamental deberá ser, desde luego, asegurar un margen de preferencia suficiente para estimular la industrialización de América Latina y su gradual avance hacia líneas cada vez más complejas y difíciles de producción.

¿Será necesario elevar para ello el nivel medio de protección existente? Todavía no se ha analizado este nivel medio - incluyendo tanto los derechos arancelarios como el efecto de las restricciones - pero todo indica que en buen número de países es relativamente alto si se compara con el resto del mundo. Esta consideración permite esperar que no sea necesario aumentar el nivel medio de derechos a fin de que el proceso sustitutivo pueda avanzar hacia nuevas líneas industriales: el aumento de ciertos derechos podría compensarse con la disminución de otros. Esto tendrá que ser objeto de reajustes periódicos en los derechos frente al resto del

/mundo, pues

mundo, pues la transformación industrial de América Latina no podría conciliarse con la cristalización de una determinada tarifa arancelaria.

Hay todavía otra consideración que viene a reforzar la posibilidad de que esos reajustes puedan efectuarse sin elevar el nivel medio de protección (teniendo en cuenta a la vez derechos y restricciones). En efecto, como se ha dicho en otro lugar, el mercado común tenderá a reducir los costos de producción y por tanto la necesidad de protección frente al resto del mundo. A la larga, América Latina podrá tener una tarifa media inferior a la actual, pero ello será obra del tiempo y mientras tanto el objetivo tendrá que ser el nivel medio existente de derechos arancelarios.

Esta posible reducción de esos derechos podría verse estimulada con análogas medidas de disminución o eliminación de derechos aduaneros y restricciones en el resto del mundo, especialmente en los grandes centros industriales y tanto para los productos primarios como para los de la industria. No son ilusorias las posibilidades de ciertas exportaciones industriales de América Latina y una política aduanera adecuada, junto con otras medidas de fomento, podría tener efectos muy positivos.

Así pues, el mercado común ofrecerá la oportunidad de negociar la disminución recíproca de tarifas entre los países de América Latina y el resto del mundo con efecto beneficioso para el comercio internacional, y es indudable que la organización colectiva del mercado común podrá facilitar estas negociaciones desde el punto de vista latinoamericano.

También será indispensable el reajuste tarifario desde otro punto de vista. Si los países que por su magnitud gravitan considerablemente en las cifras de conjunto tienen un nivel medio de protección relativamente alto, en otros países pequeños y medianos el nivel es relativamente bajo. La uniformidad de la tarifa tendrá así por consecuencia reducir los derechos en unos casos y aumentarlos en otros para los mismos artículos, y es posible que ello conduzca a un nivel medio superior al existente en algunos países e inferior en otros, pero sin que varíe sensiblemente el nivel medio en el conjunto de América Latina.

Todas estas son consideraciones conjeturales, cuya validez podrá averiguarse cuando se concluya el análisis de la incidencia tarifaria a que antes se hizo referencia.

3. El núcleo inicial de países, la incorporación de otros nuevos y la igualdad de trato

Una de las razones que el Grupo de Trabajo ha tenido para recomendar el procedimiento del promedio ha sido la de facilitar la incorporación de nuevos países al acuerdo originario del mercado común. Es posible, en efecto, que se constituya un grupo inicial de países dispuesto a iniciar la realización del mercado común conforme a la estructura y las normas recomendadas por el Grupo de Trabajo que dan las bases para un acuerdo general. Se ha recomendado, sin embargo, que a la negociación correspondiente sean invitados todos los países latinoamericanos a fin de darles igual oportunidad de adhesión. Este punto es tan esencial como el de que los países no adheridos inicialmente puedan hacerlo más adelante en cualquier momento. El procedimiento del promedio facilita considerablemente la adhesión, pues bastaría asumir el compromiso concreto que él significa, para que la incorporación pudiera hacerse sin laboriosas negociaciones iniciales.

Si el acceso de nuevos países no se facilitara de este modo se correría el riesgo de formación de grupos excluyentes. El núcleo inicial de países tendería a encerrarse en sí mismo y otros países no participantes podrían tratar de formar entre ellos núcleos similares igualmente cerrados. Y en vez de un vasto mercado común latinoamericano se tendría después de algún tiempo una serie de constelaciones subregionales con tan escasa comunicación entre sí como la que ahora prevalece en la economía de América Latina.

Prevenir la formación de estas constelaciones aisladas ha sido preocupación dominante en el Grupo de Trabajo. Si un núcleo inicial de países tiene el propósito de comenzar en seguida la realización del mercado común, la renuencia de otros a acompañarlos no debiera influir en modo alguno en la decisión de aquéllos. Pero si es esencial que su eventual incorporación quede abierta en todo momento.

La proximidad geográfica no representa de por sí un factor que pueda justificar generalmente un tratamiento diferencial en favor de los países respectivos. Sin duda alguna, esta proximidad ofrece ventajas naturales al intercambio entre los países así vinculados, pero ¿qué razones habría

/para agregar

para agregar a estas ventajas las de un tratamiento aduanero diferencial en favor de los productos de tales países?

Antes bien, hay grandes posibilidades de coincidencia de intereses económicos que superan las consideraciones de proximidad geográfica. Un mercado común extendido a un ámbito más amplio que el de la proximidad, permitiría aprovechar a fondo esa coincidencia de intereses. ¿Por qué la maquinaria producida en México o Chile no se admitiría en Colombia, por ejemplo, en las mismas condiciones que las otorgadas a Venezuela, si esos países estuvieran dispuestos a acordar concesiones recíprocas en cumplimiento de su obligación de llegar a un determinado nivel medio de derechos? ¿Y por qué los productos de Cuba no gozarían en el Brasil del mismo tratamiento que los del Uruguay?

Todo esto tiene gran trascendencia para el futuro del mercado común. Si dentro del amplio sistema preferencial que se trata de establecer en América Latina se inician prácticas diferenciales, se corre el riesgo de llegar a un verdadero mosaico de situaciones en que cada producto pague un derecho diferente o no lo pague según el país latinoamericano de donde provenga. El bilateralismo ha creado ya un sistema diferencial cuya consecuencia final ha sido la restricción del intercambio. La propagación de estas diferenciaciones complicaría y trastornaría mucho más todavía el tráfico recíproco. Por lo demás, no se olvide que cuanto mayor sea el número de países sujetos al mismo tratamiento tanto más se extenderá el ámbito de la competencia y la especialización y tanto más eficaz podrá ser entonces el mercado común.

Hay que reconocer que el tratamiento diferencial podría significar en ciertos casos la solución más fácil y expeditiva de un problema circunstancial. En efecto, se concibe un país que solamente puede exportar un determinado producto a otro si éste le ofrece un tratamiento aduanero especial, a cambio de una concesión recíproca similar. El éxito de esta operación está en alejar del mercado a los otros países. Pero si el sistema se generalizara y estos otros países hicieran lo mismo se verían llevados a su vez a excluir a los dos primeros de esos arreglos diferenciales. El riesgo del procedimiento está precisamente en su propagación.

Para evitar este posible fraccionamiento del mercado común, en desmedro

/de sus

de sus ventajas fundamentales, el Grupo de Trabajo ha insistido en la conveniencia de aplicar el principio de la nación más favorecida sin otras excepciones que las que se explicarán en su lugar.^{12/}

En virtud de este principio, cuando un país contratante elimina o reduce un derecho aduanero (o una restricción), ello se aplicará automáticamente a las importaciones provenientes de todos los otros países contratantes, ya sea que el país en cuestión adopte esta medida unilateralmente o mediante negociaciones.

Será más frecuente seguir el procedimiento de las negociaciones. Suscrito el acuerdo y fijado el nivel medio de derechos aduaneros que los países se comprometen a alcanzar en el término de diez años, comenzarán las negociaciones para ir cumpliendo este compromiso. En el curso de ellas un país se mostrará dispuesto a eliminar o reducir sus derechos sobre ciertos artículos que interesan especialmente a un segundo país siempre que éste haga lo propio con artículos que interesan especialmente a aquél. El principio mencionado exige la aplicación automática de estas concesiones a los demás países del mercado. La primera pregunta lógica que se plantea es la siguiente: ¿por qué estos otros países recibirán esas concesiones si no ofrecen otras en reciprocidad?

La respuesta es simple. La negociación que ha comenzado bilateralmente, tendrá que extenderse multilateralmente antes de finiquitarse. Así, si los países resuelven acordarse concesiones recíprocas, en un momento dado juzgarán conveniente invitar a otros que se beneficiarán con ellas a participar en la negociación a fin de que puedan ofrecer sus propias concesiones. De ahí la conveniencia de que estas negociaciones se efectúen en el seno del Comité o de que se le dé cuenta de ellas en momento oportuno, si es que no se decidiese desde el comienzo realizar negociaciones multilaterales.

Sin embargo, podría ocurrir que un país, sabiendo que con la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida se le extenderán automáticamente las concesiones acordadas por los otros, no se manifieste dispuesto a otorgarlas en reciprocidad. Si no existiera el compromiso de ir

^{12/} Véase al final de este mismo punto 3.

rebajando el promedio de derechos una actitud semejante sería materia de preocupación. Como tal compromiso se prevé, el país renuente a entrar en negociaciones tendrá de todos modos que ir cumpliendo con su plan de rebajas y eliminaciones hasta llegar al nivel pactado, y ellas se aplicarán incondicionalmente a todas las otras partes contratantes. A la larga, lo que habría ocurrido es que tal país, al no participar en las negociaciones, si bien recibiría las ventajas resultantes de las negociaciones efectuadas por otros, se habría privado de la oportunidad de obtener rebajas o eliminaciones que le interesarán especialmente, a cambio de rebajas o eliminaciones que de todos modos tendrá que hacer de acuerdo con lo pactado.

Conviene aquí subrayar de nuevo la significación fundamental del compromiso de llegar a ciertos niveles medios de derechos. Todos los países que se encuentran en la misma situación de desarrollo económico tendrán que llegar a los niveles medios convenidos, sea cual fuere la forma en que hubieran o no intervenido en las negociaciones. Estas influirán en los artículos que se vayan eligiendo para introducir las eliminaciones o rebajas, pero no en los niveles medios que de todos modos tendrán que cumplirse, ya sea en esos artículos o en otros. Lo importante es que al cabo de la primera etapa de diez años haya una rebaja sustancial del nivel de protección aduanera entre los países latinoamericanos. Al terminar esa etapa un país podrá, en cada una de las categorías de bienes, seguir protegiendo algunos de ellos, pero cuanto más alta sea esta protección tanto más baja tendrá que ser en los otros bienes abonados en la respectiva categoría y tanto mayor probablemente la lista de eliminaciones de derechos. En otros términos, aunque subsistan ciertas formas de protección que cada país haya creído conveniente mantener en estímulo o respaldo de otras industrias, el compromiso de llegar a un nivel medio de derechos relativamente bajo llevará a rebajas o eliminaciones en el resto de los artículos, que irán ampliando progresivamente el ámbito del intercambio.

Todos los países que se encuentran en situación análoga tendrán que llegar a los mismos niveles, sea cual fuere el punto de partida. Si un país tiene inicialmente un promedio muy alto en relación con otros, al término de la primera etapa tendrá que llegar al promedio común. Y si un país transforma en derechos aduaneros sus restricciones y llega a una

/tarifa muy

tarifa muy alta frente al resto del mundo, tendrá también que llegar al promedio pactado para cada categoría de artículos. Cualesquiera que fueren las negociaciones intermedias, el final tendrá que ser el mismo para todos los países con el mismo grado de desarrollo económico: idéntico nivel de incidencia arancelaria para cada categoría de artículos.^{13/} Se dijo antes que el Grupo de Trabajo había reconocido excepciones a la aplicación del principio de la nación más favorecida y conviene señalar ahora que una de ellas se refiere a la situación creada por el programa de integración económica del Istmo centroamericano. Los cinco países que lo constituyen, con la activa colaboración de esta Secretaría, han formado una zona de libre comercio para llegar posteriormente a la unión aduanera; y en virtud de ello han convenido en la eliminación de derechos para una lista de artículos en el término de diez años.

¿Cómo podría conciliarse este arreglo con el de un mercado común latinoamericano? Se concibe perfectamente que estos países tengan tres niveles arancelarios: uno, el más alto, para el resto del mundo; un segundo, intermedio, para los otros países latinoamericanos participantes en el mercado común; y, finalmente, el nivel de tarifas pactado entre ellos y que sería sin duda el más bajo.

En esta forma, la industrialización centroamericana, así como su producción primaria, podrían desenvolverse con crecientes facilidades de intercambio dentro de la zona, protegida no sólo con respecto al resto del mundo, sino también en relación con los países latinoamericanos industrialmente más avanzados, según el tratamiento diferencial favorable a los países de desarrollo incipiente que más adelante se comentará.^{14/}

Los países centroamericanos podrían recibir de aquellos países más avanzados concesiones especiales que ofrezcan a su industrialización estímulos más fuertes que los que pudieran surgir dentro del propio Istmo. Así pues, todas las consideraciones que se formulan en la parte pertinente de este informe ^{15/} acerca de los países de incipiente desarrollo son aplicables a las repúblicas centroamericanas y llevan a pensar que la incorporación de éstas al mercado común latinoamericano, lejos de ser incompatible

^{13/} Véase después el punto 4.

^{14/} Véase más adelante el punto 5.

^{15/} Ibid.

con su programa de integración, podría facilitar considerablemente el logro de sus propósitos fundamentales.

De todos modos, debe señalarse que los más bajos derechos que pudieran acordarse entre sí los países centroamericanos dentro de un nivel más bajo que el correspondiente al mercado común, no se aplicarían a los otros países latinoamericanos, según la excepción reconocida por el Grupo de Trabajo.

El Grupo ha reconocido asimismo la conveniencia de hacer excepciones al principio de la nación más favorecida para estimular la industrialización de los países de desarrollo incipiente. Y finalmente, ha reconocido también excepciones transitorias: en el caso de arreglos de especialización o complementación industrial,^{16/} y en el caso de ciertas discriminaciones existentes que se irían reduciendo gradualmente hasta su eliminación, a fin de evitar bruscos desplazamientos en el intercambio.

^{16/} Véase más adelante el punto 6.

4. Las categorías de productos

Desde el punto de vista de los productos, podrían señalarse dos grandes objetivos del mercado común: mejorar el intercambio tradicional de productos primarios y crear el intercambio de productos industriales.

Como se sabe, son relativamente pocos los productos primarios que son objeto de intercambio latinoamericano y en la mayor parte de ellos sería posible eliminar las restricciones y derechos arancelarios en los términos recomendados por el Grupo de Trabajo, con la salvedad relativa a ciertos productos agrícolas fundada en las razones mencionadas en otro lugar.^{17/} Todos estos productos han sido incluidos por el Grupo de Trabajo en la categoría A.

En cuanto a los productos industriales, el Grupo de Trabajo recomienda una división en dos grandes categorías - la B y la C - atendiendo a la intensidad del crecimiento de la demanda y al margen de sustitución de importaciones.

En la categoría B se han agrupado todos aquellos bienes industriales que, además de estar sujetos a una demanda de crecimiento relativamente intenso en relación con los de la categoría C, tienen también un amplio margen de sustitución de importaciones. En consecuencia, su producción tenderá a aumentar con bastante amplitud, pues aparte de ser intensa la demanda, una proporción creciente podrá satisfacerse dentro del mercado común en virtud del desenvolvimiento relativamente lento de la capacidad de importar a que se hizo referencia en la primera sección de este informe.

En cambio, en la categoría C figuran los artículos industriales que, además de tener una demanda relativamente lenta en su crecimiento, ya no disponen de un margen apreciable de sustitución de importaciones en los países latinoamericanos industrialmente más avanzados por haber terminado en gran parte ese proceso.

Habría diferencias muy marcadas en el ritmo a que tendría que aumentar la producción de estas distintas categorías de bienes en el supuesto de que el producto medio por habitante aumentara a razón de 2.7 por ciento, lo que significa que hasta 1975 el producto total de América Latina

^{17/} Véase en la sección I el punto 9.

aumentaría alrededor de 185 por ciento. En efecto, la producción agrícola tendría que crecer aproximadamente en algo más del doble de lo que es ahora (120 por ciento) y la de bienes de consumo con alguna mayor intensidad (alimentos, bebidas y tabacos: 130 por ciento; textiles y confecciones: 200 por ciento). En cambio, como se dijo en otro lugar ^{18/}, la producción de maquinaria y equipo tendría que crecer en un número considerable de veces.

La producción de automóviles de pasajeros debería también acrecentarse en forma muy intensa. Basta señalar que las proyecciones de demanda indican un posible aumento de 15 veces hacia 1975 con respecto a las cifras actuales, comprimidas en buena parte de los países por la escasez de divisas, o sea que dicha demanda pasaría de 115 000 unidades a un orden de magnitudes de 1 800 000 unidades aproximadamente, dados los supuestos de crecimiento del producto. Cifras de esta cuantía son indicación suficiente de amplias posibilidades de producción económica si ésta no se sigue efectuando dentro de compartimentos estancos.

Una parte considerable de los bienes comprendidos en la categoría B no se producen aún en América Latina, por lo cual la eliminación inmediata de derechos no debería encontrar obstáculos poderosos. En otros casos apenas han comenzado a producirse y los derechos existentes podrían eliminarse o reducirse considerablemente en un plazo prudencial. Más aún, en los casos en que la producción está en pleno desarrollo, el reajuste gradual de los derechos ante una demanda interna que crece intensamente, podría dar margen a la especialización de la producción. Compréndese así que el Grupo de Trabajo recomiende como objetivo al final de la primera etapa un nivel medio de derechos muy moderado a fin de estimular al máximo el intercambio en estos productos.

En cambio, para los bienes de consumo corriente que constituyen la categoría C se ha considerado prudente recomendar un ritmo más contenido. Por lo mismo que se trata de industrias existentes y cuya producción - al menos en los países grandes - no podrá aumentar con rapidez por las razones ya anotadas, el reajuste y la especialización encontrarán más dificultades que en la categoría B. De ahí que el nivel medio de derechos tenga que ser superior al de esta última.

^{18/} Véase en la sección I el punto 8.

Sin embargo, en otros países - especialmente los pequeños - estas industrias no existen o son incipientes, y están en cierto modo en situación análoga a las industrias de maquinaria y equipo y otras industrias de la categoría B en los países más avanzados. Esto pudo haber aconsejado fijar como objetivo un promedio relativamente bajo para las industrias de bienes industriales de consumo corriente en los países pequeños; pero hay otras razones de mucho peso que aconsejan lo contrario como se verá a continuación.

5. El tratamiento diferencial a favor de los países de desarrollo incipiente

Se ha señalado repetidas veces que la debilidad principal del proceso de industrialización reside en que se ha desarrollado en compartimentos estancos, en los cuales cada país trata de hacer lo mismo que los otros, sin especialización ni comercio recíproco. Con el mercado común no sólo se pretende iniciar la comunicación entre los diferentes compartimentos, sino evitar sobre todo que continúen desarrollándose en esa forma las nuevas industrias que América Latina tendrá que alentar.

Esto por un lado; por otro, se recomienda un promedio más alto de protección para los países de desarrollo industrial incipiente en relación con los más avanzados. ¿No hay contradicción en ello? ¿No llevará también a tales países a encerrarse en un compartimento estanco?

Sin duda alguna, esos países tienen que industrializarse a medida que se van tecnificando sus actividades primarias. También es indudable que sin una mayor protección su industria - por su menor productividad, que resulta en parte de su mercado más estrecho - no podría hacer frente a la competencia de los grandes. Por lo tanto, habría que conciliar la necesidad de esa mayor protección media con la conveniencia de evitar esa deformación en el proceso industrializador mediante la especialización y el intercambio recíproco. El Grupo de Trabajo ha procurado hacerlo mediante el régimen de concesiones especiales.

Los países más avanzados tendrán interés en que los de desarrollo industrial incipiente les abran el mercado para sus productos industriales: maquinaria y equipo, automotores, productos intermedios y artículos de una vasta gama de industrias de consumo corriente. Los países de

/desarrollo incipiente

desarrollo incipiente no tienen esas industrias y están adquiriendo sus importaciones en el resto del mundo, frecuentemente con derechos aduaneros bajos. No bastaría pues la rebaja o eliminación de los derechos para crear una zona preferencial, sino que en la mayoría de los casos sería indispensable elevarlos moderadamente con respecto al resto del mundo.

¿Qué recibirían en reciprocidad de los países más avanzados los países de desarrollo incipiente? Todo indica que un tratamiento aduanero favorable a sus productos no sería suficiente. Como en virtud del principio de la nación más favorecida, este tratamiento tendría que extenderse también a todos los otros países avanzados, es difícil que los de desarrollo incipiente puedan competir con ellos, al menos en los primeros tiempos. Con este objeto se recomiendan las concesiones especiales. Las rebajas o eliminaciones de derechos que un país más avanzado acordara a uno de desarrollo incipiente no se extenderían a todos los otros países latinoamericanos, sino sólo a los de desarrollo incipiente. Estos países podrían disfrutar así del creciente mercado de los países más avanzados sin la interferencia de terceros.

A su vez, el país más avanzado podrá ir mucho más lejos en estas concesiones especiales si ellas se circunscriben a los países de desarrollo incipiente y no se extienden a otros países avanzados. Esto concierne particularmente a las industrias ya existentes. Cuando un país avanzado elimina o rebaja derechos para las mercaderías provenientes de países de incipiente desarrollo, por la magnitud relativamente pequeña de éstos su efecto competitivo podría ser de la misma naturaleza dentro del país más avanzado que el de la creación de nuevos establecimientos en la misma industria en el proceso normal de crecimiento industrial. Es, pues, de suponer que ello no encuentre las mismas dificultades con que se tropezaría en el caso de que las concesiones se extendiesen a las importaciones de países que, por su poderío industrial podrían llegar a tener muy acentuada influencia en el mercado.

El régimen de estas concesiones ofrece a los países de desarrollo incipiente una alternativa que no tendrían de otro modo en su industrialización: en vez de industrializarse en un compartimento cerrado, con

/protección exagerada

protección exagerada, podrán eliminar o reducir sus derechos a un gran número de productos industriales, a cambio de la posibilidad efectiva que se les abrirían para otros en los mercados de los países más avanzados.

De esta manera, los países de desarrollo industrial incipiente, en vez de procurar el establecimiento de toda suerte de industrias de consumo, aprovecharían esas posibilidades de exportación para alentar industrias que, además del propio, tuvieran el mercado de países más avanzados. Habría así francas oportunidades de especialización industrial y de intercambio recíproco que no se presentarían sin el régimen de las concesiones especiales. El hecho de señalar las industrias de consumo no supone que esos países de desarrollo incipiente no puedan también especializarse en ciertos bienes de capital y en otros productos de la categoría B. En efecto, nada impediría que un país de desarrollo incipiente pudiera llevar adelante ciertas industrias de maquinarias que, por ejemplo, tengan base razonable en el mercado local.

Esta observación atañe especialmente a los países que se encuentran en una situación intermedia. Entre los países de desarrollo industrial incipiente (grupo III) y los más avanzados (grupo I) se ha recomendado establecer un grupo intermedio (el II) formado de países que, si bien han dejado de ser incipientes en materia de industrias de consumo, no cuentan con industrias de bienes de capital y productos intermedios, o sólo las tienen en etapa inicial.

Para estos países del grupo II se recomienda también un nivel más alto de protección en los bienes de la categoría B, en que su desarrollo es incipiente, pero no en los de la categoría C en que están relativamente desarrollados. Esto significa que, además de las industrias de consumo que ya tienen establecidas, al amparo de derechos aduaneros podrán desarrollar las industrias de bienes de capital y productos intermedios. Y, como en el caso anterior, tendrán la alternativa de hacerlo en un compartimento cerrado, con todas las desventajas que ello entraña, o procurar su especialización, aprovechando el mercado de los países más avanzados según el régimen de las concesiones especiales.

Se indicaron ya las razones por las cuales estas concesiones especiales no podrían extenderse a los países más avanzados. Hay aquí claras

/razones para

razones para hacer una excepción al principio de la cláusula de la nación más favorecida. Pero esa excepción sería en todo caso parcial, pues las concesiones especiales otorgadas a cualquier país del grupo II tendrían que extenderse no sólo a todos sus países, sino también a los del grupo III. Esta extensión es lógica si se atiende a su justificación: favorecer a los países de desarrollo industrial incipiente. Los de este grupo III son más débiles aun que las del grupo II y todo lo que favorezca a éstos tendría naturalmente que extenderse a ellos.

No así las concesiones especiales obtenidas por un país del grupo III, que solamente se extenderían a los del mismo grupo, esto es, a los países que se encuentran en un grado similar de desarrollo económico y no a los que están más adelantados.

Todo esto vuelve a demostrar que si bien el acuerdo del mercado común resolverá problemas fundamentales, quedarán otros que tendrán que ser objeto de cuidadosas negociaciones. Sin embargo, el acuerdo crea un marco preferencial adecuado para que esos problemas puedan resolverse y ofrece a los gobiernos los instrumentos necesarios para lograr soluciones de interés recíproco. Esos niveles más altos de protección para los países de desarrollo industrial incipiente - sea en la categoría B o en la C o en ambas a la vez - no resuelven de suyo el problema de industrialización de esos países, sino que les aseguran una posición adecuada para negociar con los países más avanzados concesiones especiales que impulsen su sana industrialización. En última instancia, la solución definitiva dependerá del juicioso empleo de los instrumentos de negociación dentro de ese marco general.

6. Los arreglos de especialización y complementación industrial

La otra excepción de importancia al principio de la nación más favorecida se refiere a estos arreglos; pero se trata también de una excepción destinada a favorecer, antes que a contrariar, los objetivos finales del mercado común. Supóngase el caso de un país que se proponga desarrollar la producción de automotores, producción que requiere la cooperación de una serie de industrias subsidiarias. En vez de aspirar al desarrollo de todas esas industrias en su propio territorio, el país en cuestión ofrecería a otros países recibir con tratamiento preferencial ciertas partes o

piezas a cambio de un tratamiento preferencial del producto terminado. La industria se desarrollaría así en forma integrada. Es posible que sin ese tratamiento preferencial la industria se viera forzada a integrarse en un solo país a costos elevados. Este tratamiento le permitiría una integración en condiciones superiores de economicidad de tal manera que, después de cierto tiempo, tanto el producto final como sus partes integrantes puedan desenvolverse dentro del mercado común sin preferencia alguna, salvo la preferencia frente al resto del mundo.

Las ventajas son obvias, como también lo son los inconvenientes. La generalización de arreglos de este tipo podrían llevar a agrupaciones excluyentes que en última instancia obstaculicen la formación del mercado común. Se ha recomendado por ello que esos arreglos sean aprobados por el Comité, lo cual ofrece a todas las partes contratantes la seguridad de que sus intereses y puntos de vista serán tenidos en cuenta debidamente. Además, podrían subordinarse estos arreglos a un plazo definido.

El caso anterior se refería al establecimiento de una nueva industria integrada entre dos o más países. Se concibe también acudir a una fórmula semejante para fortalecer ciertas industrias existentes y ponerlas en condiciones de reducir o eliminar eventualmente su protección aduanera. Tómese, por ejemplo, el caso de la industria textil entre países unidos por proximidad geográfica y que tratan de producir los mismos artículos todos ellos sin haber logrado por ese motivo una dimensión económica y racional de sus plantas industriales. Cabe pensar en un reajuste de los derechos aduaneros hecho de tal manera que la producción pueda especializarse. Hay razones de peso para que estos arreglos se circunscriban a un corto número de países, pues si su número se extendiera, la negociación resultaría más complicada y acaso imposible. Asimismo la concurrencia de países alejados y que tienen industrias más eficientes haría muy difícil la especialización de los que están unidos por la proximidad geográfica. Estos arreglos de especialización permitirán a las plantas industriales alcanzar dimensiones adecuadas, aumentar su productividad y resistir eventualmente la competencia de esos otros países dentro del mercado común cuando el término

/para estas

para estas preferencias especiales hubiese vencido.^{19/}

Punto importante de la recomendación que a este respecto hace el Grupo de Trabajo es que las rebajas de derechos acordadas en estos arreglos especiales no se computen en los niveles medios pactados. Esto significa que los países en cuestión tendrán que cumplir las rebajas inherentes a estos niveles medios - las cuales se aplicarían a todas las partes contratantes -, y que esas rebajas especiales de carácter preferencial se efectúan para llevar más lejos la política de atenuar progresivamente el nivel de protección y no para restringir su alcance.

7. El principio esencial de reciprocidad

Si bien se reflexiona, el objeto fundamental del mercado común, además de mejorar el intercambio tradicional de productos primarios, es asegurar la industrialización racional de los países latinoamericanos. Es esencial para ello que la política de sustitución de importaciones no siga cumpliéndose dentro de compartimentos estancos, sino que las importaciones que antes provenían del resto del mundo puedan adquirirse en otros países latinoamericanos a favor de un amplio esfuerzo de especialización y reciprocidad industrial. Es esencial asimismo - y ya se ha señalado - que el país que recibe así estas importaciones industriales pueda cubrirlas con sus propias exportaciones industriales, además de sus exportaciones primarias. De lo contrario, esta política no daría impulso a su industrialización, sino que se resolvería en última instancia en transferir a otros países latinoamericanos divisas que se empleaban antes en pagar importaciones provenientes del resto del mundo.

Esto concierne a las nuevas sustituciones de importación; pero dentro del mercado común un país podrá también atender el crecimiento de la demanda de artículos sustituidos antes cubriendo todo o parte del incremento con importaciones procedentes de otros países latinoamericanos. También es importante a este respecto que para cubrir esas importaciones

^{19/} El Grupo de Trabajo no ha recomendado plazo alguno para la duración de las preferencias especiales que suponen estos arreglos, en el supuesto de que se disolverían espontáneamente cuando en el curso de reducción de derechos se llegara al nivel establecido en esas preferencias especiales. Sin embargo, sería conveniente considerar la sugestión de establecer un plazo definido que ha formulado uno de los miembros del Grupo.

el país en cuestión pueda aumentar sus propias exportaciones, pues de lo contrario no impulsarían su propio crecimiento industrial.

No es que se presente necesariamente un problema de pagos. El país que, en vez de producir internamente los artículos que desee sustituir, los adquiera en otros países latinoamericanos, o que satisfaga con importaciones de esa procedencia el incremento de la demanda podría disponer de divisas suficientes para hacerlo si tuviera un saldo positivo de pagos con el resto del mundo. Habría en tales casos un simple desplazamiento, desde el punto de vista del balance de pagos. Sin embargo, téngase presente, que los países latinoamericanos se han visto con frecuencia precisados a sustituir importaciones a raíz de un déficit presente o previsible en su balance de pagos total y que el déficit subsistiría si las importaciones antes provenientes del resto del mundo se desviarán hacia otros países latinoamericanos y no se pagaran con exportaciones adicionales.

Como quiera que fuere, si un país importa desde otros países latinoamericanos productos que antes recibía del resto del mundo, tenga o no tenga un déficit en su balance de pagos global, para el funcionamiento armonioso del mercado común es de importancia decisiva que pueda pagar esas importaciones con exportaciones adicionales. De lo contrario, podría ser más ventajoso para el país en cuestión sustraerse al mercado común y seguir sustituyendo sus importaciones en compartimentos cerrados, lo cual sería en extremo lamentable desde el punto de vista del conjunto.

La correspondencia entre las ventajas que un país ofrece efectivamente a los otros dentro del mercado común y las que recibe de ellos es de importancia decisiva para el desarrollo industrial y el ritmo de crecimiento económico. Este punto merece muy especial consideración. Hay que aceptar desde luego la posibilidad de que uno o varios países, en razón de su fuerza competitiva, prevalezcan en el mercado de los otros sin que estos hayan podido desarrollar correlativamente sus exportaciones. Habría que evitar que situaciones de esta índole aparejaran medidas restrictivas; antes bien, sería preferible que aquellos países favorecidos estimularan sus propias importaciones del mercado común acelerando el ritmo de eliminación y reducción de sus derechos aduaneros o restricciones.

Al mismo tiempo, los países rezagados en su fuerza competitiva tendrían

/que recibir

que recibir una cooperación especial. En su primer informe el Grupo de Trabajo recomendó la conveniencia de otorgar amplia ayuda técnica y financiera para desarrollar industrias y otras actividades relacionadas con el mercado común, y este es uno de los casos en que una cooperación de esta índole podría ser un elemento decisivo para que los países rezagados resolvieran su problema.

Sin embargo, hay que admitir que esta posibilidad de cooperación, o aquellas medidas adicionales de liberalización en los países que llevan ventajas en el mercado común, no contienen suficientes elementos de persuasión para vencer la resistencia de ciertos países a aceptar los compromisos inherentes al mercado común. Parecería pues indispensable ofrecerles la seguridad de que, si su situación desfavorable se mantiene a pesar de esa política correctiva, puedan a su vez disminuir el ritmo de reducción y eliminación de sus derechos y restricciones de manera que al final de la primera etapa su nivel medio de protección sea superior al que les hubiera correspondido.

En el seno del Grupo de Trabajo se ha manifestado claramente esta preocupación. Si un país tiene un nivel de salarios (y costos) sensiblemente superior al de los otros, es posible que la reducción progresiva de sus derechos y restricciones contribuya a que sus importaciones provenientes del mercado común crezcan más rápidamente que sus exportaciones, en desmedro de su propio crecimiento industrial. Sin embargo, no está dicho que un país de salarios relativamente altos no pueda desarrollar ciertas exportaciones industriales muy provechosas, sobre todo si dispone de capital relativamente holgado y cuenta con fácil acceso a las fuentes de la técnica moderna. Con todo, se comprende que un país en esta situación sólo se encuentre dispuesto a incorporarse al mercado común si tiene la facultad de retardar eventualmente el ritmo de rebaja de su protección aduanera en esta primera etapa experimental. Este es un punto importante que ha quedado abierto a ulterior discusión.

Para casos como el que se acaba de mencionar suele recomendarse la conveniencia de una devaluación monetaria a fin de corregir la disparidad de precios y costos internos con los externos, acompañada de gravámenes que absorban la plusvalía de las exportaciones. Pero la devaluación

/monetaria es

monetaria es una medida de enorme trascendencia por las consecuencias económicas y políticas que acarrea, y no podría recomendarse para resolver un problema de comercio interlatinoamericano si es que no la abonan factores de mucho peso atinentes a toda la economía del país. De todos modos, si lo que se buscara con la devaluación fuera contrarrestar los efectos de la reducción de derechos y restricciones, ¿no sería más sencillo retardar el ritmo de esa reducción?

/III. EL REGIMEN

III. EL REGIMEN DE PAGOS Y CREDITOS EN EL MERCADO COMUN

1. La función de los créditos en el cumplimiento del principio de reciprocidad

Los razonamientos expuestos en páginas anteriores se propusieron demostrar la conveniencia del mercado común y la posibilidad de lograrlo progresivamente con fórmulas que respondan a la realidad latinoamericana. Pero por más convicción que se tenga acerca de todo ello, no sería dable anticipar con razonable aproximación la incidencia concreta del mercado común sobre cada uno de los países.

Así pues, es indispensable que en esta evolución de importancia trascendental para América Latina se ofrezca la seguridad de que la política del mercado común contará con los instrumentos necesarios para corregir las situaciones desfavorables que pudieran crearse a algunos países, especialmente en los tiempos iniciales.

La solución concreta a que se ha llegado después de cuidadoso análisis se asienta en este concepto fundamental: los gobiernos participantes deberán crear las condiciones propicias para que la iniciativa privada actúe eficazmente dentro del mercado común. Se eliminarán las restricciones al intercambio, se reducirán o suprimirán derechos aduaneros, pero será la iniciativa privada la que en última instancia decidirá qué industrias establecer, en qué países hacerlo y a qué grado de especialización se llegará en ellas.

No cabe duda que esta política dará un impulso considerable a la industrialización y al comercio recíproco, no sólo de productos industriales, sino también de productos primarios, así tradicionales como otros que no han sido objeto todavía de comercio activo. Pero nadie podría decir a ciencia cierta en qué forma estos resultados van a manifestarse en los diferentes países, o, dicho de otro modo, en qué medida participará cada uno de ellos en las ventajas del mercado común.

De ahí la importancia, acaso decisiva, del principio de reciprocidad antes expuesto.^{20/} Si este principio no fuera objeto de una clara definición inicial y no se tuviera la seguridad de que las ventajas que un país deriva del mercado común van a traducirse en ventajas correlativas

^{20/} Véase el punto 7 de la sección II.

para el mismo, no sería extraño que algunos países reservaran su adhesión al acuerdo o fueran excesivamente prudentes en sus compromisos de liberalización del intercambio. Todo ello afectaría al éxito del mercado común, pues cuanto mayor sea la cantidad de países participantes y más lejos se vaya en la reducción o eliminación de derechos y restricciones, tanto más grande será la posibilidad de equitativa distribución de aquellas ventajas.

Pero el solo compromiso de reciprocidad tal vez no sea suficiente para dar a todos y cada uno de los países la certidumbre de que el riesgo de lesionar sus intereses será mínimo en relación con la magnitud de las consecuencias favorables del mercado común.

El hecho de que los países persistentemente acreedores estén obligados a acentuar el ritmo de sus medidas de liberalización ^{21/} e incluso a aumentar el grado de sus preferencias, es de importancia primordial en el cumplimiento del principio de reciprocidad. Pero la decisión de tomar estas medidas requiere generalmente el transcurso de cierto tiempo, pues el desequilibrio podría ser transitorio y en consecuencia no dar lugar a reajustes de más largo alcance. Asimismo, en caso de que correspondiese aplicar aquellas medidas de mayor liberalización se requerirá también el transcurso de tiempo antes de que puedan obtenerse los resultados que se persiguen. Los países deudores se verían precisados mientras tanto a emplear sus reservas de dólares en liquidar sus compromisos con los acreedores. Esta posibilidad podría traducirse en exagerada actitud inhibitoria e inducir a los países a adquirir compromisos de liberalización muy inferiores a los que estarían dispuestos a asumir si hubiera un sistema adecuado de créditos multilaterales que reduzca al mínimo el empleo de dólares. Cuanto más holgado fuese este sistema, tanto más lejos podrían verse llevados los países latinoamericanos en su política de liberalización del intercambio dentro del marco preferencial del mercado común.

El obstáculo principal que se opone a la organización de tal sistema está en la actual división de los países, desde el punto de vista del tráfico interlatinoamericano, en países bilaterales y multilaterales.

^{21/} Se emplea esta expresión en su sentido más lato: eliminación de restricciones y reducción o eliminación de derechos arancelarios.

2. Países bilaterales y países multilaterales

Alrededor del 66 por ciento del comercio interlatinoamericano se efectúa a través de cuentas bilaterales, según puede comprobarse en las cifras siguientes:

COMERCIO INTERLATINOAMERICANO, 1955

	Millones de dólares <u>a/</u>	Porcentaje en el total
Comercio bilateral	484	66
Comercio de petróleo	181	25
Resto del comercio multilateral	<u>72</u>	<u>9</u>
Total	737	100

a/ A precios corrientes.

El 34 por ciento restante corresponde al comercio multilateral y en esta proporción el 25 por ciento corresponde al petróleo y sus derivados, y solamente 9 por ciento a los demás productos de intercambio. Obsérvese la relativa pequeñez del comercio multilateral si se excluyen el petróleo y sus derivados.

El comercio bilateral se concentra en los países meridionales de América del Sur y principalmente en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. El empleo de dólares para cubrir los saldos se ha reducido en ellos a un mínimo gracias a un sistema de holgados créditos que permiten al país deudor dilatar sus pagos hasta que la compresión de sus exportaciones o el acrecentamiento de las importaciones del país acreedor provoquen los saldos positivos necesarios para cubrir esos créditos.

El régimen bilateral es desde luego incompatible con el principio de la cláusula de la nación más favorecida sobre el cual se basa el mercado común. En efecto, la necesidad de compensar las exportaciones de un país a otro con importaciones de éste, lleva con frecuencia a un tratamiento discriminatorio contra las importaciones de terceros países. Estas discriminaciones no se conciben dentro del mercado común, salvo cuando

/tiendan a

tiendan a favorecer a los países de desarrollo incipiente y las de carácter transitorio tendientes a promover arreglos de especialización o complementación industrial, según ya se indicó. ^{22/}

Son de sobra conocidos los serios inconvenientes que acarrea este régimen, además del que acaba de señalarse. Sin embargo, como los países que lo siguen sufren generalmente una aguda escasez de divisas, se comprende que se muestren renuentes a abandonarlo. Se teme, en efecto, que el restablecimiento del multilateralismo lleve a un país latinoamericano a tener que cubrir sus saldos con otros países latinoamericanos en dólares en desmedro de apremiantes necesidades de importación del resto del mundo que requieren esta moneda.

Esta preocupación ha llevado a los países bilaterales a oponerse hasta hace poco a que se transfieran los saldos de las cuentas bilaterales entre sí. De esta manera, el saldo positivo que A tiene contra B no puede emplearse para pagar una deuda a C. Se opone a ello B, pues al convertirse en deudor de C, ignora si éste podrá comprarle importaciones en la medida suficiente para pagar la deuda. De lo contrario, tendría B que pagar el saldo neto en dólares.

Sucede con frecuencia que no siempre el país acreedor exporta las mercaderías que el país deudor tiene interés en comprar; pero si se amplía el número de países entre los cuales se transfieren los saldos, se extiende la gama de mercaderías adquiribles. Es posible así que C, que ahora tiene un crédito contra B, no encuentre allí los productos que debe importar; en cambio, podría encontrarlos en D o F, los cuales podrían interesarse a su vez por las exportaciones de B.

Al extenderse en esta forma el ámbito de las transferencias crecen las probabilidades de compensación y disminuyen las de liquidación final en dólares. Pero éste es un mero razonamiento lógico y es comprensible que los países latinoamericanos acostumbrados al bilateralismo tengan la preocupación de que estas transferencias multilaterales podrían llevarles a emplear cantidades apreciables de dólares.

Por su parte, los países multilaterales tampoco se inclinan en general a entrar en un régimen de créditos holgados cuando ahora obtienen la liquidación inmediata en dólares del excedente de sus exportaciones. Este

^{22/} Véanse los puntos 5 y 6 de la sección II.

es el caso principalmente de los países exportadores de petróleo, que constituyen el 25 por ciento del tráfico interlatinoamericano.

El resto del tráfico multilateral es de cuantía relativamente escasa, pues apenas llega al 9 por ciento del total. ^{23/} Entre los países que lo realizan es menos manifiesta la resistencia a un sistema de créditos multilaterales. Más aún, en algunos de ellos nótase cierta tendencia a entrar también en cuentas y créditos bilaterales a fin de poder comerciar más activamente con los países del sur. Sin embargo, este loable propósito encierra el riesgo evidente de ir propagando el bilateralismo en vez de extender gradualmente el multilateralismo, sin lo cual no podría funcionar adecuadamente el mercado común.

Para prevenir este riesgo sería conveniente encontrar alguna fórmula que permita a los países multilaterales realizar ese propósito de acrecentar su intercambio con los otros, pero sin abandonar el multilateralismo.

Por otro lado, los países bilaterales parecerían estar dispuestos a raíz de la reciente reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales en Río de Janeiro a aceptar ciertas transferencias limitadas de los saldos de sus cuentas bilaterales, conforme al régimen establecido por el Protocolo allí aprobado y sobre la base de efectuar periódicamente dos tipos de compensaciones: uno automático y otro voluntario. ^{24/} Se trata de un comienzo simplemente, pero la ampliación de este sistema podría conducir en forma gradual hacia el multilateralismo.

En tal sentido en la misma reunión de Río de Janeiro se ha encomendado a la Secretaría la conveniencia de estudiar las posibilidades de ampliar esas transferencias de los países bilaterales y buscar una zona de coincidencia con los países multilaterales. Con este propósito la Secretaría ha examinado la posibilidad de constituir un centro de compensaciones que pudiera llegar ulteriormente a una unión de pagos.

Los países de Europa occidental han tenido una evolución semejante. En efecto, después de la guerra realizaban también su comercio a través

^{23/} Véase de nuevo el cuadro de la p. li.

^{24/} Véase el Protocolo mencionado en el Informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales (E/CN.12/C.1/10), resolución 4, p. 33.

de cuentas bilaterales, y sólo recientemente llegaron a la transferibilidad multilateral absoluta de sus saldos, no sólo entre ellos, sino también con el resto del mundo. Comenzaron, primero, con la transferibilidad limitada de saldos en las cuentas bilaterales; luego pasaron a la libre transferibilidad de todos los saldos entre ellos, mediante la organización de una unión de pagos con el apoyo financiero de los Estados Unidos; y el éxito de la unión de pagos los condujo, finalmente, al total restablecimiento del multilateralismo.

3. Esbozo de un centro de compensaciones

Antes de esbozar los lineamientos posibles de un centro de compensaciones conviene recordar brevemente las características de una unión de pagos. En un régimen de esta naturaleza cada país recibe un crédito de los otros a través de la unión de pagos y ésta les acuerda a su vez un crédito, ambos en moneda de cuenta. Asimismo, en la unión se compensan todas las operaciones de intercambio y, si el saldo neto resultante es deudor, se cubre con el crédito recibido y, si es acreedor, con el crédito acordado. Si los saldos exceden el monto de los créditos, el excedente tendrá que liquidarse en dólares, según las reglas y proporciones que previamente se hubieran determinado. Las compensaciones se hacen multilateralmente y lo que un país debe a unos se compensa con lo que le deben los otros sin ajuste bilateral de ninguna naturaleza.

El centro de compensación tendría estas mismas características pero con esta diferencia: mientras los países multilaterales compensarían todos sus saldos, los países bilaterales sólo lo harían en una proporción de ellos. Cada país bilateral transferiría al centro una proporción de sus saldos bilaterales que podría iniciarse, por ejemplo, con un 10 por ciento, e ir creciendo en la forma que se verá más adelante; además, transferiría el total de sus saldos con los países multilaterales. Todos estos saldos se compensarían periódicamente y el saldo neto resultante se absorbería por el crédito concedido a cada país si fuera en su contra, o por el que él ha concedido a los otros si es a su favor, con la liquidación que se acordase

/de los

de los excedentes en dólares, según se ha visto en otro lugar.^{25/}

En cuanto a estos países bilaterales, habría así una superposición de sistemas. Una parte de los saldos - el 90 por ciento en el caso del ejemplo - quedaría sujeta al régimen bilateral; el resto y las operaciones con los países multilaterales se compensarían multilateralmente a través del centro. También se concibe la transferencia del excedente de los saldos sobre los créditos bilaterales, además de la proporción de ellos a que se acaba de hacer referencia.

Esta superposición de sistemas no sería permanente. Al contrario, la proporción de los saldos bilaterales a transferirse al centro debiera ir aumentando hasta que, al llegar al total de estos saldos, desapareciera el sistema bilateral por su completa transformación en multilateral. El centro se habría convertido entonces en una verdadera unión de pagos.

¿Con qué criterio se iría extendiendo gradualmente la proporción transferible o compensable de los saldos bilaterales? Dependerá fundamentalmente de que los países bilaterales comprueben en la práctica que la transición hacia el sistema multilateral no les significará distraer cantidades apreciables de los dólares que necesitan para sus adquisiciones en el resto del mundo.

El equilibrio bilateral que se ha buscado hasta ahora no obedece a un principio teórico ni representa una posición irreductible. Si un país bilateral que resultara deudor persistente del conjunto de los otros a través del Centro, tuviera la razonable seguridad de que esta situación tenderá a corregirse mediante el aumento de sus exportaciones a fin de no afectar seriamente sus reservas de dólares, no habría razones para suponer que se opondría a aumentar en forma gradual la proporción transferible de sus saldos bilaterales y compensarlos multilateralmente.

¿Cómo podría darse al deudor esa razonable seguridad de que tales saldos se transformarían en una forma u otra en la compra de bienes y servicios? Solamente la experiencia podrá demostrarlo. Es bien explicable la resistencia de los países bilaterales a dismantelar este sistema mientras no se

^{25/} Véase op. cit. párrafos 59 y 60.

les demuestre la bondad de esta solución: lo han construido laboriosamente y han logrado un tipo de equilibrio que, a pesar de sus inconvenientes y de la rigidez del intercambio que significa, los dispensa del empleo de dólares. Si la experiencia comprueba que es posible llegar a un resultado similar, sin esa rigidez bilateral, dentro de un conjunto de países, es indudable que desaparecerían las razones sobre las cuales ha venido sustentándose el bilateralismo.

Sin embargo, no debiera extrañar que los países bilaterales quisieran retener en sus manos el sistema de cuentas bilaterales hasta que esa demostración alcance resultados positivos. En efecto, dentro de estas cuentas el país acreedor tiene incentivos para aumentar sus compras al deudor a fin de ir liquidando su crédito y prevenir al mismo tiempo que el país deudor restrinja sus importaciones.

El buen funcionamiento del sistema multilateral depende en realidad de que los países que tiendan a volverse persistentemente acreedores a raíz de las ventajas que encuentran en el mercado común tomen medidas para estimular sus importaciones. Ya se ha explicado en otro lugar la importancia decisiva del principio de reciprocidad,^{26/} según el cual ningún país podría pretender persistentemente más ventajas que las que brinda a los otros países dentro de su propio mercado. Además de la responsabilidad que ese principio entraña para el acreedor persistente, el deudor persistente tendría también que tener a su alcance medios de defensa si las medidas adoptadas por aquél no fuesen bastantes para lograr el fin perseguido.

Si se aplica este principio de reciprocidad, se reduciría a un mínimo la necesidad de liquidar en dólares el excedente de un país por sobre el límite del crédito que el centro le hubiese acordado. Para ello, los créditos tendrán que ser holgados - y así lo recomienda el Grupo de Trabajo - y además deberán darse plazos adecuados para su liquidación en dólares; todo ello a fin de que el país acreedor tenga incentivos para aplicar sin dilaciones medidas tendientes a aumentar su importación y a dar tiempo a que fructifiquen estas medidas. Por lo demás, la experiencia ha demostrado en los países meridionales de Sudamérica que los saldos positivos alternan con

^{26/} Véase el punto 7 de la sección II.

los negativos y que, si los créditos son lo bastante dilatados como para abarcar estas alternativas, se reduce considerablemente la necesidad de emplear dólares genuinos.

Se conciben también otras formas de créditos, ya no en moneda de cuenta sino en dólares genuinos, que permitirían ir al multilateralismo con mayor celeridad, pero ello requeriría una masa de maniobras en esta moneda de que América Latina no dispone ahora, y especialmente los países que se caracterizan por su escasez crónica de divisas. Si existiera la posibilidad de formar un fondo en dólares de adecuada magnitud, y los países deficitarios pudieran conseguir en tal fondo los dólares necesarios para liquidar inmediatamente en dólares los saldos en favor de los países acreedores, el sistema de pagos adquiriría una considerable liquidez.

Para los países deudores, el deber en moneda de cuenta a un centro de compensaciones, o en dólares a un fondo, podría resultar lo mismo, siempre que la obligación de liquidar al centro la deuda en dólares coincidiese en tiempo y cuantía con la liquidación de la deuda a dicho fondo. En cambio la situación es diferente para el país acreedor. Si los países deudores hacen uso del margen de crédito acordado a través del centro, el país acreedor no recibirá inmediatamente el pago en dólares como en el segundo caso, en que el deudor hace uso del fondo para conseguir esta moneda y realizar el pago inmediato al país acreedor. ¿Cuál será la forma que contribuya mejor a los objetivos del mercado común?

Recuérdese a este respecto lo que antes se dijo acerca de la responsabilidad del país acreedor: tomar medidas para acrecentar sus importaciones del mercado común, aumentando el ritmo de liberalización de sus importaciones y elevando eventualmente el margen preferencial. ¿Tendrá el mismo incentivo el país acreedor para adoptar esas medidas si recibe el pago inmediato en dólares de sus saldos positivos, que si tiene que conceder créditos en moneda de cuenta sujetos a gradual liquidación en dólares?

Es indudable que si el acreedor tiene que otorgar créditos a los deudores a través de un centro de compensaciones y esperar un tiempo prudencial para obtener la liquidación de los excedentes, será mayor el incentivo a liberalizar sus importaciones.

4. Posible ingreso al centro de los países multilaterales

Cabe ahora discutir si este sistema resultaría aceptable a los países multilaterales. Entre ellos hay países cuyos saldos son generalmente deudores hacia el resto de América Latina o en que el comercio es relativamente equilibrado a través del tiempo. En estos casos, podría resultarles ventajoso incorporarse a un sistema de créditos multilaterales. Pero hay otros países multilaterales que son persistentemente acreedores y por cantidades importantes; y los saldos se liquidan inmediatamente en dólares. Trátase de países que exportan productos que se negocian fácilmente en el mercado internacional, sobre todo el petróleo. Es obvio que tales países no muestren interés en otorgar créditos más o menos holgados por sus excedentes, pues ello menoscabaría su gran liquidez actual. Más aún, se explica su renuencia a adoptar compromisos de adquirir productos latinoamericanos a cambio de sus excedentes de exportación a ellos, cuando con los dólares que obtienen ahora en esta forma pueden realizar adquisiciones en cualquier parte del mundo. Sin embargo, se concibe la posibilidad de excluir tales excedentes del régimen de créditos, estableciendo que sólo una proporción de los productos respectivos se compute dentro de él y que el resto se siga liquidando en dólares.

Podría objetarse que esta solución sería puramente formal, pues no transformaría en sustancia lo existente. Y así es efectivamente, desde el punto de vista estático. Pero no se trata aquí de mantener situaciones existentes, sino de estimular el crecimiento del intercambio agregando nuevos productos - sobre todo los industriales - al intercambio tradicional. Desde este otro ángulo, un régimen adecuado de créditos sería un poderoso auxiliar para contribuir a que el incremento de exportaciones de esos nuevos productos, así como de la proporción de exportaciones actuales que se incorporase al sistema, sea acompañado del desarrollo correlativo de las importaciones provenientes de los otros países latinoamericanos.

Así pues, el planteamiento tiene que ser dinámico. Si se mira hacia el futuro - y posiblemente el futuro inmediato - se advierte cómo la industrialización de buena parte de los países multilaterales va exigiendo la ampliación del comercio por sobre los contornos estrechos del mercado

/nacional. Y

nacional. Y sería de muy buena y elemental previsión que estos países puedan ingresar a un régimen común de pagos que aliente el intercambio recíproco desde un comienzo.

Como ya se dijo, una parte de las exportaciones quedaría excluida del sistema de pagos y créditos. También hay que ver la solución de este aspecto con perspectiva de tiempo. Productos que tienen hoy fácil mercado internacional, acaso no lo sigan teniendo en alto grado en el futuro; y conseguir para ellos una preferencia latinoamericana bien pudiera inducir a los países respectivos a aumentar la proporción de esos productos que se incorporan al régimen de pagos y créditos hasta llegar a su totalidad.

Esta solución circunstancial del problema de las exportaciones sería preferible a que algunos países pudieran quedar fuera de un sistema de compensaciones en espera de una eventual incorporación futura. En efecto, el multilateralismo no sólo significa compensaciones multilaterales, sino también algo de fundamental importancia: la igualdad de trato en cada país de las importaciones provenientes de los otros países participantes, en virtud del principio de la nación más favorecida. Como ya se ha mencionado, uno de los más serios inconvenientes del régimen bilateral reside en que la necesidad de propender al equilibrio de la cuenta de un país con otro ha llevado a discriminar en contra de importaciones de otros países latinoamericanos o de las exportaciones hacia ellos.

La incorporación de todos los países daría la oportunidad de iniciar con todos esta política de trato igual. Y se dice iniciar, porque si la incorporación se limita por las razones antedichas a las exportaciones que son compensables con importaciones, podrían quedar algunas situaciones desiguales que tendrían que irse resolviendo a medida que se amplían las importaciones. La ventaja está en que se establece un principio cuya aplicación quedaría sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones objetivas y no a futuras decisiones.

No cabe ocultar que la súbita aplicación de tal principio podría acarrear situaciones difíciles. Afortunadamente, también se concibe en esto cierto criterio de transición. El objetivo primordial de toda esta política es dar creciente amplitud al comercio interlatinoamericano y no provocar bruscos desplazamientos en el intercambio existente. En el

comercio de los países bilaterales hay productos importantes que podrían venir con facilidad de países multilaterales competidores, pero que han sido prácticamente excluidos debido al régimen de cuentas bilaterales vigente. Consagrado el principio de igualdad, parecería condición esencial que se trate de aplicarlo en forma paulatina para no dislocar el intercambio existente.

5. Interdependencia entre pagos multilaterales y política de liberalización

Como se dijo en su lugar, la idea del centro de compensaciones se ha concebido con un doble propósito: a) crear condiciones favorables al crecimiento del intercambio entre países multilaterales y bilaterales sin que los primeros tengan que entrar en las prácticas de estos últimos; y b) ofrecer al mismo tiempo a esos países bilaterales la forma de irse incorporando de un modo gradual, pero seguro, al régimen multilateral. Sin embargo, la constitución de un centro sólo resolvería un aspecto del problema del intercambio; el otro aspecto concierne a la iniciación de la política de liberalización del intercambio. Cuanto más se avance en la aplicación de estas medidas de liberalización, tanto mayores serán las posibilidades de compensación multilateral dentro de la órbita del comercio interlatinoamericano. A su vez, no se concibe fácilmente la posibilidad de avanzar en estas medidas si no se organiza un sistema de pagos multilaterales y de amplios créditos, pues habrá resistencia a liberalizar el intercambio, sobre todo en los países bilaterales, si el incremento resultante de las importaciones tuviera por consecuencia la necesidad de hacer liquidaciones apreciables en dólares. De ahí la estrecha interdependencia entre el funcionamiento del sistema de pagos y el del mercado común.

6. El tipo de cambio flexible y el tráfico interlatinoamericano

Pero ¿habría realmente razones para establecer un sistema multilateral de pagos y no ir en forma directa a la eliminación del bilateralismo? Hay hechos recientes que podrían sugerir alguna duda. En los países de América Latina que tenían sistemas de control de cambios hay una manifiesta tendencia a dismantelarlos y a procurar el equilibrio de la oferta y

/demanda de

demanda de divisas mediante un tipo flexible de cambios, y ello podría hacer pensar, en efecto, que la preocupación por evitar el empleo de cantidades apreciables de dólares en el comercio interlatinoamericano merced a una unión de pagos, habría perdido gran parte de su justificación.

La presión sobre la demanda de divisas provocada por un posible desequilibrio en tal comercio encontraría su propia corrección en el desplazamiento del tipo de cambio, hasta equilibrar la demanda global así aumentada con la oferta de cambio.

El objeto primordial de un tipo de cambio flexible es asegurar la correspondencia entre el grado de inflación interna y externa, corrigiendo o evitando la repetición de los fenómenos de sobrevaluación monetaria que han demostrado ser tan perjudiciales en los países en que ocurrieron. Sin embargo, el tipo de cambio flexible no es un fin en sí mismo, sino uno de los medios para alcanzar la estabilidad monetaria conjuntamente con otras medidas de equilibrio interno.

Aunque condición favorable al desarrollo económico, la estabilidad monetaria no es suficiente. Si un país se limita a seguir una política de estabilidad y no introduce en su economía transformaciones estructurales, la tasa de crecimiento económico no podrá superar a la de sus exportaciones. Más aún, tenderá a ser inferior a la tasa de éstas en virtud de que la demanda de importaciones tiende a aumentar con más intensidad que aquéllas.

En consecuencia, para que una política de estabilidad monetaria sea compatible con un crecimiento más intenso que el derivado de las exportaciones, un país tiene que seguir una adecuada política de sustitución de importaciones. Como es bien sabido, esta política no consiste en disminuir las importaciones por debajo de la capacidad para importar, sino cambiar su composición, esto es, satisfacer la demanda de parte de ellas con producción interna, a fin de poder acrecentar otras importaciones sin sobrepasar aquella capacidad.

En otra parte de este informe ^{27/} se ha explicado cómo esta política de sustitución de las importaciones procedentes del resto del mundo podría

^{27/} Véase el punto 5 de la sección I.

estimular el comercio interlatinoamericano dentro de un marco preferencial. Un país no necesitaría como ahora producir internamente todo lo que deja de importar, sino que podría adquirir los bienes respectivos en otros países latinoamericanos, exportando otros bienes que esos países dejarían a su vez de importar del resto del mundo.

Se explicó también que para el buen funcionamiento del mercado común era indispensable que en este acrecentamiento del tráfico latinoamericano, estimulado por esta nueva forma de la política sustitutiva, era esencial que hubiese reciprocidad. Si no la hubiera, y un país no exportara a los otros países latinoamericanos en la medida suficiente para cubrir sus importaciones de ellos, tendría que hacer el pago en dólares. Naturalmente, esta demanda adicional desplazaría hacia arriba el tipo de cambios y se nivelará la demanda global con la oferta. Como la oferta, por la reconocida inelasticidad de las exportaciones, no crece en forma rápida e inmediata, la demanda preexistente de importaciones tendrá que comprimirse lo mismo que esa demanda adicional hasta llegar al equilibrio.

Pero, si bien se mira, comprimir la demanda preexistente significaría reducir las importaciones del resto del mundo a fin de dar cabida al incremento de importaciones provenientes de otros países de América Latina. Dicho de otro modo, no habría sólo un cambio de composición en las importaciones del resto del mundo, sino una disminución de ellas compensada con un aumento de las otras. Y no se cumpliría además el propósito esencial de la política sustitutiva, que es alentar la producción interna ya sea en la forma en que ahora se hace o en la nueva forma de incremento del comercio recíproco.

Trátase de un problema que no puede resolverse con el tipo de cambio flexible. Este responde a la finalidad antes mencionada, pero no al designio de desarrollar una corriente cada vez mayor de intercambio recíproco dentro del mercado común. Para cumplir este designio los países acreedores tienen que acelerar el ritmo de reducción y eliminación de sus derechos y restricciones y acentuar el margen de sus preferencias, a fin de que los deudores no se vean llevados a moderar su propia política de reducción - cosa que sería mucho más lamentable - a reimponer restricciones que habían eliminado ya.

De ahí la necesidad de un holgado sistema de créditos que dé tiempo a que esta política de los países acreedores ejerza efectos favorables. Si, en vez de ello, los saldos acreedores se cubriesen inmediatamente en dólares, quedará resuelto un problema de pagos, pero al mismo tiempo se habrá malogrado la solución del problema de crecimiento e intercambio.

Por lo demás, hay otro aspecto importante que no cabría dejar a un lado: que el tipo de cambio flexible tenga la virtud - que basta en sí para justificarlo - de asegurar la correlación entre la inflación interna y externa, no significa que sea el medio más adecuado para lograr el equilibrio en casos como el considerado más arriba. En efecto, el desplazamiento del tipo a fin de hacer frente a la demanda adicional provocada por el crecimiento de las importaciones de otros países latinoamericanos, además de no resolver el problema allí planteado, tendrá efectos inflacionarios que se agregan a la presión inflacionista ya existente, y por lo tanto conspiran contra el propósito de conseguir la estabilidad monetaria.

7. La unión de pagos y la convertibilidad internacional

Todas estas consideraciones permiten encarar el problema de la unión de pagos con perspectiva más amplia. No se trata sólo de un mecanismo monetario, sino de un instrumento eficiente para desenvolver el intercambio recíproco dentro del mercado común, intercambio que a su vez será el complemento de una política racional de sustitución de importaciones.

En otros términos, la reciprocidad en el comercio interlatinoamericano es parte de un problema más vasto: el equilibrio de cada uno de los países latinoamericanos con el resto del mundo, equilibrio de carácter dinámico, que tiene que irse adaptando a las exigencias del crecimiento económico. La tendencia persistente hacia el desequilibrio que este crecimiento trae consigo - y que se ha visto agudizada por la inflación - no podrá corregirse con expedientes monetarios ni fórmulas abstractas de convertibilidad, sino con aquellos cambios estructurales de la economía en los cuales desempeña un papel principalísimo el avance de

/la industrialización

la industrialización. Este proceso se cumplirá con tanta mayor eficacia y economicidad cuanto más se amplíe el ámbito del mercado común dentro del principio de reciprocidad. Así pues, la reciprocidad en el tráfico interlatinoamericano y el equilibrio con el resto del mundo son dos aspectos del mismo problema fundamental y a medida que se vayan logrando por una política previsor y de continua adaptación a las exigencias dinámicas de la economía, los países latinoamericanos habrán cumplido la parte que les corresponde en el restablecimiento de la convertibilidad internacional sobre bases que no serán ya necesariamente las de tiempos pasados.

Segunda parte

INFORMES DE LA PRIMERA Y SEGUNDA REUNIONES DEL
GRUPO DE TRABAJO DEL MERCADO
REGIONAL LATINOAMERICANO

I

BASES PARA LA FORMACION DEL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

Informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo

(Santiago de Chile, 3 a 11 de febrero de 1958)

ANTECEDENTES

De acuerdo con la resolución 116 (VII), aprobada por la Comisión en su séptimo período de sesiones, la Secretaría invitó a un grupo de personalidades latinoamericanas a participar en una discusión sobre los problemas del mercado regional en América Latina, dentro del mandato que se especifica para el Grupo de Trabajo sobre este tema en la mencionada resolución.

El Grupo quedó compuesto por las siguientes personalidades:

José Garrido Torres, Presidente del Consejo Nacional de Economía del Brasil

Rodrigo Gómez, Director General del Banco México S.A., de México

Flavián Levine, Gerente de la Compañía de Acero del Pacífico (Huachipato) y Profesor de la Universidad de Chile

Eustaquio Méndez Delfino, Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y ex-Presidente de la Comisión Nacional Honoraria de Economía y Finanzas de la Argentina

Juan Pardo Heeren, ex-Ministro de Hacienda del Perú

Galo Plaza, ex-Presidente de la República del Ecuador

Joaquín Vallejo, ex-Ministro de Fomento de Colombia

El Grupo se reunió en la sede de la Secretaría de la Comisión desde el 3 al 11 de febrero de 1958. Sus miembros eligieron presidente al Sr. Galo Plaza y relator al Sr. Joaquín Vallejo.

Asistió al grupo en su deliberación la siguiente Secretaría:

Director Principal

Raúl Prebisch

Subdirector

Louis N. Swenson

Secretario de la Comisión

Alfonso Santa Cruz

Secretario de la reunión

Esteban Iovovich, Jefe de Comercio

Asesores:

Fernando Illanes, Consultor en política comercial

Jorge Ahumada, Jefe de la División de Desarrollo Económico

Carlos Quintana, Jefe de Industrias

Nuno de Figueiredo, Coordinador de estudios sobre mercado regional

Santiago Macario, Sub-jefe de Comercio

/Teniendo a

Teniendo a la vista los antecedentes que representan las resoluciones comentadas en el anexo I, el Grupo tomó como base de sus discusiones los estudios e informes que le remitió la Secretaría y los documentos que le fueron sometidos en el curso de sus deliberaciones, que también allí se detallan.

Como resultado de sus discusiones, el Grupo aprobó el informe que se acompaña en las páginas siguientes, acordando en la sesión final que la Secretaría lo hiciera llegar, con las sugerencias y recomendaciones que contiene y con los comentarios que la Secretaría estime oportunos, a los gobiernos miembros de la Comisión. Asimismo, el Grupo acordó dar la más amplia difusión inmediata a sus conclusiones.

BASES PARA LA FORMACION DE UN
MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

I. PREAMBULO

La exigencia social del desarrollo de los países latinoamericanos hace cada vez más imperioso llegar a fórmulas eficaces para acelerar la tasa de crecimiento del ingreso real por habitante. Es ya un hecho plenamente reconocido que estas fórmulas tendrán que apoyarse en la tecnificación de la agricultura y la progresiva industrialización de tales países. La potencialidad de la técnica moderna para lograr estos objetivos es enorme y así lo demuestran los experimentos de gran trascendencia histórica que se están desarrollando ante nuestros ojos. ¿Podrá aprovechar plenamente esta potencialidad América Latina? Se opone a ello un obstáculo de considerable importancia. La industrialización requiere amplio mercado sin el cual no será posible alcanzar en nuestros países la elevada productividad de los grandes centros industriales. América Latina podría tener un amplio mercado, pero lo ha fragmentado en veinte compartimentos estancos. En realidad, después de la formación del mercado común de la Europa Occidental, de los esfuerzos que en el mismo sentido realizan los países escandinavos y del proceso de integración en que parecerían empeñarse los países orientales de aquel continente, formamos el único gran conglomerado de población del mundo que, en un dilatado territorio de abundantes recursos naturales, está desperdiciando por su falta de articulación económica esa enorme potencialidad de la técnica moderna.

La población de América Latina llegaba en 1955 a unos 175 millones de personas y hacia 1975 se estima que habrá crecido en 100 millones más. En este incremento, a la población activa correspondería aproximadamente un aumento de unos 38 millones. Y si continúan las tendencias de los veinte años anteriores, tan sólo 5 millones de ese considerable incremento del potencial humano serán absorbidos por las actividades agrícolas y menos aún si se acelera la tecnificación de ellas, como es altamente deseable. Quedarían pues unas 33 millones de personas que deberán buscar su ocupación productiva fuera de la agricultura y de ellas una buena parte tendrá que ser absorbida por el proceso de industrialización y en forma de progresivo
/avance técnico.

avance técnico. Habrá un ingente desperdicio de recursos si pretendemos continuar la industrialización en compartimentos estancos.

La CEPAL ha visto claramente este problema y los gobiernos que la constituyen han concordado en principio en la necesidad de formar el mercado regional, primero, en la reunión inicial del Comité de Comercio celebrada en noviembre de 1956 y en seguida - mayo de 1957 - en el séptimo período de sesiones en La Paz. Asimismo, en la reciente conferencia económica de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Buenos Aires - agosto de 1957 - los gobiernos han ratificado categóricamente el propósito de crear el mercado regional latinoamericano.^{1/}

Por mandato de la reunión de La Paz, la Secretaría Ejecutiva nos ha invitado a colaborar en las tareas tendientes a la realización de este trascendental designio. Hemos contado para ello con una serie de estudios anteriores. El concepto de la integración de la economía latinoamericana aparece ya en el Estudio Económico de América Latina 1949 de la CEPAL y va adquiriendo consistencia en sus trabajos posteriores. En este sentido, cabe destacar que la primera expresión de ideas definidas sobre estructuración del mercado regional se encuentra en el documento titulado "Los pagos y el mercado regional interlatinoamericano".^{2/} Todo ello ha sido muy útil al

1/ [Nota de la Secretaría.] En el anexo II de este informe pueden encontrarse los textos de las resoluciones aprobadas por la CEPAL y la OEA.

2/ [Nota de la Secretaría.] Se trata del informe que bajo ese título publicó en 1956 la Secretaría, y que fue preparado - en carácter de consultores de ella - por los economistas D. José Garrido Torres, del Brasil, y D. Eusebio Campos, de la Argentina, tras una encuesta realizada en diversos países de América del Sur con la cooperación de la Secretaría. El informe finalizaba con las siguientes recomendaciones, entre otras:

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

Júzgase conveniente establecer principios generales y ciertos procedimientos concretos de política comercial que sean aptos para estructurar paulatinamente un mercado regional, multilateral y competitivo. Con ese mercado regional se podrían intensificar producciones industriales latinoamericanas, cuya reducción de costos y

(Continúa)

/Grupo de

Grupo de Trabajo, así como los informes adicionales presentados por la Secretaría antes y durante nuestras reuniones.

Así, pues, el concepto del mercado regional latinoamericano ha venido formándose gradualmente de tiempo atrás y consideramos un privilegio haber podido ahora darle un nuevo impulso con la formulación de las bases esenciales sobre las que a nuestro juicio debiera descansar. El establecimiento del mercado común europeo ha venido a hacer más perentoria la exigencia del mercado regional latinoamericano: primero, porque demuestra cómo una idea que hace algunos años pudo considerarse utópica se abre camino con celeridad cuando el prestigio de esclarecidos estadistas sabe apoyarla y concretarla con fuerte convicción; y, segundo, porque el mercado común europeo, por innegables que sean sus ventajas para los seis países que lo forman, y por beneficiosas que puedan ser sus repercusiones indirectas para América Latina, traerá además algunos efectos desfavorables, principalmente por las medidas preferenciales que establece para los territorios de ultramar. Por mucho que una acción concertada de nuestros países pueda atenuar esos efectos, no sería dable suponer que lleguen a evitarse totalmente. Más aún, el mercado común europeo va a dar impulso considerable a la revolución tecnológica que ya se viene operando en su agricultura así como en su producción de materias primas sintéticas; y todo ello tendrá consecuencias adversas para los países productores de América Latina.

Sin embargo, no cabría limitarse a una reacción negativa. La reacción positiva de América Latina deberá ser el mercado regional. Esta es la gran oportunidad de hacerlo con decisión y sin desmedro alguno de nuestras provechosas relaciones de intercambio con los grandes centros industriales. Seguiremos comprando en ellos en la medida en que absorben nuestras exportaciones y deberemos hacer todo lo posible para alentarlas. Pero tendremos que seguir cambiando la composición de nuestras importaciones para ajustarlas a la capacidad de pagos exteriores. Al realizarse este proceso

2/ (Continuación)

expansión futura dependen fundamentalmente del incremento de la capacidad de consumo.

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

/dentro del

dentro del ancho marco del mercado regional, la industria latinoamericana encontrará el más fuerte estímulo hacia nuevas y más eficaces formas de expansión con notables efectos sobre el desarrollo económico general. En esta tarea de sustitución cuanto más se acelere en América Latina la producción de los bienes de capital, que ahora se importan por ser antieconómica su producción en compartimentos estancos, tanto más pronto podrán superarse en su comercio exterior las consecuencias adversas que, junto a sus ventajas, pudiera traer el mercado común europeo.

Desde otro punto de vista sería un error considerar que la justificación principal del mercado común está en ofrecer estímulos a la producción de bienes de capital y productos intermedios de compleja fabricación. Esto concierne especialmente a los países más avanzados de América Latina en que han venido madurando las condiciones propicias al establecimiento de estas actividades; pero no deben desvirtuarse las vastas posibilidades de crecimiento, consolidación y especialización de las industrias de consumo que ya existen y las nuevas que sin duda alguna podrán implantarse a favor del mercado regional.

Tiene también una importancia fundamental la situación de los países menos avanzados. En virtud de ese régimen de compartimentos estancos, no han llegado a ellos en forma ponderable las benéficas consecuencias de la industrialización de los países más avanzados. La importancia de este problema es evidente y el mercado regional deberá ofrecer las condiciones indispensables para resolverlo. Los países menos avanzados tendrán que encontrar el estímulo decisivo de su propia industrialización en el consumo creciente de los más avanzados. Esto requiere un tratamiento especial. Si en el mercado regional hubiera un régimen idéntico para países desigualmente situados en el proceso de industrialización, se contribuiría a consolidar esas desigualdades. Para atenuarlas y hacerlas desaparecer finalmente habrá que ofrecer incentivos especiales al desenvolvimiento industrial de esos países menos avanzados en beneficio recíproco de unos y otros.

Teniendo presente estas y otras consideraciones que más adelante se harán, y en respuesta al mandato que se nos ha conferido, presentamos las siguientes bases para la estructuración del mercado regional latinoamericano. Al formularlas, nos hemos guiado por esta idea primordial: que estas bases sólo tendrán eficacia en cuanto abran amplio cauce a la

/iniciativa privada

iniciativa privada y sus realizaciones. Los gobiernos estructurarán el mercado regional, pero corresponderá a la iniciativa privada darle su contenido vital, y en la realización de este objetivo los países habrán de tener especial cuidado de que, en el legítimo empeño de la industrialización, no se sustraigan recursos esenciales para la agricultura y las inversiones de capital social, en desmedro del desarrollo equilibrado de la economía y, en última instancia, de su tasa de crecimiento.

Sobre tales bases podremos formular los proyectos concretos que los gobiernos constitutivos de la Comisión esperan de nosotros. Para ello será indispensable realizar una serie de análisis, que nos hemos permitido sugerir también a la Secretaría Ejecutiva en la tercera parte de este documento al comentar las bases que pasamos a enunciar.

II. ENUNCIADO DE LAS BASES

I. Generalidad del mercado regional en cuanto a países

El mercado regional deberá estar abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos, por lo cual es indispensable establecer desde un comienzo condiciones aceptables para todos ellos.

La generalidad del acuerdo del mercado regional no significa, sin embargo, que países particularmente vinculados por razones de proximidad geográfica o comunidad de intereses económicos no puedan realizar negociaciones circunscritas a ellos. Pero es esencial que éstas se realicen dentro del marco de un acuerdo general y en tal forma que las concesiones que se otorguen no sean exclusivas y se extiendan automáticamente a los otros países adherentes o que se adhieran en el futuro, si no lo hubieran hecho todos en el acuerdo inicial.

II. Amplitud del mercado regional en cuanto a productos

Deberá ser objetivo último del mercado regional la inclusión de todos los bienes que en su ámbito se producen. Sin embargo, este concepto no significa que la realización del mercado regional ha de ser inmediata para todos esos bienes. Sólo quiere decir que el acuerdo deberá establecer la forma y el tiempo en que los derechos aduaneros y restricciones que hoy dificultan o impiden el comercio interlatinoamericano se vayan eliminando gradualmente. En otros términos, el acuerdo ha de ser inmediato pero su ejecución progresiva.

Sentado este principio, para llevarlo a la práctica se conciben diversas formas, que deberán examinarse detenidamente antes de llegar a recomendaciones definitivas.

III. El desarrollo de los países menos avanzados

Los países menos avanzados deberán ser objeto de tratamiento especial a fin de que, mediante su progresiva industrialización y fortalecimiento general de su economía, participen plenamente en las ventajas del mercado regional.

Con tal propósito la disminución de derechos y restricciones tendrá que ser más lenta que en los países más avanzados, según fórmulas que

/conviene estudiar;

conviene estudiar; y éstas deberán establecer facilidades a las exportaciones de tales países, especialmente a las de sus nuevas industrias y otras actividades, a fin de asegurar la equitativa reciprocidad de intercambio. Además, habrá que buscar otros medios, particularmente de carácter financiero, que propendan al más rápido desarrollo de estos países.

IV. El régimen tarifario ante el resto del mundo

El mercado regional hace deseable llegar en última instancia a la unificación de las tarifas aduaneras ante el resto del mundo. Pero la tarifa ha perdido en algunos países su papel protector y, en vez de ella, se emplean diferentes formas de restricciones. Mientras éstas no sean sustituidas por una nueva tarifa, será indispensable establecer un régimen transitorio que asegure en aquellos países la eliminación progresiva de tales restricciones en forma equivalente a las reducciones tarifarias de otros países adherentes.

V. La especialización de industrias y otras actividades

La especialización de industrias y otras actividades que persigue el mercado regional deberá ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas dentro de las condiciones generales que establezca el acuerdo y sin perjuicio de orientar la política de inversiones en forma que favorezca el mejor cumplimiento de los fines de aquel.

No es compatible con este principio dar exclusividad a ciertas industrias o actividades en determinados países o establecer limitaciones a la libertad de competencia, salvo en cuanto concierne a las modalidades especiales del programa de integración de los países centroamericanos que, a tal efecto, deberán considerarse como una unidad, si ésta es la forma en que ellos desean adherirse.

VI. El régimen de pagos

El mercado regional, para su mayor eficacia, deberá tener un régimen especial de pagos multilaterales que propenda al máximo de reciprocidad del intercambio dentro de su territorio y que no perjudique la eventual participación de América Latina en el restablecimiento de una multilateralidad más general. En el régimen que se establezca es esencial evitar todo riesgo cambiario para los países adherentes.

/VII. Restricciones

VII. Restricciones temporales a las importaciones

Habrá que reservar a los países adherentes la facultad de imponer restricciones temporales a sus importaciones, según normas que el acuerdo establezca cuando así lo exijan, y sin perjuicio de las medidas fundamentales de política monetaria, fiscal y económica que deberán tomarse para corregir la situación:

- a) la amplitud y persistencia del desequilibrio de su balance de pagos con los otros países del mercado, y
- b) la necesidad de facilitar la reabsorción de mano de obra en los reajustes inherentes a la transformación industrial.

VIII. La protección de la agricultura

Los países adherentes podrán restringir las importaciones de productos agrícolas limitándolas a ciertas proporciones del incremento del consumo cuando ello fuere indispensable para el mantenimiento regular de estas actividades.

IX. Las reglas de competencia

A fin de contribuir al funcionamiento regular del mercado regional, deberá evitarse que las exportaciones de un país adherente, mediante prácticas de competencia desleal, perjudiquen las actividades de los otros países del acuerdo, ya sea por la depreciación monetaria competitiva o en cualquier otra forma.

Los países adherentes también deberán abstenerse de prácticas discriminatorias, a fin de que los precios de exportación para cada artículo sean los mismos, independientemente del mercado a que se destinen.

X. El crédito y la asistencia técnica

El mercado regional deberá contar con un régimen adecuado de créditos y asistencia técnica, tanto para estimular las exportaciones intrarregionales como para ayudar a la implantación y desenvolvimiento de las industrias correspondientes.

/XI. El órgano

XI. El órgano consultivo

Los problemas que traerá consigo el funcionamiento del mercado regional requieren la creación de un órgano consultivo formado por los gobiernos adherentes y el establecimiento de un régimen de arbitraje.

XII. Participación de la actividad privada

La formación del mercado regional requiere el acuerdo de los gobiernos. Pero su realización dependerá en alto grado de la iniciativa privada, de su comprensión del problema y de su aptitud para aprovechar las enormes ventajas que el mercado regional ofrece para la industrialización, la tecnificación de la agricultura y el desarrollo económico general.

Se considera, pues, de suma conveniencia contar con la activa cooperación de las entidades representativas de la actividad económica privada, tanto en el campo nacional como internacional, para el estudio y discusión de estos problemas.

III. COMENTARIOS A LAS BASES Y RECOMENDACIONES

Bases I y II. Generalidad del mercado regional en cuanto a países y amplitud en cuanto a productos

Cuanto mayor fuere el número de países y de productos que abarque el mercado regional tanto mayores serán las posibilidades de intercambio recíproco y tanto más flúido será su funcionamiento al facilitar la liquidación de saldos dentro del mismo mercado.

Esto aconseja abrir el acuerdo a la adhesión de todos los países latinoamericanos y, al mismo tiempo, buscar fórmulas suficientemente flexibles para que aquellos países unidos por la proximidad geográfica o por la coincidencia de intereses especiales puedan hacerse concesiones que, si bien están destinadas a promover sus intereses recíprocos, deberán extenderse a los otros países adherentes sin sentido alguno de exclusividad.

En cuanto a los productos hay que examinar cuidadosamente la forma de aplicar de un modo gradual y progresivo la reducción de derechos y restricciones. Por su carácter complementario, por no producirse aún, o por ser objeto de producción en un solo país, hay artículos con los cuales podría iniciarse el proceso de reducción de derechos y restricciones sin limitación alguna: este es el caso de algunos productos tradicionales de intercambio y de parte apreciable de los bienes de capital y de los bienes duraderos de consumo, así como de importantes artículos intermedios. En el otro extremo están las industrias de bienes de consumo corriente en que la reducción deberá ser gradual y progresiva para permitir la adaptación de las actividades y su especialización, sin los serios trastornos que de otro modo ocurrirían.

En el examen de este aspecto, conviene que la Secretaría Ejecutiva tenga en cuenta diferentes fórmulas de reducción, ya sea que se refieran al conjunto de productos, a grupos de productos afines, o a mercaderías individualmente consideradas.

Base III. El desarrollo de los países menos avanzados

Es indispensable al éxito del mercado regional que los países menos avanzados encuentren en él incentivos que hoy no tienen para una vigorosa industrialización. Pero si estos países quedaran dentro del acuerdo en las mismas condiciones que los más avanzados, este objetivo sería ilusorio por la mayor productividad industrial de estos últimos. Para evitar este resultado hay que estudiar diversos procedimientos. Por ejemplo, podría mantenerse por tiempo prudencial la protección razonable que requieran las industrias de los países menos avanzados que trabajan para su propio consumo interno mientras van eliminándose los derechos y restricciones para las mismas y otras industrias en los más avanzados. También podría estimularse la implantación de industrias de exportación en los países menos avanzados y otorgar las facilidades necesarias para su importación en los más avanzados. Todo esto deberá ser objeto de estudio.

Asimismo, habrá que analizar en qué forma podrían acordarse facilidades de crédito a estos países para ayudarles a la financiación de sus industrias de exportación. Por lo demás, cabe esperar que el capital extranjero encuentre en ellos incentivos que ahora no tiene para sus inversiones industriales, que contarían con la amplitud del mercado regional en vez de la gran estrechez de los mercados presentes.

No se interprete que se está recomendando en este aspecto un sacrificio de los países más desarrollados en favor de los otros. Hay un claro interés recíproco. Dentro del régimen preferencial de comercio que el mercado regional significa, las exportaciones que hagan los menos desarrollados a los más desarrollados les dará un poder adquisitivo que se empleará en gran parte en comprar productos manufacturados de estos últimos, sobre todo cuando se llegue a un sistema multilateral de pagos que aliente a emplear los saldos acreedores dentro del ámbito mismo del mercado, y reduzca al mínimo la pérdida de dólares u otras monedas de libre convertibilidad hacia el resto del mundo.

Sin estos arreglos especiales, los países más avanzados encontrarían serias dificultades para vender sus bienes de capital y otros bienes cuyos costos sean superiores a los internacionales. Es cierto que la ampliación

/del mercado

del mercado y el aumento consiguiente de productividad irá acercando estos costos a los internacionales. Mientras tanto, sería lógico esperar que los países menos desarrollados resistieran el otorgamiento de preferencias a estos bienes si para adquirirlos necesitan desprenderse de sus divisas fuertes. Pero si les es dado hacerlo con exportaciones adicionales, especialmente de artículos manufacturados, se abre un dilatado campo de interés recíproco entre uno y otro grupo de países.

Base IV. El régimen tarifario ante el resto del mundo

Dos posibilidades se presentan para abordar el problema de una política preferencial: el de la zona de libre comercio y el de la unificación de la tarifa aduanera ante el resto del mundo. La primera ofrecería la ventaja de no requerir el reajuste de las tarifas vigentes frente a terceros países: cada país mantendría o establecería hacia el resto del mundo los derechos que quisiera - con las limitaciones de sus tratados vigentes -, y sólo se comprometería a acordar las reducciones progresivas que el acuerdo exigiera para los otros países miembros del sistema. Sin embargo, en determinadas circunstancias tendría serias desventajas la falta de una tarifa común para ciertos productos que se importan desde terceros países.

Por otro lado, tampoco es tarea fácil llegar a la tarifa común. Ante todo, hay países en que la tarifa ha desaparecido por obra de la inflación y ha sido sustituida por restricciones de diferente naturaleza. Podría llevar tiempo reconstruirla, pero no es necesario esperar a que esto se cumpla para concertar el acuerdo del mercado regional. Se conciben desde luego etapas intermedias. La reducción progresiva de derechos y restricciones podría iniciarse dentro de una zona de libre comercio, mientras se dan los pasos decisivos hacia el establecimiento de una tarifa común. Conveniría que la Secretaría Ejecutiva analizara distintas alternativas en este sentido - entre otras la permitida por el artículo XXV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio -, y encontrara al mismo tiempo fórmulas satisfactorias para computar las restricciones conjuntamente con los derechos de aduana a los fines de las reducciones a que se refiere este informe.

Base V. La especialización de industrias y otras actividades

Es posible que muchas industrias de consumo hayan alcanzado en los países latinoamericanos una dimensión aparentemente satisfactoria si se compara con la de los centros industriales avanzados. Pero, si bien se mira, en las plantas latinoamericanas la estrechez del mercado suele obligar a producir excesiva variedad de artículos, en tanto que en las de aquellos centros hay un alto grado de especialización. El mercado regional estimulará este último proceso. El tiempo que dure la reducción de derechos y restricciones permitirá ir introduciendo los reajustes necesarios y provocando posiblemente la fusión de intereses industriales entre firmas de diferentes países o arreglos entre ellas para lograr la especialización, en éste y otros casos.

Todo ello debiera ser el resultado del juego espontáneo de intereses, que no es incompatible con una eficaz orientación a través de los mecanismos financieros, pero en ningún caso debiera conducir a formas de exclusividad que impidan la competencia o el acceso de nuevas empresas.

Base VI. El régimen de pagos

En abstracto, es concebible un mercado regional sin un régimen especial de pagos, pero en la realidad no se lograría desarrollar sin ese régimen toda la potencialidad del mercado. Un sistema en que cualquier saldo acreedor en favor de un país pudiera dar lugar a una salida inmediata de divisas hacia el resto del mundo, significaría la posibilidad de una pérdida de sustancia para el mercado regional. Hay pues que crear los incentivos para que estos saldos puedan emplearse dentro del mismo mercado.

Con este propósito deberá examinarse la posibilidad de organizar un sistema de créditos concomitante con el de pagos multilaterales.

Hemos visto con satisfacción que en la reunión parcial de bancos centrales en Montevideo, convocada por la CEPAL, se ha recomendado la paridad de las monedas de cuenta en los convenios bilaterales y se han sentado las bases para la transferencia voluntaria de saldos. Es de esperar que en la segunda reunión - que convendría extender a todos los bancos centrales latinoamericanos - pueda llegarse a fórmulas más amplias de compensación multilateral, y que un programa inaplazable de eliminación de ciertas

/restricciones que

restricciones que traban el intercambio pueda abrir el camino para la transferibilidad automática de los saldos dentro del ámbito latinoamericano.

Base VII. Restricciones temporales a las importaciones

El incentivo para emplear los saldos dentro del propio mercado regional, a que se hizo referencia en la Base VI, será elemento poderoso de equilibrio. Pero ello no excluye que factores circunstanciales o una presión de carácter inflacionario traigan fenómenos de desequilibrio no susceptibles, por su índole y su magnitud, de cubrirse mediante créditos adicionales. Esto podría llevar al país deudor a la necesidad de imponer restricciones a las importaciones provenientes del mismo mercado. Pero es indispensable que tales restricciones se ajusten a ciertas normas y que además se apliquen por tiempo limitado, pues es necesario tomar otras medidas que ataquen a fondo el desequilibrio. En este sentido podrían desempeñar una acción eficaz de consejo y orientación los órganos que surjan del acuerdo.

Hay también que considerar los casos en que el desequilibrio sea de carácter estructural, esto es, que un país no haya conseguido alcanzar una tasa de desarrollo económico similar a la de los otros sin una tendencia persistente al desequilibrio exterior. En tal caso se imponen serias medidas de reajuste para estimular las exportaciones y sustituir las importaciones. El reajuste monetario es una de las vías a seguir a la luz de las disposiciones y prácticas del Fondo Monetario Internacional. Pero también cabría pensar en medidas limitadas de protección, que sólo podrían tomarse después de oír a los órganos pertinentes. Trátase de aspectos delicados que requieren cuidadoso examen.

Hay otro tipo de desequilibrios que habrá que tener en cuenta. El mercado regional tenderá a acelerar el ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos. Este hecho y el tiempo más o menos prolongado que habrá que dar a la reducción de derechos y restricciones facilitará el reajuste de las actividades de un país frente a la competencia de otros países adherentes.

Podrán darse casos, sin embargo, en que por la índole de una actividad o por su situación geográfica no sea posible traspasar fácilmente la mano

de obra que allí no fuese ya necesaria a otras actividades en crecimiento. Es lógico que en esas ocasiones el país pueda imponer restricciones temporales a las importaciones responsables de estos trastornos.

Base VIII. La protección a la agricultura

Desde el punto de vista del comentario anterior, la agricultura se encuentra en una situación especial. La protección se ha impuesto en algunos casos para defenderla de la competencia de otros países latinoamericanos. Este hecho no podría verse con criterio estático. Por un lado, la tecnificación de la agricultura de esos países podría permitir afrontar en condiciones favorables aquella competencia. Por otro lado, no hay que descartar la posibilidad de que el fuerte crecimiento del consumo, con el andar del tiempo, haga indispensable que esas actividades ahora protegidas se mantengan y estimulen en virtud de que los saldos de los países exportadores se van reduciendo por el crecimiento de su propio consumo.

Ante la posibilidad de estas transformaciones, conviene proceder con prudencia y acordar un tratamiento también especial a las actividades agrícolas, sin perder de vista la necesidad de trazar programas para la sustitución gradual de ciertas producciones de alto costo por otras de mayor productividad, tanto en beneficio del consumidor como para contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos productivos disponibles.

Base IX. Las reglas de competencia

La esencia de un mercado regional está en su carácter competitivo. Pero el éxito en la competencia tiene que ser la consecuencia de mejores aptitudes productivas y no de factores arbitrarios. Estos pueden ser de distinta índole. Si la depreciación exterior de la moneda de un país es persistentemente superior a la depreciación interna, ello significaría la posibilidad de reducir los precios de exportación en detrimento de otros países competidores del mercado.

Habría otros casos en que la competencia desleal sería más bien el resultado de procedimientos deliberados, mediante subsidios aparentes o encubiertos. Estas prácticas no son compatibles con el mercado regional.

Base X. El crédito y la asistencia técnica

En esta materia hay también que proceder con cautela, pues si bien la aceleración del desarrollo provocado por el mercado regional traerá consigo mayores necesidades de recursos invertibles, se corre el riesgo de caer en iniciativas demasiado ambiciosas que, por bien inspiradas que sean, difícilmente podrían llevarse a la práctica. Conviene comenzar por creaciones modestas que puedan extender su campo de acción conforme vayan demostrando su seriedad y eficacia.

Las necesidades de crédito inherentes al mercado regional son de dos clases: por un lado, el financiamiento de las exportaciones y, por otro, el de las industrias de donde éstas surgen. En cuanto a lo primero, se requiere organizar un régimen de créditos a plazos medianos destinados especialmente a fomentar las exportaciones de bienes de capital. Debería examinarse la posibilidad de que estas operaciones de crédito puedan realizarse por el mismo órgano que esté a cargo del régimen de pagos multilaterales, sin perjuicio de utilizar debidamente las entidades financieras existentes tanto nacionales como extranjeras.

En cuanto al financiamiento de las industrias, especialmente las de exportación, es indudable que el capital privado nacional y extranjero va a encontrar incentivos más poderosos que los que hoy tiene en virtud de la dilatación del mercado. Estos incentivos promoverán la combinación de capitales de varios países para el desarrollo de industrias que sirvan al mercado regional y otras formas de cooperación financiera. Pero es obvio que los recursos nacionales no serán suficientes y habrá que recurrir a la aportación de recursos de crédito internacional. Será pues necesario examinar la posibilidad de crear una entidad especial de fomento para realizar estas operaciones de financiamiento que tendrían que acompañarse con medidas de asistencia técnica en las cuales los organismos internacionales podrían prestar un concurso muy valioso.

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL deberá estudiar las repercusiones que sobre el mercado regional tendrían las diferencias existentes en el tratamiento que los países de América Latina acuerden a los inversionistas.

Base XI. El órgano consultivo

No creemos que nuestros países estén preparados para establecer inicialmente una autoridad ejecutiva del mercado regional, aunque llegar a ello podría ser un objetivo futuro. En consecuencia, nos hemos inclinado hacia una organización de tipo consultivo pero cuya influencia podría con el tiempo llegar a ser decisiva si su eficacia e imparcialidad le dieran autoridad moral incontrastable. En el curso de este informe se han visto varias circunstancias en que un país tiene que tomar medidas de emergencia que no condicen con los objetivos del acuerdo y que pudieran traer perjuicios a terceros países. La intervención de la junta consultiva se impone en todos estos casos. Más aún, su opinión debiera ser paso previo para que el país que se considere lesionado por medidas tomadas por otros pudiera recurrir a un fallo arbitral. En este sentido, bastaría establecer un procedimiento para designar árbitros en los casos concretos que pudieran presentarse.

Además de estas funciones, el órgano consultivo tendría que seguir el desenvolvimiento del mercado regional, orientar las entidades a que se hace referencia anteriormente, y buscar una creciente armonización de la política económica de los distintos países para asegurar el funcionamiento eficaz del mismo mercado.

Base XII. Participación de la actividad privada

Del texto mismo de la base se deduce la conveniencia de que la Secretaría Ejecutiva, al efectuar los estudios e investigaciones que se le encomiendan en relación con el mercado regional explore la opinión del sector privado sobre este problema y busque las fórmulas necesarias para poder contar con su activa colaboración tanto en el campo nacional como internacional.

IV. OTRAS RECOMENDACIONES A LA SECRETARÍA EJECUTIVA

Los convenios comerciales vigentes entre países de América Latina, de una parte, y el resto del mundo, de otra, están fundados por lo general en la aplicación incondicional de la cláusula de más favor. Con escasas excepciones, estos convenios no contienen salvedades que permitan excluir de los efectos de esa cláusula el tratamiento especial que los países latinoamericanos necesitarían otorgarse entre sí a fin de estructurar el mercado regional.

Por lo tanto, cualquiera que sea la fórmula jurídica que se escoja en su oportunidad con el fin de constituir el mercado - unión aduanera, zona de libre comercio u otra -, llevarla a la práctica hará necesario negociar con países de otras partes del mundo la modificación de cierto número de convenios vigentes.

Para facilitar este proceso sería conveniente que desde ahora, y sin perjuicio de observar el cumplimiento de los acuerdos vigentes, cada vez que los países de América Latina celebren nuevos convenios con países de otras regiones, o cuando renueven o modifiquen los instrumentos en actual aplicación, traten de incorporar una cláusula amplia de excepción en favor del mercado regional, así como del comercio interlatinoamericano en general.

Recomendamos pues a la Secretaría Ejecutiva que haga conocer estas opiniones a los gobiernos y les subraye las ventajas que ofrecería para la renegociación de los convenios existentes con terceros países y la incorporación en ellos de la excepción referida el establecimiento de un régimen constante de consultas aprovechando el mecanismo del Comité de Comercio. Ese régimen permitiría coordinar la acción de la política comercial y, de otra parte, contribuiría a dar forma práctica a los propósitos que inspiraron en un plano semejante la Resolución 121 (VII) de la CEPAL, en la cual se recomienda a los países latinoamericanos la conveniencia de utilizar un procedimiento de consulta, especialmente respecto de las posibles repercusiones del mercado común europeo.

Del mismo modo, convendría que la Secretaría señalara a los gobiernos la oportunidad que parecen ofrecer algunas situaciones derivadas del Tratado de Roma para procurar la formulación de reservas o salvedades que faciliten la estructuración del mercado regional.

/En este

En este orden de cosas, sería conveniente que la Secretaría realizara un estudio acerca de los aspectos contractuales del establecimiento del mercado regional, recogiendo previamente la información y opiniones de organismos gubernamentales latinoamericanos competentes, y de los expertos en este campo.

Además de los aspectos indicados, convendría que se examinaran los perjuicios que las concesiones que se acordaran a los países en el mercado regional puedan traer a otros países ajenos a este, sobre todo en los casos en que entre estos últimos y algunos de aquellos existan ciertos arreglos de carácter especial.

Otra recomendación que hacemos a la Secretaría guarda relación con el transporte marítimo. Nos hemos enterado de los estudios ya realizados en este campo y del mandato que la Secretaría tiene para proseguirlos. Sería muy deseable que pudiera hacerse tan pronto como fuese posible, pues las deficiencias del transporte constituyen un serio obstáculo al intercambio.

En este y otros aspectos de los trabajos tendientes a aportar informaciones y elementos de juicio necesarios para proyectar el mercado regional, la Secretaría deberá mantener un contacto estrecho y frecuente con los gobiernos latinoamericanos. Para ello creemos conveniente que la Secretaría recomiende a los gobiernos que en cada país constituyan un grupo encargado de tratar todos los asuntos relativos al examen de los problemas del mercado regional.

Del mismo modo, convendría que la Secretaría examinara los medios más eficaces para que, a través de la expansión y diversificación del intercambio, pudieran corregirse los desequilibrios estructurales que éste presenta actualmente, y todo ello de acuerdo con la resolución 119 (VII).

De otra parte, pensamos que, en vista del interés que ha despertado la iniciativa del mercado regional latinoamericano y sus posibilidades, sería conveniente disponer de una información periódica acerca de los nuevos proyectos industriales en los distintos países. Se sugiere, en consecuencia, a la Secretaría Ejecutiva consultar el punto de vista de los gobiernos acerca de esta idea y de las posibilidades de llevarla a la práctica.

Con esto creemos haber dado término a la primera etapa de las importantes tareas que las Naciones Unidas nos han confiado. Según el mandato de los gobiernos miembros de la CEPAL, nuestro objetivo final es proponer la forma de estructurar el mercado regional en América Latina. Hemos debido limitarnos en esta primera reunión a establecer ciertas bases fundamentales que sin embargo distan mucho de constituir siquiera un anteproyecto, que a todas luces sería prematuro. Se trata de simples puntos de partida para que mediante los nuevos estudios que se solicitan a la Secretaría, además de los que le han encomendado los gobiernos, se disponga de los elementos de juicio necesarios para que puedan concretarse proposiciones de carácter definitivo.

No podríamos terminar este informe de nuestras tareas sin hacer mención expresa de que todos los componentes del Grupo - que hemos asistido a estas deliberaciones en nuestra capacidad personal - deseamos hacer constar nuestra satisfacción por los excelentes trabajos técnicos preparados por la Secretaría y sus colaboradores desde el inicio mismo de la idea de que la CEPAL organice los trabajos y estudios conducentes a la formación del mercado regional. Reconocemos los grandes avances logrados por el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales, que ha establecido las bases para un sistema de pagos ordenado, seguro y práctico, así como los inapreciables aportes que en un plano más general ha hecho el Comité de Comercio para poder progresar rápidamente hacia la meta que nos hemos propuesto. Por ello, queremos dejar clara constancia de nuestro agradecimiento y felicitaciones a ambos organismos y a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, lo mismo en su personal permanente - encabezado por su Director Principal, señor Raúl Prebisch - que en los consultores que invitó para colaborar antes y ahora en la preparación de nuestras labores. Agradecemos asimismo al gobierno y a las diversas autoridades de Chile la generosa hospitalidad que brindaron al Grupo, marco propicio y amable para nuestros trabajos y fiel reflejo de la tradicional hidalguía chilena.

Anexo I

RESOLUCIONES PREVIAS A LA REUNION Y LISTA
DE LOS DOCUMENTOS CONSIDERADOS

1. Al efectuar su trabajo, el Grupo tuvo en cuenta estos antecedentes relacionados con el mandato que le fue conferido por el Comité de Comercio:

a) En su resolución 101 (VI), de 15 de septiembre de 1955, la Comisión Económica para América Latina - luego de considerar el documento de la Secretaría titulado Estudio del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/369) - acordó constituir un Comité de Comercio, como órgano permanente en el seno de la Comisión.

El objeto del Comité es procurar la intensificación del tráfico interlatinoamericano, sobre la base de tomar en cuenta "la fundamental necesidad de aumentar el comercio mundial en su conjunto". En la resolución mencionada, la Comisión encomendó al Comité la preparación de fórmulas concretas para resolver los problemas prácticos del intercambio en América Latina, así como la elaboración de bases que faciliten la realización de negociaciones comerciales entre sus países, todo ello en armonía con las obligaciones de carácter internacional que tengan vigentes.

b) En su primer período de sesiones (Santiago, noviembre de 1956) el Comité de Comercio adoptó las siguientes resoluciones para el desarrollo paulatino de sus tareas:

Resolución 1(I), sobre establecimiento de un régimen gradual de pagos multilaterales. Con carácter permanente se constituye un Grupo de Trabajo formado por los bancos centrales de países titulares de cuentas interlatinoamericanas de compensación, a fin de estudiar la implantación de ese régimen. Para el período de transición que medie hasta el establecimiento del mismo, la resolución citada adopta ciertos principios - especialmente el de la paridad entre las monedas de cuenta y el dólar genuino para operaciones iguales - destinados a coordinar los mecanismos bilaterales

/de pago

de pago existentes ^{*/} y preparar la transferibilidad multilateral de saldos.

Resolución 2(I), relativa a los problemas derivados del paralelismo y de la capacidad ociosa observados en ciertas industrias latinoamericanas, como efecto, en parte, de la reducida dimensión de los mercados nacionales. A fin de determinar las medidas aconsejables para corregir dicha situación, la resolución encarga a la Secretaría que haga un inventario de las industrias existentes en América Latina, e informe al Comité de Comercio sobre la marcha de los respectivos trabajos.

Resolución 3(I), sobre procedimientos para la creación de un mercado regional. Como el futuro desarrollo industrial de América Latina requiere mercados más amplios que los actuales, esta resolución constituye un Grupo de Expertos para completar los estudios ya realizados al efecto por la Secretaría y cumplir además las tareas siguientes:

- a) definir las características del mercado regional, teniendo en cuenta el diferente grado de industrialización de los países del área;
- b) estudiar sus posibilidades y proyecciones, y
- c) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio contenido en la Resolución 101(VI).

Resolución 4(I), recomendando a los Gobiernos la adopción de una política de liberalización gradual - ya sea en forma unilateral o a través de convenios bilaterales o multilaterales - del comercio interlatinoamericano de productos naturales, materias primas y alimentos. ^{**/}

^{*}/ El Grupo de Trabajo de Bancos Centrales celebró su primera reunión en Montevideo desde el 29 de abril al 10 de mayo de 1957. El resultado de sus trabajos fue la elaboración de un convenio-tipo de pagos, así como un acuerdo interbancario - que ya se aplica - sobre compilación e intercambio de informaciones comparables relativas a las cuentas interlatinoamericanas de compensación. El Grupo acordó efectuar su segunda reunión en el curso de 1958.

^{**}/ Véase el texto de las resoluciones 1(I) a 4(I) del Comité de Comercio en los problemas actuales del comercio interlatinoamericano, documento citado, pp. 14-17.

/c) En el

c) En el séptimo período de sesiones de la Comisión (La Paz, Bolivia, 15-29 de mayo de 1957), los Gobiernos miembros recomendaron a la Secretaría que "haga presente al Grupo de Expertos la situación específica de los países latinoamericanos mediterráneos o de estructura monoprodutora o poco diversificada, a fin de que dicho grupo contemple, en la estructuración del mercado regional, las posibilidades de absorción de la producción exportable en esos países y de facilitar su desarrollo industrial dentro del ámbito de tal mercado" (resolución 116 (VII))^{A/} Asimismo se solicitó del Grupo que examine la conveniencia de facilitar la formación de empresas con capitales provenientes de dos o más países y que estudie los problemas de desarrollo del mercado tomando en cuenta a todos y a cada uno de los países latinoamericanos, consideradas su situación y posibilidades.

d) En la Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos (Buenos Aires, República Argentina, 15 de agosto - 4 de septiembre de 1957), los Gobiernos del hemisferio adoptaron una resolución^{A/} en la cual, después de referirse a los estudios y trabajos ya realizados por la Comisión Económica para América Latina, por su Comité de Comercio y por el Grupo de Bancos Centrales en favor de la expansión del comercio dentro del área, por unanimidad declaran "la conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latinoamericano".

e) También fue recordado que en la resolución 3(I) del Comité de Comercio, ya citada, se manifiesta que las conclusiones a que llegue el Grupo de Expertos del Mercado Regional, con las observaciones de la Secretaría de la CEPAL y las que reciba de otros organismos internacionales, serán sometidas directamente a los Gobiernos miembros para su consideración y comentario. Cumplido este trámite - dice la resolución -, la Secretaría dará la mayor divulgación a los documentos remitidos a los Gobiernos miembros. Además, el estudio del Grupo - o informe preliminar sobre el estado de las labores - más los comentarios de la Secretaría y de los Gobiernos, serán remitidos a la próxima sesión del Comité de Comercio.

* Véase su texto completo en el Anexo II de este Informe.

2. Además de considerar las resoluciones mencionadas, durante el desarrollo de sus actividades el Grupo tomó en cuenta, como fundamento de sus trabajos, los estudios de la Secretaría de la CEPAL, y en algunos casos de consultores de ella, relativos al comercio interlatinoamericano y al mercado regional, así como de otras organizaciones, que se detallan en la lista siguiente:

A. Documentación básica

- 1) Estudio del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/369/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 1956.II.G.3).
- 2) Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/423), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 1957.II.G.5), y especialmente, dentro de dicho documento, el resumen de los debates del primer período de sesiones del Comité de Comercio (pp. 8-14) y la tercera parte, "Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano" (pp. 101-112).
- 3) Resoluciones 116(VII) y 121(VII) de la Comisión Económica para América Latina, en "Informe anual (15 de mayo de 1956 - 29 de mayo de 1957)" (E/2998 y E/CN.12/451), pp. 114-116 y 122-125.
- 4) "Actividades de la CEPAL en materia de pagos y mercado regional en América Latina" (E/CN.12/483).
- 5) Acta final de la Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos (Buenos Aires, República Argentina, 15 de agosto - 4 de septiembre de 1957), y especialmente, dentro de dicho documento la resolución XL, "Recomendación sobre el mercado regional latinoamericano" (pp. 86-87).
- 6) "Liberalización del comercio interlatinoamericano" (documento 3.1957, de la Organización de los Estados Americanos).
- 7) "Planteamiento de los problemas del mercado regional" (E/CN.12/C.1/WG.2/1).
- 8) "Algunos problemas del mercado regional latinoamericano" (E/CN.12/C.1/WG.2/2).
- 9) "Sugestiones sobre el mercado regional latinoamericano", por Pierre Uri (E/CN.12/C.1/WG.2/3).
- /10) "Principales

- 10) "Principales antecedentes del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano" (E/CN.12/C.1/WG.2/4).
- 11) "Distintas fórmulas para la integración económica de América Latina", por Hollis B. Chenery (E/CN.12/C.1/WG.2/5).
- 12) "El movimiento de integración económica centroamericana" (documento informativo).

B. Documentos distribuidos durante la reunión

- 1) "Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en la sesión inaugural, el día 3 de febrero de 1958" (Documento de Sala de Conferencias No.1).
- 2) "Sugestiones del Dr. José Garrido Torres en cuanto al método de trabajo del Grupo" (Documento de Sala de Conferencia No. 2).
- 3) "Notas del Dr. José Garrido Torres sobre los conceptos generales y procedimientos a considerar a la luz de las cuestiones planteadas en los capítulos I a V del documento (E/CN.12/C.1/WG.2/1)" (Documento de Sala de Conferencias No. 3).
- 4) "Notas del Dr. José Garrido Torres sobre el problema del financiamiento del comercio interlatinoamericano y sobre la eventual necesidad de un organismo operativo para el sistema de pagos multilaterales" (Documento de Sala de Conferencias No. 4).
- 5) "Compilación de informaciones sobre política comercial" (Documento de Sala de Conferencias No. 5).

Anexo II

ACUERDOS SOBRE EL MERCADO REGIONAL ADOPTADOS POR LA
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y POR LA
CONFERENCIA ECONOMICA DE LA ORGANIZACION DE
ESTADOS AMERICANOS

A

La Comisión Económica para América Latina,

Considerando:

- a) Que el Comité de Comercio, establecido por la resolución 101(VI) del sexto período de sesiones de la Comisión, celebró su primera reunión en Santiago de Chile en noviembre de 1956 y presentó al actual período de sesiones un informe sobre el resultado de sus trabajos (E/CN.12/423);
- b) Que es conveniente completar los estudios específicamente relacionados con la formación de un mercado regional en América Latina;
- c) Que las tendencias señaladas en el documento E/CN.12/C.1/4, presentado al primer período de sesiones del Comité de Comercio, se han configurado con mayor claridad desde esa fecha, lo que podría repercutir negativamente en el comercio extra e intrarregional de América Latina;
- d) Que en las resoluciones 46(V), 69(V) y 101 (VI) se ha recomendado a la Secretaría Ejecutiva y al Comité de Comercio prestar especial atención al comercio de los países mediterráneos o de estructura mono-productora o poco diversificada en América Latina;
- e) Que es conveniente una mayor movilidad de capitales entre los países latinoamericanos, y
- f) Que es de desear que dicho mercado regional se expanda gradualmente hasta abarcar el conjunto de América Latina, con el fin de ampliar los beneficios y posibilidades de mayor desarrollo e integración económica que el mismo pueda ofrecer,

Resuelve:

1. Felicitar a la Secretaría Ejecutiva por la eficacia con que ha desempeñado los trabajos que le fueron encomendados por la resolución

/101(VI);

101(VI);

2. Expresar su satisfacción por los auspiciosos resultados que alcanzó el Comité de Comercio en su primer período de sesiones, tomar nota con beneplácito de su informe en todo lo que se refiere al mercado regional y aprobar las resoluciones 2(I) y 3(I) de dicho Comité;

3. Tomar nota del encargo hecho a la Secretaría Ejecutiva, tanto en lo que se refiere al inventario de las industrias existentes en América Latina como en lo relativo a la convocatoria de un grupo de expertos para las tareas encomendadas en la resolución 3(I);

4. Recomendar a la Secretaría Ejecutiva:

a) La conveniencia de acelerar la ejecución, en el más breve plazo posible, de las resoluciones 2(I) y 3(I) del Comité de Comercio, con vistas a dar un paso más decisivo hacia el objetivo que las inspiró;

b) La realización de investigaciones y la recopilación de cuantas informaciones puedan servir de base para el trabajo del grupo de expertos de que trata la resolución 3(I), con la mayor urgencia, a fin de que la disponibilidad de tales elementos de juicio facilite la tarea de dicho grupo;

c) Que haga presente a ese grupo de expertos la situación específica de los países latinoamericanos mediterráneos o de estructura monoprodutora o poco diversificada, a fin de que dicho grupo contemple, en la estructuración del mercado regional, las posibilidades de absorción de la producción exportable de esos países y de facilitar su desarrollo industrial dentro del ámbito de tal mercado;

d) Que solicite asimismo al grupo de expertos que, en la formulación de la estructura del mercado regional, considere la conveniencia de facilitar la formación de empresas con capitales provenientes conjuntamente de dos o más países;

e) Que se solicite de dicho grupo que estudie los problemas que afronta el desarrollo de un mercado regional en el que se consideren a todos y cada uno de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta su situación y posibilidades.

/5. Facultar

5. Facultar a la Secretaría Ejecutiva para requerir, en caso de considerarlo necesario, la colaboración de otros organismos internacionales competentes en la preparación de los trabajos o recopilación de informaciones a que se refiere el punto 4, letras a) y b).

(Resolución 116 (VII) de la CEPAL)

La Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos,
Teniendo en cuenta:

El estudio presentado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos sobre Liberalización del Comercio Interlatinoamericano (Documento 3); y

El informe presentado a esta Conferencia por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, titulado Actividades de la CEPAL en materia de pagos y mercado regional en América Latina (Documento E/CN.12/483); y la Resolución 117 aprobada en el Séptimo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina; y

Considerando:

Que el creciente desarrollo económico de los países latinoamericanos requiere una mayor expansión del comercio interlatinoamericano que permita un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales disponibles;

Que el futuro desarrollo de ciertas industrias, especialmente las básicas, exige, entre otros factores, gran densidad de capital y técnicas productivas más complejas y, por consiguiente, del estímulo de mercados más amplios que los nacionales;

Que sería conveniente estudiar medidas e indicar medios posibles de integración económica que consideren a todos los países de América Latina y que tiendan a la creación de un amplio mercado latinoamericano;

Que en relación con lo anterior es de particular importancia tener en cuenta los procesos de integración económica en otras regiones del mundo, cuyos efectos, según sean los métodos que se adopten, pueden hacerse sentir apreciablemente sobre el comercio y el desarrollo de las economías

/latinoamericanas, en

latinoamericanas, en la forma expresada en la Resolución 121 (VII) de la Comisión Económica para América Latina;

Que la Comisión Económica para América Latina, a través de sus órganos competentes, ha avanzado en los estudios relativos a regímenes de pagos y otras materias relacionadas con la creación del mercado regional latinoamericano;

Que un grupo de expertos de bancos centrales de países latinoamericanos que mantienen cuentas bilaterales entre sí, está estudiando el establecimiento de un régimen que lleve gradualmente a la multilateralidad en los pagos, lo cual constituye, a su vez, un paso preliminar para crear condiciones propicias a un mercado regional; y

Que la coordinación y cooperación entre el Consejo Interamericano Económico y Social y la Comisión Económica para América Latina es aconsejable desde todo punto de vista, para evitar duplicación de tareas y gastos, así como la dispersión de esfuerzos, y que tal coordinación ha constituido un provechoso régimen de trabajo, como lo demuestra la experiencia en la materia,

Declara:

La conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latinoamericano, y

Resuelve:

1. Recomendar al Consejo Interamericano Económico y Social que, para evitar duplicaciones, previa consulta de su Secretaría con la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, y en conformidad con los términos de los acuerdos de cooperación existentes entre ambos órganos, participe en los estudios y tareas tendientes a la creación del Mercado Regional Latinoamericano.

2. Solicitar al Consejo Interamericano Económico y Social que dé a conocer a la Comisión Económica para América Latina el contenido de esta Resolución y los puntos de vista expresados por los distintos países en esta Conferencia respecto a la idea del mercado regional latinoamericano, para que sean considerados en la continuación de los trabajos que se lleven a cabo en esta materia.

3. Expresar su reconocimiento a la Comisión Económica para

/América Latina

América Latina por las valiosas informaciones suministradas a esta reunión en el Documento E/CN.12/483.

(Resolución XL de la Conferencia
Económica de la OEA)

II

RECOMENDACIONES ACERCA DE LA ESTRUCTURA Y NORMAS DEL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

Informe que el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano eleva a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina con el fin de que sea transmitido al segundo período de sesiones del Comité de Comercio

ANTECEDENTES

De conformidad con la Resolución 116 (VII), aprobada por la Comisión Económica para América Latina en su séptimo período de sesiones, y con lo dispuesto por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano en su primera reunión, celebrada en Santiago de Chile en febrero de 1958, la Secretaría convocó a esta segunda reunión para que el Grupo procediera a considerar en términos más concretos las bases para la formación del mercado común latinoamericano entonces esbozadas.

El Grupo quedó compuesto por las siguientes personalidades:

Carlos D'Ascoli	Senador (Venezuela)
José Garrido Torres	Director Ejecutivo de la Superintendencia de Moneda y Crédito del Brasil
Rodrigo Gómez	Director General del Banco de México
Flavian Levine	Director del Banco Central de Chile, Profesor de la Universidad de Chile, Gerente de la Compañía de Acero del Pacífico
Carlos Lleras Restrepo	Senador (Colombia)
Eustaquio Méndez Delfino	Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y ex Presidente de la Comisión Nacional Honoraria de Economía y Finanzas de la Argentina
Raymond F. Mikesell	Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Oregón, Estados Unidos
Juan Pardo Heeren	Ex Ministro de Hacienda del Perú
Galo Plaza	Ex Presidente de la República del Ecuador

El Grupo se reunió en la Oficina de México de la Comisión Económica para América Latina desde el 16 al 27 de febrero de 1959. Sus miembros eligieron presidente al Sr. Galo Plaza y relator al Sr. Carlos Lleras Restrepo.

El Sr. Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales, inauguró la reunión y transmitió a los miembros del Grupo los saludos del Secretario General de las Naciones Unidas.

La Secretaría de la CEPAL colaboró estrechamente con el Grupo tanto en la preparación de documentos como en las deliberaciones.

Asistieron a las sesiones los siguientes funcionarios:

Raúl Prebisch	Director Principal de la Comisión Económica para América Latina
Estéban Iovovich	Director de la División de Política Comercial (Secretario General de la Reunión)
Santiago Macario	Economista de la División de Política Comercial

Asesores de la Oficina de la CEPAL en México:

Cristóbal Lara Beautell	Director Interino
Pedro Abelardo Delgado	Secretario del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano
Rafael Izquierdo	Economista de la Sección de Comercio
Salvador Vilaseca	Ayudante del Director

Invitados especiales de la Secretaría:

Cecilio Morales	Director del Departamento Económico de la Organización de Estados Americanos
Ricardo Almanza	Secretario General del Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México
Rafael Urrutia Millán	Director General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México
Octaviano Campos Salas	Director General de Comercio de la Secretaría de Industria y Comercio de México
Agustín López Munguía	Subdirector Técnico de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México
Guillermo Ramos Uriarte	Jefe del Departamento de Política Comercial de la Secretaría de Industria y Comercio de México
Julio Ocadiz	Subjefe de Investigaciones Económicas de la Nacional Financiera de México, S. A.

/El Grupo

El Grupo tomó como base de trabajo el informe preparado por la Secretaría sobre Posibles alternativas para el establecimiento del mercado regional latinoamericano (E/CN.12/C.1/WG.2/7).

Como resultado de la reunión, el Grupo aprobó el informe que figura en las páginas siguientes, y que será presentado por la Secretaría Ejecutiva al segundo período de sesiones del Comité de Comercio, que tendrá lugar en Panamá durante el mes de mayo de 1959.

Al terminar la reunión del Grupo, tanto su Presidente como el Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL expresaron su agradecimiento al Gobierno de México y al Banco de México por todas las atenciones y facilidades recibidas durante la estancia de sus miembros en el país.

RECOMENDACIONES ACERCA DE LA ESTRUCTURA Y NORMAS
DEL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

I. INTRODUCCION

En su primera reunión, el Grupo de Trabajo preparó una serie de bases, o puntos de vista, para que sirvieran de guía a nuevos estudios sobre la formación gradual y progresiva del mercado común latinoamericano. Asimismo, solicitó de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina estudios adicionales y nuevas exploraciones, que facilitarían la continuación de su cometido durante la segunda reunión que acaba de realizarse.

La aportación de la Secretaría ha resultado muy útil en las deliberaciones del Grupo de Trabajo durante esta segunda reunión y ha permitido a sus miembros concretar sus ideas en la forma que se recoge en el presente informe, en cuanto se refiere a la estructura que, a su juicio, debería tener el mercado común y a las normas que debieran guiar su funcionamiento.

El Grupo de Trabajo considera que si los Gobiernos Miembros de la Comisión otorgaran su aprobación general a las recomendaciones contenidas en este informe en el octavo período de sesiones de la CEPAL, que habrá de tener lugar en Panamá durante el mes de mayo próximo, la Secretaría de la CEPAL, en estrecho contacto con los gobiernos interesados, podría posteriormente preparar un proyecto de acuerdo inicial del mercado común, que facilitaría la aglutinación de los países interesados en dar vida inmediata a esta idea.

No se trata de una tarea sencilla; pero contar desde luego con una estructura previa y con unas normas claras, aprobadas por los gobiernos, disminuiría la complejidad de la tarea. Aun así, la forma de precisar esta estructura en proyectos concretos y de cuantificar las metas de reducción de derechos, gravámenes equivalentes y restricciones, habrá de exigir un esfuerzo considerable tanto por su extensión como por su minuciosidad. Sin embargo, realizar esa labor es imprescindible, y una de las virtudes que cabría atribuir a la aprobación de las recomendaciones que aquí se proponen, sería la de proporcionar una pauta

/precisa para

precisa para cumplir esta tarea que, sin ella, sería de gran complejidad y requeriría mucho tiempo.

Por el carácter mismo de estas recomendaciones, que se presentan a la Secretaría con destino a los gobiernos de la Comisión, así como por las funciones que le fueron específicamente encomendadas, los miembros del Grupo en ningún momento han pretendido formular un acuerdo concreto.^{1/} La definición de términos y sus alcances, requerida en la redacción de un Acuerdo, no ha sido considerada en el presente caso. Se ha preferido presentar las ideas fundamentales, destacar su contenido general, y prescindir de casos especiales o problemas que requieren particular interpretación. El Grupo considera que lo esencial es, por ahora, determinar este esquema general del mercado común, para que sobre esta base pueda la Secretaría entrar en una nueva etapa de sus tareas. Por su parte los gobiernos, al contar con un esquema concreto, habrán de disponer de un elemento de juicio adecuado para la consideración de las ventajas y repercusiones del mercado común en sus respectivas economías, facilitándose así la evolución hacia un Acuerdo que haga realidad dicho mercado.

Es indudable que para abarcar otros aspectos relativos al establecimiento y al funcionamiento del mercado común hubiese sido necesario disponer de más tiempo del que el Grupo tuvo en esta segunda reunión. Si los gobiernos aprueban estas recomendaciones se dispondrá del punto de partida indispensable para abordar esos otros aspectos.

El señor Raymond Mikesell manifestó que, aunque no concordaba en algunos puntos de detalle, estaba plenamente de acuerdo con los otros miembros del Grupo en los puntos fundamentales del informe.^{2/}

^{1/} La Resolución 3 (I) del Comité de Comercio, en cuyo cumplimiento se constituyó el Grupo de Trabajo, le asignó las siguientes funciones:

- a) definir las características del mercado regional teniendo en cuenta el diferente grado de industrialización de los países del área;
- b) estudiar sus posibilidades y proyecciones;
- c) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio contenido en la Resolución 101 (VI) (E/CN.12/410).

^{2/} Véase el anexo de este Informe.

II. BASES PARA UN POSIBLE ACUERDO CONSTITUTIVO DEL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

A. Estructura

I. Objetivos

1. El Acuerdo constitutivo del mercado común tiene por objeto contribuir a la aceleración del desarrollo económico equilibrado de América Latina, a su progresiva industrialización y a la tecnificación de su agricultura, y demás actividades primarias, con el fin de promover la elevación del nivel de vida de sus pueblos, mediante

a) la creación de un régimen preferencial para el intercambio de productos entre sus países; y

b) el crecimiento del comercio exterior por la expansión de las exportaciones de productos industriales y el fomento de las exportaciones de productos agrícolas y de otros productos primarios, tanto dentro de América Latina como al resto del mundo.

II. Forma jurídica

2. Este Acuerdo tomará la forma jurídica de la zona de libre comercio con vistas a su gradual transformación en una unión aduanera, todo ello sin perjuicio de adaptar dichas formas a las realidades de América Latina.

III. Régimen aduanero y de liberalización

3. La reducción de los derechos aduaneros y demás gravámenes equivalentes, así como de otras restricciones, a fin de ir estableciendo en forma gradual y progresiva el mercado común para todos los productos que abarque el comercio internacional de los países latinoamericanos, se hará en dos etapas.

La primera etapa, de diez años de duración, tendrá como meta la reducción sustancial, entre los miembros del Acuerdo, de los derechos aduaneros y gravámenes de efecto equivalente, y la eliminación de otras restricciones, previa su transformación - cuando fuere el caso - en derechos aduaneros.

Las reducciones a que se refiere este número serán irreversibles, salvo lo dispuesto en los puntos II y IX de las Normas, y se cumplirán en la siguiente forma:

a) dentro del primer año de vigencia del Acuerdo se aplicará una

/reducción porcentual

reducción porcentual uniforme a cada uno de los derechos aduaneros y una reducción equivalente de las otras restricciones;

b) dentro de los cinco años de vigencia del Acuerdo quedarán eliminadas o transformadas en derechos aduaneros las restricciones no arancelarias, salvo lo dispuesto en el punto IX de las Normas; y

c) dentro de los diez años de duración de la primera etapa, los derechos aduaneros y otros gravámenes de efecto equivalente continuarán reduciéndose hasta llegar a los niveles medios fijados conforme a los criterios previstos en los puntos 5 a 8.

El Comité de Política Comercial y Pagos a que se refiere el punto XI (en adelante el Comité) supervigilará el cumplimiento de lo previsto en este punto y en los convenios complementarios a que en el desarrollo del Acuerdo lleguen los países miembros, a fin de asegurar la realización gradual y progresiva de las reducciones previstas.

4. En la segunda etapa se ampliará la reducción de derechos y de otros gravámenes, y a medida que progrese esta reducción se eliminarán gradualmente las preferencias a que se refiere el punto 10, a fin de completar la organización del mercado común.

El Comité, con anterioridad al vencimiento de la primera etapa, promoverá las negociaciones tendientes a tal fin.

IV. Clasificación de productos

5. Para la aplicación de las medidas a que se refiere el punto 3, los productos se dividirán en tres categorías:

Categoría I. Bienes primarios;

Categoría II. Bienes de capital, automotores, demás bienes duraderos, artículos intermedios y otros en los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente intensa o exista margen amplio para la sustitución de importaciones; y

Categoría III. Bienes manufacturados de consumo corriente con respecto a los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente lenta y el margen de sustitución de importaciones se hubiere agotado o estrechado considerablemente, salvo dicho margen de sustitución de importaciones en los países de desarrollo incipiente a que se refiere el punto 7.

V. Programa de la primera etapa

6. En la primera etapa, la reducción de los derechos aduaneros y de otros gravámenes de efecto equivalente se efectuará en la siguiente forma:

a) eliminación para los productos de la categoría I, con las excepciones que sean acordadas - cuando fueren indispensables y en especial respecto a productos agrícolas -, para no afectar ciertas ramas de la producción mientras no sea posible aprovechar más económicamente los factores productivos correspondientes;

b) para los productos de la categoría II, la meta será la reducción o eliminación de derechos aduaneros hasta alcanzar en esta categoría el promedio más bajo posible para estimular intensamente el intercambio regional de estos productos;

c) para los productos de la categoría III, la meta de reducción de los derechos aduaneros será más moderada que la correspondiente a los productos de la categoría II, en forma que la especialización de las industrias existentes y su adaptación a las condiciones del mercado común pueda realizarse de modo gradual y sin provocar trastornos que dificulten el empleo regular de los factores productivos correspondientes.

VI. Régimen para países de menor desarrollo relativo

7. A fin de estimular el desarrollo de los países de industrialización incipiente y facilitar su acceso a los beneficios del mercado común sobre bases de efectiva reciprocidad con los países industrialmente más avanzados, se establecerá en su favor un tratamiento diferencial.

Con este objeto, se hará una clasificación de los países de América Latina basada en el margen disponible de sustitución de importaciones que existe en ellos, y en la potencialidad de exportación que ofrezcan en cada una de las categorías de bienes mencionadas en el punto 5, a saber:

Grupo A. Países de desarrollo más avanzado en las categorías II y III.

Grupo B. Países con desarrollo relativamente avanzado en bienes manufacturados de consumo corriente (categoría III), y con producción incipiente o inexistente de bienes de capital y otros bienes de la categoría II.

Grupo C. Países de desarrollo incipiente en bienes manufacturados

/de consumo

de consumo corriente (categoría III), y sin desarrollo en bienes de capital y otros bienes de la categoría II.

8. El tratamiento diferencial a favor de los países de incipiente desarrollo de los grupos B y C se hará efectivo:

a) determinando para ellos en el Acuerdo como metas de reducción en la primera etapa, y con relación a las categorías de productos en que su desarrollo es incipiente, niveles medios de derechos moderadamente superiores a los establecidos con carácter general para los miembros del Acuerdo;

b) por negociaciones en el seno del Comité mediante las cuales los países de un grupo dado otorguen concesiones especiales a los de desarrollo más incipiente (ya se trate de concesiones de países del grupo A a los del B o C, o de países del grupo B a los del C) en productos de las categorías II y III. Si la concesión se otorgase a un país del grupo C, se extenderá automáticamente a los otros países de ese grupo; si se otorga a un país del grupo B, se extenderá automáticamente a los países de los grupos B y C.

En reciprocidad de esas concesiones especiales, los países de desarrollo incipiente podrán acordar a su vez facilidades a favor de la importación de bienes de capital o de otros bienes de la categoría II procedentes de países del grupo A o B, o a la importación de bienes de consumo corriente procedentes de países del grupo B, ya sea mediante reducción de derechos aduaneros por debajo o dentro del nivel medio fijado para ellos, o por la elevación de esos derechos hacia el resto del mundo cuando ello fuere necesario para hacer efectiva una preferencia adecuada con respecto a determinados artículos. Las facilidades que en virtud de esta reciprocidad recibieren países de los grupos A y B, se extenderán automáticamente a todos los países miembros del Acuerdo.

VII. Amplitud del mercado y núcleos iniciales

9. El mercado común deberá abarcar a todos los países latinoamericanos o al mayor número posible de ellos. Este objetivo no obstará para que un grupo inicial de países dé comienzo al establecimiento del mercado siempre que a) todos los países de América Latina sean invitados a la negociación inicial, y b) los que no suscribieren el Acuerdo desde un principio puedan hacerlo ulteriormente en alguna de las siguientes formas:

/i) dentro

i) dentro de su primer año de vigencia, caso en el que regirán para los nuevos miembros iguales plazos de reducción de derechos aduaneros que los fijados para los participantes originales;

ii) después de expirado el primer año de vigencia del Acuerdo, caso en el que regirán para los nuevos miembros los plazos que restaren a los participantes originales para el cumplimiento de las metas establecidas. Sin embargo, mediante negociación, podrá convenirse que el plazo de diez años fijado en el punto 3 empiece a contarse desde la fecha de adhesión del nuevo miembro, tanto por lo que se refiere a las rebajas que deberá efectuar como a las que a su favor harán los demás miembros.

VIII. Acuerdos específicos de complementación y especialización

10. Con el objeto de promover la complementación o especialización de industrias, dos o más países miembros del Acuerdo, unidos por proximidad geográfica o coincidencia de intereses económicos, podrán, con aprobación del Comité, concertar reducciones o eliminaciones de derechos aduaneros no destinadas a extenderse automáticamente a los demás miembros. Las rebajas o eliminaciones hechas conforme a este número no se computarán en el nivel medio de derechos determinado como meta general para todos los miembros del Acuerdo.

IX. Convenios sobre materias comerciales o económicas no comprendidas en el Acuerdo

11. Los países miembros que lo consideren necesario podrán celebrar entre sí convenios para regular los asuntos comerciales o económicos específicos no contemplados en el Acuerdo, entre ellos los relativos a su comercio fronterizo o al aprovechamiento en común de los recursos naturales de zonas nacionales adyacentes.

Tales convenios deberán ser sometidos al Comité para su aprobación.

X. Tratamiento de más favor

12. En cada país miembro del Acuerdo, los productos y servicios originarios de los demás miembros, o exportados a éstos, gozarán en todo respecto de tratamiento no menos favorable al aplicado a cualquier país, perteneciente o no al Acuerdo.

Por lo tanto, todas las rebajas de derechos aduaneros - como también la
/reducción o

reducción o eliminación de gravámenes y restricciones de otro tipo que en cumplimiento de las metas establecidas o de otras mayores hiciere un país en forma unilateral, bilateral o multilateral - se extenderán a los demás miembros, excepto:

a) las concesiones especiales dadas en reciprocidad a los países de desarrollo industrial incipiente, de conformidad con el punto 8;

b) las rebajas resultantes de los arreglos de complementación y especialización de industrias a que se refiere el punto 10, y los convenios cubiertos por el punto 11;

c) las concesiones preferenciales ya existentes, a cuya eliminación sea indispensable proceder gradualmente para evitar desplazamientos bruscos en los cauces habituales del intercambio; y

d) las establecidas en los instrumentos del mercado común centroamericano.

No estarán afectadas por la aplicación de las reglas contenidas en los párrafos primero y segundo de este punto las diferencias temporales que en materia de derechos aduaneros resulten de la adhesión al Acuerdo de nuevos países, conforme al punto 9.

XI. Comité

13. Para administrar el Acuerdo y facilitar la consecución de sus fines, se constituirá el Comité de Política Comercial y Pagos integrado por todos los países miembros y en cuyo seno se efectuarán las negociaciones inherentes al Acuerdo.

B. Normas

El Grupo de Trabajo considera que la estructura que ha recomendado para la constitución del mercado común latinoamericano debe complementarse con normas adecuadas que contemplen diversos aspectos del funcionamiento de dicho mercado, para asegurar el logro efectivo de las finalidades que el mismo persigue

A ese efecto, el Grupo de Trabajo recomienda la adopción de las siguientes normas de carácter general, cuya concreción en términos detallados tendría que hacerse en oportunidad de las negociaciones necesarias para llegar al Acuerdo.

/I. Beneficios

I. Beneficios comerciales recíprocos del mercado común

1. Es importante para el éxito del mercado común que todos los países miembros encuentren oportunidad de expandir sus exportaciones al tiempo que aplican medidas para reducir sus derechos, gravámenes y otras restricciones a sus importaciones. Con el fin de lograr este propósito, los países miembros que, como consecuencia de las facilidades que les fueran acordadas, aumenten sus exportaciones al mercado común sin un crecimiento proporcional de sus importaciones, deberán intensificar el ritmo de reducción de sus derechos, gravámenes y otras restricciones.

A este efecto el Comité, previa consulta con los países miembros, presentará las recomendaciones para el cumplimiento de ese objetivo.

II. Estabilidad en el tratamiento recíproco

2. Los países miembros no aumentarán entre sí los derechos, gravámenes y otras restricciones en vigor en cada uno de ellos a la fecha de su adhesión al Acuerdo, ni los resultantes de las reducciones y eliminaciones que hicieren posteriormente, ya sea en cumplimiento de las metas fijadas en dicho Acuerdo o dentro del régimen de concesiones especiales a que se refiere el punto 8 de la Estructura.

Se admitirán, como excepciones de esta regla, los siguientes casos:

a) cuando un país miembro desee modificar su tarifa aduanera para absorber en la misma los efectos de las restricciones no arancelarias. Este traslado podrá hacerse sólo durante los primeros cinco años de vigencia del Acuerdo;

b) en los casos de emergencia previstos en el punto VIII de estas Normas, y

c) en los otros casos de excepción convenidos entre los países miembros en las negociaciones previas al Acuerdo.

III. Determinación del origen de las mercancías

3. Tan pronto como se haya constituido, el Comité deberá fijar los criterios o normas que se seguirán para determinar cuándo un producto es originario de alguno de los países miembros, a los efectos de la aplicación del tratamiento preferencial propio de la zona de libre comercio.

/IV. Equiparación

IV. Equiparación de derechos aduaneros

4. El Comité determinará periódicamente los productos respecto de los cuales resultare necesario proceder a la equiparación de sus derechos aduaneros para las importaciones desde terceros países, ya sea para establecer una preferencia regional adecuada o para solucionar otros problemas resultantes de la falta de uniformidad de los derechos vigentes. Los países miembros acordarán para esos productos, por negociación en el seno del Comité y teniendo presente las recomendaciones de éste, los derechos comunes a adoptarse y la forma y plazo o gradualidad de su adopción.

V. Coordinación de la política comercial

5. Los países miembros procurarán, actuando a través del Comité, efectuar conjunta o - en su defecto - coordinadamente, las negociaciones comerciales con terceros países, con miras a la defensa común de sus intereses y a evitar que las concesiones que puedan otorgarse a estos impidan mantener un margen adecuado de preferencia dentro del mercado común o que tales concesiones obstaculicen la aplicación del Acuerdo y el logro de los objetivos que éste persigue.

VI. Programa especial de reducción de derechos aduaneros elevados

6. El Comité deberá considerar la conveniencia de acordar reglas conducentes a asegurar la reducción entre los países de los derechos aduaneros muy elevados. A este efecto, el Comité podrá acordar una reducción porcentual periódica obligatoria de los derechos aduaneros cuya incidencia sobre el valor de los respectivos productos exceda de cierto porcentaje.

VII. Reglas de competencia

7. A fin de contribuir al funcionamiento regular del mercado común, deberá evitarse que las exportaciones de un país miembro, mediante prácticas de competencia desleal, perjudiquen las actividades de los otros países del Acuerdo, ya sea por la depreciación monetaria competitiva o en cualquier otra forma.

Los países miembros también deberán abstenerse de prácticas discriminatorias, a fin de que los precios de exportación para cada artículo sean los mismos, independientemente del mercado a que se destinen.

/El Comité

El Comité deberá juzgar cuándo un país miembro está incurriendo en prácticas discriminatorias o desleales en su intercambio con los demás y promoverá las medidas necesarias para su corrección.

VIII. Medidas para corregir el desequilibrio del balance de pagos

8. Los países contratantes cuyo balance de pagos en su conjunto hubiera mejorado a raíz de la política de reducciones deberían intensificar el ritmo de reducción de sus derechos, gravámenes y otras restricciones. El Comité deberá hacer recomendaciones para cumplir este objetivo.

Las partes contratantes que - a consecuencia de esta política de reducciones - hubieran incurrido en déficit, o acrecentado un déficit existente, podrán temporalmente atenuar el ritmo de reducción previa consulta con el Comité. Sin embargo, esta atenuación no debería dispensar a los países deudores de la necesidad de tomar medidas para corregir su desequilibrio.

IX. Medidas de emergencia (cláusulas de salvaguardia)

9. Si la aplicación del régimen de reducciones de derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones previsto en el Acuerdo originara perturbaciones graves en algún sector importante de la actividad económica nacional, o motivare desocupación apreciable de mano de obra que no pudiera ser absorbida por otras actividades, el país afectado podrá suspender temporalmente, con carácter de emergencia, la aplicación de concesiones ya dadas, así como el otorgamiento de nuevas concesiones. Podrá, asimismo, poner en ejecución medidas especiales en resguardo de los correspondientes intereses nacionales.

De la suspensión se dará conocimiento oportuno al Comité, el que examinará prontamente las causas que la hubieren originado y promoverá las medidas que en el plano de la acción colectiva estime conveniente para su corrección.

Si la suspensión de concesiones se prolongase por más de un año, a solicitud de cualquiera de los países miembros se efectuarán negociaciones para restablecer la situación de reciprocidad preexistente o buscar nuevas fórmulas de equilibrio.

/X. Coordinación

X. Coordinación en materia aduanera y estadística

10. Los países miembros adoptarán, dentro de los cinco años de vigencia del Acuerdo, una nomenclatura arancelaria uniforme, así como definiciones, procedimientos y reglamentaciones aduaneras comunes, y coordinarán sus estadísticas nacionales, teniendo en cuenta las necesidades de diversa índole que surjan de la aplicación del Acuerdo y del funcionamiento del mercado común.

El Comité fijará las normas destinadas a facilitar el cumplimiento de este punto.

XI. Participación de las fuerzas económicas

11. En la organización y funcionamiento del mercado común, el Comité procederá en estrecho contacto con las fuerzas representativas de la actividad económica, requiriendo su concurso en la preparación de las medidas correspondientes.

XII. El régimen de pagos

12. El funcionamiento y desarrollo adecuado del mercado común requerirá la organización de un régimen de pagos y créditos que facilite la liquidación multilateral de las transacciones entre los países miembros. Las normas que se adopten sobre el particular deberán contemplar la apertura de créditos suficientemente amplios para estimular un crecimiento sustancial del comercio dentro del mercado común.

III. COMENTARIOS A LAS RECOMENDACIONES

A. Comentarios a la Estructura

1. Objetivos

Confirmando las conclusiones a que llegó el Grupo de Trabajo en su primera reunión de Santiago, hace un año, en el informe se recomienda a los gobiernos la formación gradual y progresiva de una zona de preferencia latinoamericana a fin de ir constituyendo el mercado común. En esta zona todos los productos, primarios e industriales, originarios de América Latina, tendrán en el comercio entre los distintos países un tratamiento preferencial con respecto a los del resto del mundo.^{3/}

El Grupo de Trabajo considera que en la etapa presente del desarrollo económico latinoamericano este régimen preferencial es indispensable para impulsar vigorosamente la industrialización; ello, aparte de los efectos benéficos que habrá de tener sobre el nivel de vida de los pueblos, pondrá a la industria latinoamericana en condiciones de desarrollar sus exportaciones industriales hacia el resto del mundo dando así considerable impulso a su comercio internacional.

2. Forma jurídica

El Grupo se ha inclinado por la forma jurídica de la zona de libre comercio para iniciar la formación del mercado común. Así no se precisa el establecimiento inmediato de una tarifa aduanera común de todos los

^{3/} Dos de los apartados del punto 2 de la resolución 4 (I) sobre comercio de productos tradicionales del Comité de Comercio han considerado este aspecto en las siguientes recomendaciones a los gobiernos:

"b) que la comercialización de esos productos se haga entre los países latinoamericanos a precios internacionales y en condiciones similares a las de su comercio con otros países del mundo; y que en igualdad de precios y otras condiciones se procure en lo posible la adquisición de esos rubros dentro de América Latina y en cuanto lo permita el régimen de comercio exterior de los países del área;

c) que de acuerdo con las condiciones imperantes en el mercado mundial los países deficitarios de tales productos los adquieran, en lo posible, en las fuentes habituales de abastecimiento dentro de América Latina, en la medida en que los países productores estén en situación de atender los requerimientos de sus clientes normales y, en el caso de los países que mantengan acuerdos de pago, cuando lo permitan las disponibilidades de pagos creadas en los países consumidores".

/países latinoamericanos

países latinoamericanos frente al resto del mundo, como es el caso de la unión aduanera, aunque haya que irse acercando gradualmente a ese objetivo, para facilitar el desenvolvimiento del mercado común.^{4/}

En este sentido, el Grupo de Trabajo considera que América Latina deberá encontrar una solución ajustada a su propia realidad, esto es, que responda tanto a las condiciones como a las posibilidades de su desarrollo económico. En consecuencia, la elección de la fórmula de la zona de libre comercio y su evolución hacia la unión aduanera no implica en modo alguno seguir estrictamente moldes preestablecidos, sino un esfuerzo de adaptación de esos moldes a la realidad latinoamericana.

3. Los objetivos concretos y sus etapas

El objetivo final del mercado común es la eliminación de todos los derechos y restricciones entre los países latinoamericanos.

El Grupo empezó por examinar detenidamente: a) si debería procurarse llegar desde un comienzo a un compromiso total, entre todos los Gobiernos participantes, consistente en eliminar completamente los derechos aduaneros y otras restricciones semejantes en un determinado período, o, b) si resultaría más conveniente dividir en etapas el proceso del mercado común tratando de fijar objetivos limitados, en una primera etapa, y dejando para una negociación posterior, en una segunda etapa, lo que mejor procediera a la luz de la experiencia recogida.

En un campo en el que América Latina carece por completo de experiencia, podría resultar un verdadero salto en el vacío aceptar un compromiso total desde un comienzo. Por fortuna, no es necesario hacerlo así. Son perfectamente compatibles la aspiración última de llegar al mercado común y la posibilidad de ponerse inicialmente de acuerdo sobre objetivos limitados, pero bien concretos y definidos, cuya gradual realización ha de aleccionar a los gobiernos sobre la mejor forma de lograr el cumplimiento de la aspiración propuesta en un plazo más o menos breve.

^{4/} En la Norma IV se contempla la determinación periódica de los productos cuyos derechos aduaneros para las importaciones procedentes de fuera del mercado común deberán ser equiparados o uniformados en los países miembros.

En este orden de ideas se concibe - y así se recomienda en este informe - un acuerdo mediante el cual los gobiernos participantes se comprometerían a eliminar o a transformar todas sus restricciones en derechos arancelarios y a reducir la cuantía de estos derechos de manera que, transcurrido un período de diez años, el nivel medio de protección aduanera no sobrepase un determinado límite. Conseguido este objetivo, los gobiernos, aprovechando la experiencia adquirida, entrarían en una nueva negociación general para acordar en qué forma y medida y en cuánto tiempo, podrían continuar la reducción de derechos en una segunda etapa.

Una fórmula de esta naturaleza tiene, ante todo, la ventaja de combinar una actitud prudente con la firme decisión de reducir los niveles actuales de protección entre los países latinoamericanos. Aunque se trata de un compromiso parcial, se fijan en él objetivos concretos que encauzan la evolución hacia el mercado común. La idea correría el riesgo de malograrse al ser llevada a la práctica si se formulara simplemente una declaración de intenciones, y no hubiera acuerdo alguno sobre una reducción sustancial de los niveles arancelarios actuales. Un compromiso así es - a juicio del Grupo - lo mínimo que se requiere para iniciar la formación del mercado común.

Se acaba de hacer referencia a la idea de reducir los gravámenes a la importación a un cierto nivel medio, tras un período constituido por un determinado número de años.^{5/} Este procedimiento tiene dos ventajas esenciales: a) permitir una gran flexibilidad a los gobiernos en la aplicación de las reducciones, y b) facilitar la negociación de acceso de nuevos países.

En cuanto a la flexibilidad, el promedio permite que cada gobierno inicie y prosiga la reducción de derechos y restricciones en la forma que más conviniere a sus intereses, siempre que ello conduzca finalmente al nivel medio o promedio que se hubiere pactado. Dentro de la flexibilidad del procedimiento del promedio, cada gobierno quedaría en libertad de acción para ir introduciendo unilateralmente las rebajas conducentes al

^{5/} Debe destacarse que lo que se establece según el procedimiento del promedio no es un compromiso de reducir en un porcentaje dado el nivel inicial de gravámenes, sino el de llevar esos gravámenes, al cabo de un determinado número de años, al nivel medio acordado.

cumplimiento del compromiso adquirido, o para negociar bilateral o multilateralmente estas rebajas con otros países contratantes. Pero es importante subrayar de nuevo que estas rebajas no se harían al azar sino con un propósito definido: el de no sobrepasar, al cabo de la primera etapa, el nivel medio de gravámenes a la importación que se hubiera pactado.

Un ejemplo permitirá comprender mejor esta idea: supóngase que, en una determinada categoría de bienes, el promedio actual de derechos aduaneros en un país dado es de 40 por ciento y los gobiernos acuerdan reducir el promedio correspondiente a 10 por ciento al final del período de 10 años. Ello no significa de ninguna manera que para todos los productos de esa categoría los derechos aduaneros habrán de reducirse a 10 por ciento; por el contrario, el gobierno del país de que se trate podrá reducir los derechos en la forma que considere más conveniente. Así se concibe, por ejemplo, que para una tercera parte de las importaciones de esta categoría pudieran eliminarse totalmente los derechos; para otra tercera parte se redujera el promedio a 5 por ciento y que ello permitiría, para la tercera parte restante, mantener un promedio del 25 por ciento;^{6/} dentro de este último promedio cabrían derechos más elevados de 25 por ciento en compensación de otros relativamente bajos. La fórmula es, pues, de gran flexibilidad y permite a los gobiernos tomar las medidas que aconsejen las circunstancias sin separarse del compromiso de reducir el nivel medio a la cifra pactada.

Para que la flexibilidad sea mayor, en vez de estipular en el Acuerdo la forma de realizar periódicamente estas rebajas en el promedio, se dejaría ello a la determinación posterior de los gobiernos en el seno de un Comité de representantes cuya creación también recomienda el Grupo de Trabajo. De esta manera, si la reducción gradual de gravámenes a las importaciones entre países miembros no se estuviera llevando a un ritmo adecuado para los objetivos del Acuerdo, se podría convenir la adopción de medidas para impulsar esa reducción e inclusive adoptar metas intermedias.

^{6/} Esto ocurriría si la importación y por lo tanto la ponderación en el promedio, es igual para cada una de las tres partes en que en este ejemplo se han dividido los productos de esa categoría.

En cuanto a la accesibilidad de nuevos países, el procedimiento del promedio presenta también grandes ventajas. En efecto, si se hubiese constituido un grupo inicial de países para comenzar la realización del mercado común, bastaría con que cualquier país que quisiera incorporarse posteriormente aceptase los promedios convenidos por los otros para que su incorporación pudiera cumplirse.

Si no se siguiera este procedimiento, la incorporación de un nuevo país daría lugar a difíciles y engorrosas negociaciones que serían tanto más dilatadas cuanto mayor fuera el número de países contratantes. Además, sería difícil establecer la equivalencia de concesiones entre los países ya existentes y el nuevo que quisiera incorporarse.

Todo eso se evita con el procedimiento del promedio. Bastará que el nuevo adherente se comprometa a rebajar el promedio de derechos aduaneros en la forma pactada por los demás participantes en el Acuerdo para que su incorporación pueda realizarse.

El Grupo de Trabajo no ha considerado oportuno referirse concretamente al monto de la reducción aconsejable de los derechos. Considera por el momento suficiente establecer el procedimiento para hacerlo y las etapas en que debería cumplirse el propósito. Si los gobiernos tomaran una decisión en la próxima reunión de Panamá con respecto al procedimiento que se recomienda en este informe, podría abordarse el problema de la cuantificación de las metas de reducción de gravámenes a la importación. Aprobada por los gobiernos la recomendación pertinente, la Secretaría, con los expertos que se creyera conveniente designar, llevaría a cabo una cuidadosa investigación para someter a la consideración de los gobiernos las alternativas que se estimaren más adecuadas.

Además de recomendar el procedimiento del promedio, como forma de reducir los derechos aduaneros y gravámenes equivalentes en el término de 10 años, el Grupo de Trabajo recomienda que se inicie inmediatamente este proceso, dentro del primer año de vigencia del Acuerdo, mediante una reducción inicial (no en forma de promedio) de todos y cada uno de los derechos aduaneros y restricciones que podría ser, por ejemplo, del orden de 5 a 10 por ciento, para iniciar de una vez el régimen preferencial y dar un primer impulso que acaso fuera decisivo al comercio interlatinoamericano. Estas rebajas, desde luego, se computarían después dentro de las reducciones hacia el promedio a que se ha venido haciendo referencia.

/Asimismo, el

Asimismo, el Grupo recomienda a los gobiernos que, dentro de los primeros 5 años de vigencia del Acuerdo, se eliminen cuantas restricciones de orden cambiario, cuantitativo, financiero, etc. dificulten el comercio interlatinoamericano. Como en varios países estas restricciones se deben a que la tarifa aduanera ha perdido eficacia en la práctica, en parte como consecuencia de la inflación, se recomienda dejar a decisión de los gobiernos transformar o no en derechos aduaneros estas restricciones antes de su eliminación y en la medida en que cada gobierno lo crea conveniente.^{7/} Desde luego, los derechos aduaneros así aumentados quedarían sujetos a los niveles pactados y al ritmo o procedimiento de reducción que se acordare para llegar gradualmente a dichos niveles.

El Grupo recomienda que, en principio, la reducción de derechos aduaneros y otros gravámenes equivalentes (así como el de otras restricciones) sea irreversible, a fin de asegurar la estabilidad del tratamiento recíproco; salve excepciones que se comentan en el lugar pertinente.^{8/}

4 y 5. Clasificación de productos y programa para la primera etapa

El Grupo ha considerado conveniente recomendar a los gobiernos que en el Acuerdo inicial del mercado común se dividan los productos en tres categorías, atendiendo a su naturaleza así como al grado de desarrollo de las respectivas industrias en los distintos países latinoamericanos. Estos tres grupos son los siguientes:

Categoría I. Bienes primarios;

Categoría II. Bienes de capital, automotores, demás bienes duraderos, artículos intermedios y otros en los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente intensa o exista margen amplio para la sustitución de importaciones; y

^{7/} Véase el punto a) de la Norma II.

^{8/} En la Norma II se establece de manera más precisa el compromiso de no aumentar para el intercambio entre los países miembros, los derechos, gravámenes y restricciones referidos, originales e ya reducidos, aunque indica algunas excepciones que deberían hacerse a esa regla a juicio del Grupo.

Categoría III. Bienes manufacturados de consumo corriente con respecto a los cuales la demanda tiende a crecer en forma relativamente lenta y el margen de sustitución de importaciones se hubiere agotado o estrechado considerablemente.

La posición de estos tres grupos es muy diferente desde el punto de vista de las posibilidades de reducción de derechos y eliminación de las restricciones que se recomiendan para una primera etapa de diez años. Así, en los bienes primarios, que son en su mayoría productos tradicionales en el comercio interlatinoamericano, existe, a juicio del Grupo, el máximo de posibilidades inmediatas. Hay un buen número de ellos, especialmente en los productos minerales y otras materias primas, en el que podría lograrse en un plazo relativamente breve la eliminación de aranceles y otras restricciones.

En materia agrícola, sin embargo, se presentan casos importantes en los que el Grupo aconseja proceder con prudencia en virtud de dos consideraciones que señaló en su informe anterior al comentar la Base II.^{9/} En efecto, en algunos de esos productos la progresiva tecnificación de la agricultura sería paso previo para su plena incorporación al mercado común, a fin de establecer condiciones satisfactorias de competencia interlatinoamericana. Por lo que toca a otros artículos, es posible que el incremento futuro de su consumo vaya reduciendo en algunos casos los saldos exportables de países productores de América Latina y ello haga indispensable el mantenimiento o aumento de la producción de otros países latinoamericanos aunque su costo sea superior a los precios internacionales, con la consiguiente necesidad de protección frente al resto del mundo.^{10/}

^{9/} Véase E/CN.12/C.1/WG.2/6, p. 10.

^{10/} Con posterioridad a esta última observación del Grupo de Trabajo, en estudios recientes de la Secretaría se ha podido comprobar que éste es precisamente el caso de productos de tanta significación como el trigo, en el que es poco probable que el déficit actual de abastecimiento del conjunto de América Latina pueda reducirse en los próximos veinte años. No sería pues juicioso dismantelar el régimen actual de protección sin establecer otras medidas de estímulo de la producción nacional de éste y otros alimentos.

Desde otro punto de vista, el rápido crecimiento de la población latinoamericana y la necesidad ineludible de mejorar su dieta alimenticia, imponen - cada vez con mayor fuerza - la mejor utilización de la tierra disponible mediante el avance progresivo de la tecnificación. El mercado común facilitará considerablemente esta evolución productiva al permitir que países que, por condiciones ecológicas poco propicias, consiguen producir algunos alimentos (o materias primas) sólo a costos relativamente elevados, puedan obtenerlos en términos más favorables de otros países latinoamericanos y dedicar sus tierras a otras formas de producción.

La falta de un mercado común, y especialmente la de arreglos satisfactorios de pagos entre los países latinoamericanos, así como la deficiencia de transportes, han sido uno de los factores que han impedido esta mejor utilización de la capacidad productiva de la tierra. Transformar esta situación requerirá una cuidadosa combinación de las medidas de política comercial con programas adecuados de desarrollo agrícola.

De lo anterior se deriva la conveniencia de prestar especial atención a los productos agrícolas actualmente sujetos a derechos o restricciones y la de proceder con respecto a ellos en forma de negociaciones por productos, dado su escaso número y los problemas especiales que presentan.

Las otras dos categorías se refieren a productos industriales. La categoría II comprende productos de industrias que podrían calificarse de dinámicas, dado el intenso desarrollo de ellas que cabe esperar en los países industrialmente más avanzados de América Latina en los próximos decenios, sin excluir desde luego la posibilidad de que también se implanten y prosperen en los países hasta ahora menos desarrollados.

Las industrias dinámicas son principalmente las productoras de bienes de capital, de productos intermedios o semielaborados y de algunos bienes de consumo duradero (en especial productos de las industrias mecánicas). Se caracterizan por tener un alto grado de densidad de capital, por contar con un mercado en expansión sustancial - tanto por el crecimiento de la demanda como por las amplias posibilidades de sustitución de importaciones que hay en tales bienes - y por ser industrias nuevas o no existir aun en América Latina. En consecuencia, tienen perspectivas de un rápido

/crecimiento y

crecimiento y ofrecen posibilidades amplias e inmediatas de complementación, especialización y reestructuración sin los serios problemas de reajuste que el mercado regional significaría para otras industrias ya establecidas y consolidadas o limitadas a un crecimiento vegetativo; es decir, es en esas industrias dinámicas en las que sería posible alcanzar los beneficios más sustanciales con un mínimo de trastornos y reacciones adversas.

Este hecho es de importancia decisiva para el mercado común. No se trata de que un país - en un concepto estático - acreciente su producción a expensas de la de otros: hay lugar para todos si se crean condiciones básicas adecuadas para especializar la producción, hecho que habrá de ser tanto más fácil cuanto más rápidamente se acreciente la demanda y la producción en el proceso dinámico del mercado común.

Las industrias dinámicas se encuentran pues en circunstancias que parecerían ser muy propicias a una política relativamente rápida de reducción de aranceles y restricciones, con el tratamiento diferencial que se prevé para los países que en estas industrias son de incipiente desarrollo.

Es diferente el caso de gran parte de las industrias de bienes de consumo corriente a que se refiere la categoría III. En los países más desarrollados, estas industrias están ya plenamente establecidas; la sustitución de importaciones se ha cumplido de tiempo atrás en buena parte de ellos y el crecimiento de la producción tenderá a ser más lento que en las industrias dinámicas siguiendo paulatinamente el crecimiento de la población. Pero es claro que si se constituye el mercado común y se abren posibilidades de exportación, algunas de esas industrias podrán tener un fuerte impulso en su desenvolvimiento.

En cuanto a los países menos desarrollados, aunque exista en ellos campo de expansión para estas industrias por no haberse agotado todavía el margen de sustitución de importaciones - que por el contrario es muy amplio en algunos -, la competencia de los más desarrollados podría apartarles consecuencias inmediatas desfavorables para ciertas ramas de la industria, de no proceder con prudencia.

Las consideraciones que acaban de formularse han llevado al Grupo de Trabajo a recomendar metas diferentes para estos dos grupos de productos industriales que acaban de verse. Mientras para la categoría II, referente

/a bienes

a bienes de capital y otros bienes de las industrias dinámicas, se recomienda como meta un promedio bajo de derechos que estimule en la mayor medida posible el intercambio latinoamericano de estos productos, para la categoría III, formada por bienes manufacturados de consumo corriente, se recomienda un promedio más alto, a fin de no forzar durante la primera etapa de diez años una reducción de derechos que presumiblemente podría acarrear trastorno a las industrias existentes. La reducción deberá graduarse en forma que facilite la evolución gradual de esas industrias hacia formas de especialización y mayor productividad que les permitan desarrollarse en un amplio régimen de competencia interlatinoamericana.

Por otra parte, fijar como meta para esta categoría de productos un promedio de derechos más elevado no será obstáculo para que aquellos países en los cuales determinados bienes de consumo corriente tengan características dinámicas obtengan de los otros - con respecto a esos productos y como parte del programa general de reducciones - rebajas arancelarias considerables y aun superiores a las concedidas a productos de la categoría II.

6. Régimen para países de menor desarrollo

Teniendo presente la preocupación que predominó en la primera reunión del Grupo de Trabajo, en el sentido de procurar llegar a fórmulas de mercado común que, lejos de dificultar el crecimiento industrial de los países menos desarrollados de América Latina, dieran a éstos un vigoroso estímulo de industrialización, en la presente reunión se ha llegado a conclusiones definitivas sobre este aspecto tan importante. En consecuencia, el Grupo considera conveniente que el Acuerdo consagre una clasificación de países según el grado de desarrollo que hayan alcanzado en ellos las industrias de las categorías II y III, en la siguiente forma:

El grupo A se refiere a los países que podrían llamarse económicamente más avanzados de América Latina. En ellos, las industrias de consumo corriente - categoría III - se encuentran en pleno desarrollo, al mismo tiempo que las industrias de bienes de capital y otros bienes - categoría II - están avanzando ya resueltamente en virtud de las exigencias del proceso de desarrollo económico. El grupo B comprende los países en que las industrias de bienes manufacturados de consumo corriente se han desenvuelto también en forma parecida a la del grupo anterior, aunque contando

/todavía con

todavía con mayor margen de sustitución de importaciones, pero, en cambio, en los cuales, las industrias de bienes de capital y otros de la categoría II, o no existen o son aún incipientes. El grupo C comprende países en donde las industrias de bienes de consumo corriente son aún incipientes y existe un amplio margen de sustitución de importaciones, y se carece de industrias de bienes de capital, salvo algunas excepciones referidas por lo común a productos intermedios.

El Grupo de Trabajo considera conveniente ofrecer tratamiento diferencial en favor de los países de los grupos B y C. Con este objeto propone que en el Acuerdo del mercado común, para esos dos grupos de países, y como meta a lograr en la primera etapa, se establezca un nivel medio de derechos moderadamente más elevado para las categorías de productos que se encuentren en un estado de desarrollo incipiente. Así, por ejemplo, si se estableciera como meta general para los bienes de capital y otros de la categoría II, llegar en diez años a derechos aduaneros que no representen en promedio más del 10 por ciento del valor de las importaciones, se acordaría en esa categoría de productos, para los países de los grupos B y C, un nivel promedio de derechos de, por ejemplo, el 15 por ciento. Lo mismo podría hacerse en materia de bienes de consumo, categoría III, con respecto a la cual se establecería, para los países del grupo C, un nivel promedio superior al general fijado para los países de los grupos A y B. ^{11/}

El Grupo de Trabajo atribuye considerable importancia a este tratamiento diferencial, pues si se consideraran todos los países como iguales desde el punto de vista del desarrollo económico, se consagraría en el Acuerdo del mercado común una manifiesta desigualdad de tratamiento. En realidad, para que el tratamiento sea en el fondo igual se requiere reconocer la desigualdad de los países. Pero no es ésta la única manera en que ha procurado el Grupo concretar un tratamiento favorable para los países menos desarrollados; también recomienda a los gobiernos la conveniencia de realizar concesiones especiales en favor de esos grupos de países. Ello requiere una explicación.

^{11/} Uno de los miembros del Grupo de Trabajo recomendó especialmente a la Secretaría que en su informe a los gobiernos considere el caso de países que tienen un alto nivel de costos internos. A su juicio, sería conveniente, para facilitar la incorporación de esos países al Acuerdo del mercado común, que pudieran tener el promedio correspondiente a los países de la categoría C, aun cuando en ellos hubiera industrias de consumo bien desarrolladas.

Al establecer como meta un nivel más alto de derechos aduaneros para los países menos desarrollados, el Grupo de Trabajo, sin pretender alentar en ellos formas antieconómicas de industrialización, desea reconocer el hecho de que, por su inferior productividad y por sus menores recursos totales - en comparación con los países más avanzados -, requieren temporalmente de un mayor grado de protección. Sin embargo, habrá que dar a esos países fuertes incentivos adicionales para que, conjuntamente con ese mayor grado de protección media, puedan industrializarse vigorosamente con vistas al mercado común. Esto es lo que se trata de conseguir mediante las concesiones especiales. Un ejemplo permitirá comprender mejor su alcance y sus propósitos. Supóngase que un país de incipiente desarrollo del grupo C acuerde por negociación - dentro del Comité - con uno o más países avanzados del grupo A, eliminar derechos de aduanas para ciertos bienes de capital en que estos últimos están interesados, ya sea dentro del promedio que le corresponde, o estableciendo un promedio más bajo si así lo juzgara conveniente ese país. A cambio de las facilidades que acordara, el país del grupo C recibiría concesiones especiales de los países más avanzados, como la eliminación de derechos para permitir la entrada en su territorio de ciertos productos que el país del grupo C estaría en condiciones de producir económicamente y exportar al mercado de los países del grupo A. A fin de hacer efectiva esta concesión recibida por el país del grupo C, la misma se extendería automáticamente sólo a los demás países de desarrollo incipiente de ese grupo C, pero no a los de los grupos A y B. En esta forma, los países del grupo C podrían disponer del amplio y creciente mercado del país del grupo A para estimular su industrialización y sus exportaciones industriales.

Por su parte, los países del grupo B que han avanzado mucho en sus industrias de consumo, podrían asimismo entrar en negociaciones especiales con los países de desarrollo incipiente en estos bienes - grupo C - para efectuar concesiones recíprocas análogas.

Todo esto significa que dentro del sistema preferencial latinoamericano habría un régimen de preferencias especiales para los países relativamente pequeños, a fin de crear condiciones propicias para la inversión de capitales nacionales o extranjeros y aprovechar sus aptitudes en su progresiva y racional industrialización, no solamente para sus propios mercados nacionales sino también para el mercado común. Pero cabe destacar que estas preferencias serán exclusivamente para ellos y que cualquier facilidad que en reciprocidad de esas concesiones obtuviera un país industrialmente avanzado - grupo A - o medianamente avanzado - grupo B -, se extendería automáticamente a todos los países miembros en virtud de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

7. Amplitud del mercado y núcleos iniciales

El Grupo de Trabajo se ha pronunciado ya en su primer informe en favor de que el mercado común abarque el mayor número de países. Esto no significa necesariamente que el mercado común no pueda comenzar con un núcleo inicial de países que tengan en su realización un interés más activo. Pero para responder desde el principio a la aspiración señalada, el Grupo de Trabajo considera de fundamental importancia sugerir a los gobiernos dos proposiciones. Primera, que a la constitución inicial del Acuerdo sean invitados todos los países latinoamericanos; y segunda, que los países que por alguna razón no decidan participar inicialmente puedan hacerlo en cualquier momento sin entrar en complicadas negociaciones. Ya se ha mencionado este aspecto al referirse a las ventajas que tiene el procedimiento del promedio desde el punto de vista de la accesibilidad de nuevos países.

Hay posibles coincidencias de intereses que facilitan la formación de una órbita amplia de países. Así, el hecho de que el intercambio de siete países del área sur abarque cerca del 90 por ciento del comercio total entre los países latinoamericanos (excluyendo el petróleo), hace pensar con frecuencia que podrían constituir el núcleo inicial del mercado común. Pero hay otros países geográficamente distanciados de aquéllos que, por razón de coincidencia de intereses, podrían inclinarse a participar en ese núcleo. Esa zona de coincidencia podría muy bien residir en el campo de las industrias dinámicas. Aparte de otros, ese común denominador constituiría una fuerza muy poderosa de ampliación presente o futura del núcleo inicial del mercado común, y a juicio del Grupo de Trabajo habría que hacer todo lo posible para no debilitar esa fuerza constructiva.

Pero nada de eso puede encararse desde un punto de vista estático. El mercado común no obedece a un designio de cristalizar el intercambio existente; se propone, por el contrario, crear una nueva composición del cambio acorde con las profundas transformaciones estructurales que en los próximos decenios deberá experimentar la economía latinoamericana, si es que ha de crecer vigorosamente. Y la distancia geográfica en una América Latina que se industrializa con rapidez ya no puede tener la misma significación que tenía cuando sus países estaban dedicados,

/casi exclusivamente,

casi exclusivamente, a la producción primaria para los grandes centros industriales. Todo ello tiende a fortalecer la idea de una constelación lo más amplia posible.

El Grupo de Trabajo considera que la constitución de otro tipo de constelaciones de países, mediante arreglos exclusivos, podría obstaculizar la formación del mercado común latinoamericano. Por otra parte, es claro que la proximidad geográfica va a crear dentro del mercado común zonas de intercambio muy estrecho entre los grupos correspondientes de países, pero eso tiene que ser el resultado espontáneo de los mismos hechos y no de una política que excluya a otros países latinoamericanos por el solo hecho de su lejanía; lejanía por lo demás, que se superará en muchos casos a medida que mejoren los transportes.

8. Acuerdos específicos de complementación y especialización

Las consideraciones señaladas no obstan para que países íntimamente ligados por esa proximidad geográfica o por coincidencia de intereses formen entre ellos arreglos de complementación y especialización para aumentar la productividad y reducir los costos de ciertas industrias. Estos arreglos de especialización o complementación no podrían realizarse fácilmente, como sería deseable, si las eliminaciones o reducciones de derechos de aduana que se concertaran entre los países interesados se extendieran inmediatamente a otros países en virtud de la cláusula de la nación más favorecida. De ahí la necesidad de no aplicar dicha cláusula en estos casos. Por supuesto, ello tendría que hacerse con carácter temporal hasta tanto se pudieran consolidar, a través de su especialización o complementación, las industrias. Además, el Grupo de Trabajo considera indispensable que los derechos aduaneros eliminados o rebajados en esta forma no se computen dentro de los niveles medios pactados en el Acuerdo, con lo cual significa que tales rebajas o eliminaciones serían adicionales a las acordadas con carácter general y no afectarían para nada la obligación de cumplir los compromisos contraídos en el Acuerdo.

9. Otros convenios especiales

Aparte de los convenios especiales que acaban de mencionarse, el Grupo de Trabajo considera conveniente que el Acuerdo pueda permitir

/otros convenios

otros convenios especiales entre países, tendientes a estimular el comercio fronterizo o al desarrollo de zonas o cuencas que interesen a dos o más de ellos. Con tal objeto recomienda que tales convenios puedan hacerse, si bien sujetos a la aprobación del Comité.

10. Tratamiento de más favor

Los miembros del Grupo de Trabajo están persuadidos de que el buen funcionamiento del mercado regional depende del otorgamiento de igualdad de oportunidades a todos los países participantes, salvo el tratamiento diferencial que se acuerde a los países de desarrollo industrial incipiente por las razones ya expresadas, así como el que corresponda a los acuerdos de especialización y complementación u otros de carácter temporal. Además, el Grupo reconoció explícitamente la excepción en favor de las preferencias y demás concesiones derivadas de la integración económica centroamericana, lo cual equivale a considerar a los países centroamericanos como una unidad económica.

11. Comité de Política Comercial y Pagos

El Acuerdo del mercado común deberá sentar las bases de una política gradual y progresiva de integración económica latinoamericana dentro de ese mercado. Pero además se requiere que esa política se desarrolle con persistencia de propósitos y una continua adaptación a las circunstancias cambiantes de la realidad. Con este fin, el Grupo considera conveniente la creación de un Comité intergubernamental, integrado por altos representantes de los países contratantes. Este Comité tendría a su cargo la consideración de los problemas de política comercial, los de pagos, y la administración del Acuerdo. Por otra parte, se ha mencionado en el curso de este informe la necesidad de que los países realicen negociaciones sobre aspectos especiales contemplados en dicho Acuerdo; sería conveniente que esas negociaciones se llevaran a cabo en el seno del Comité, aunque se tratara de grupos parciales de países, para asegurar la correlación de los intereses comunes. En este informe no se ha entrado en detalle de las funciones del Comité, dada la índole de este Grupo de Trabajo; sería conveniente que, cuando se llegara a preparar el proyecto de Acuerdo, hiciera la

/Secretaría expresa

Secretaría expresa mención de ellas y estableciera con claridad los casos que podrían resolverse por simple mayoría, y aquellos otros en que se considerase necesaria la unanimidad de los países miembros.

B. Comentarios a las Normas

Dado su carácter de complementarias o ampliatorias de los principios recomendados en la Estructura, el significado y finalidad de la mayoría de las Normas propuestas es evidente. Sin embargo, se ha considerado oportuno comentar algunas que han sido objeto de especial atención por parte del Grupo.

I. Beneficios comerciales recíprocos del mercado común

El Grupo ha considerado la posibilidad de que el establecimiento progresivo del mercado común mediante la reducción o eliminación gradual de derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones pudiera significar para algunos países miembros beneficios sustancialmente mayores que para otros. Estos mayores beneficios se traducirían probablemente en una tendencia persistente, por parte de quienes obtuviesen mayor provecho, a exportar más dentro del mercado común que lo que importasen desde él. En opinión del Grupo, los países que se encontraran en esa situación deberían aumentar el ritmo de reducción de sus derechos y otros gravámenes y restricciones, para estimular sus importaciones y ofrecer así a los demás mayores oportunidades de una participación adecuada en los beneficios comerciales recíprocos del mercado común.

II. Coordinación de la política comercial

Además de la recomendación relativa a la necesidad de que los países miembros efectúen coordinadamente sus negociaciones comerciales con terceros países, el Grupo de Trabajo acordó recomendar a los países latinoamericanos que procuren desde ahora iniciar las negociaciones tendientes a obtener el reconocimiento de la preferencia regional, mediante la inclusión de la cláusula de excepción latinoamericana en los acuerdos que tengan vigentes o celebren con terceros países; y que también tengan presente el logro de ese objetivo en las negociaciones que deban realizar con los miembros del Mercado Común Europeo o con otros países dentro del GATT.

Asimismo, el Grupo de Trabajo recomendó la renegociación de los convenios comerciales con terceros países que puedan obstaculizar la participación del respectivo país latinoamericano en el mercado común.

/III. Programa

III. Programa especial de reducción de derechos aduaneros elevados

Los derechos aduaneros que, por ser muy elevados, limitan e incluso impiden totalmente la importación de los productos a que afectan, tendrán en la determinación del nivel medio ponderado de derechos una incidencia o peso muy reducida, e inclusive nula al hacerse dicha ponderación precisamente sobre la base de las importaciones de cada producto; sería así posible que un país miembro lograra, al final de la primera etapa contemplada para el Acuerdo, los promedios de derechos establecidos como meta y aún otros mucho menores, aunque mantuviera derechos elevados sobre un número grande de productos. Más aún: puede concebirse que el nivel medio de derechos obtenido por un país (calculado en la forma señalada) aumente al disminuir éste los derechos para algunos productos, si con ello aumentan apreciablemente las importaciones de los mismos.

Por ello el Grupo de Trabajo señala la conveniencia de que el Comité fije reglas conducentes a asegurar o estimular la reducción efectiva de los derechos muy elevados, estableciendo por ejemplo una reducción porcentual periódica obligatoria para los derechos aduaneros cuya incidencia sobre el valor de los respectivos productos exceda de un cierto porcentaje.

IV. Medidas para corregir el desequilibrio del balance de pagos

El éxito de las medidas de reducción de derechos, gravámenes y restricciones dependerán en alto grado de la actitud de los países contratantes para lograr y mantener el equilibrio de sus balances de pago. Es posible que a raíz de esta política un país contratante mejorara la situación de su balance. En tal caso convendría que el Comité le aconsejara tomar medidas adicionales de liberalización a fin de que al aumentar gracias a ellos sus importaciones pudiera facilitar la evolución de los países deudores.

Del mismo modo, los países que se encontraran en el caso opuesto podrían, previa consulta al Comité, tomar medidas para atenuar el ritmo de su liberalización si esto fuera indispensable.

/V. Cláusulas

V. Cláusulas de escape o de salvaguardia

De igual manera, el Grupo ha considerado la posibilidad de que las concesiones hechas por un país miembro dentro del mercado común le hayan originado perturbaciones graves en alguna industria importante o motivado desocupación apreciable de mano de obra que no pueda ser absorbida por otras actividades; recomienda por ello que el Acuerdo contenga cláusulas de salvaguardia o escape que permitan a los países en situaciones de ese tipo suspender temporalmente las concesiones otorgadas o el otorgamiento de nuevas rebajas, sin perjuicio de otras medidas que puedan o deban tomar para corregir su desequilibrio, particularmente si es de tipo estructural.

VI. Régimen de pagos

El Grupo ha visto también con satisfacción los empeños de la Secretaría para llegar a formular un proyecto de arreglos de pagos entre los países latinoamericanos y espera que en una próxima reunión de Bancos Centrales pueda llegarse a fórmulas definitivas, dada la estrecha interdependencia que existe entre un buen arreglo de pagos y el funcionamiento del mercado común. Sin ánimo de interferir en las deliberaciones de los Bancos Centrales, el Grupo de Trabajo se ha permitido subrayar la conveniencia de que en dichos proyectos se considere la posibilidad de otorgar amplios créditos, a través de un adecuado arreglo de pago, para facilitar el comercio entre los países latinoamericanos y evitar que por deficiencias de pago lleguen a tomarse medidas de carácter restrictivo.

VII. El organismo financiero interlatinoamericano y el mercado común

El Grupo de Trabajo ha tomado nota con satisfacción de las declaraciones del observador enviado por el Consejo Interamericano Económico y Social, en el sentido de que en las reuniones que están llevándose a cabo en Washington, tendientes al establecimiento de un organismo financiero latinoamericano, se está prestando especial interés a los créditos e inversiones destinadas al establecimiento de industrias para el mercado común. El Grupo considera pertinente también anotar en esta oportunidad la conveniencia de que se cuente con un sistema de créditos a corto y mediano plazo, para estimular las exportaciones de las industrias de los países latinoamericanos por lo que vería con agrado el estudio de este aspecto del problema.

ANEXO

Con posterioridad a la publicación de este informe el señor Raymond Mikesell hizo llegar a la Secretaría Ejecutiva una comunicación en la que puntualiza las observaciones a que se refiere el párrafo final de la introducción. Dichas observaciones son:

1. El acuerdo estableciendo el mercado común latinoamericano debiera estipular una fecha o período específicos para la completa liberalización del intercambio dentro del área de tal mercado. De no ocurrir así, el punto 1 a) de la Estructura, relativo a la creación de un régimen preferencial para el intercambio de productos entre los países latinoamericanos, podría muy bien interpretarse en este sentido: que el objetivo principal y final buscado a través del acuerdo de mercado común sería el de establecer sólo un área preferencial y no una verdadera zona de libre comercio o una unión aduanera. Tal impresión se vería fortalecida por la afirmación hecha en los comentarios a la Estructura, cuando se dice que la fórmula jurídica del acuerdo no debe necesariamente ajustarse de modo estricto a moldes preestablecidos.

2. Al parecer, el punto VIII de la Estructura deja la puerta abierta a negociaciones bilaterales de carácter discriminatorio. Es atendible contemplar disposiciones cuyo objeto sea acelerar para ciertos productos el establecimiento del mercado común siempre que los arreglos respectivos se conformen a normas razonables y estén abiertos a todos los países que deseen participar de ellos. También podría aceptarse la realización de arreglos especiales para liberalizar el comercio fronterizo entre zonas nacionales adyacentes. Pero lo dispuesto por la Estructura en su forma actual es demasiado amplio y su única salvaguardia consiste en que el acuerdo pertinente necesita la aprobación del Comité. Como tal salvaguardia no parece suficiente, el Grupo de Trabajo tendría también que recomendar los criterios que el Comité debería aplicar en el caso de acuerdos especiales de esta naturaleza.

3. Finalmente, considera el señor Mikesell que, tal como expresó varias veces en el curso de la reunión del Grupo de Trabajo, las excepciones al principio del tratamiento de más favor contenidas en el punto X de la Estructura debieran tener un límite de tiempo o un alcance definidos.