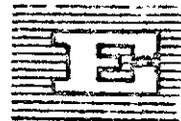


NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



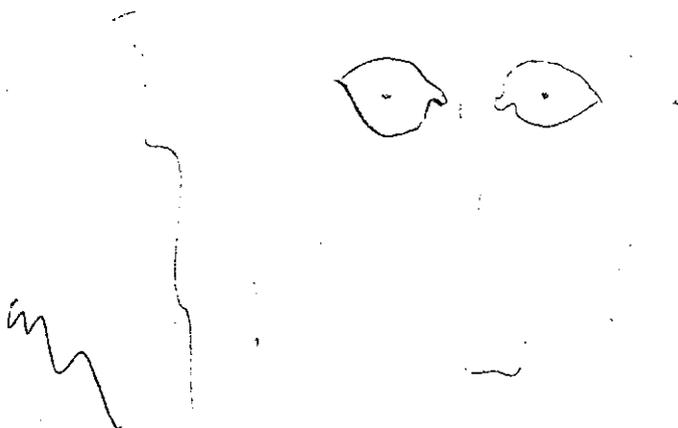
GENERAL
E/CN.12/C.1/1/Add.1
1^o octubre 1956

ORIGINAL: LSPANOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Comité de Comercio
Primer Período de Sesiones
19 noviembre 1956
Santiago de Chile

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

NOTAS SOBRE EL TEMARIO PROVISIONAL



INDICE DE MATERIAS

	<u>Página</u>
Consideraciones preliminares	1
1. <u>Los convenios comerciales y de pagos y las últimas reformas cambiarias de algunos países latinoamericanos (Punto 5 del Temario)</u>	3
a) Paridades para las monedas de cuenta usadas entre los países latinoamericanos	4
b) Concertación de acuerdos plurilaterales sobre exclusión o inclusión de invisibles	5
c) Problemas específicos en el comercio de ciertos productos primarios	6
2. <u>Problemas derivados del aislamiento de las cuentas de compensación y de la intransferibilidad de los saldos (Punto 6 del Temario)</u>	8
3. <u>Posibilidades de incremento del tráfico interlatinoamericano de productos intermedios y manufacturados (Punto 7 del Temario)</u>	10
a) Efecto de las reformas cambiarias	10
b) Establecimiento y ampliación de industrias para el mercado regional	11

Consideraciones preliminares

El comercio interlatinoamericano se ha desarrollado en los últimos años en su mayor parte bajo un sistema de cuentas bilaterales de compensación, que - excluyendo los valores del petróleo - cubrieron cerca del 85 por ciento del tráfico intersudamericano realizado en 1955. ^{1/} Este sistema fué estructurado a través de numerosos convenios de pagos y complementado con disposiciones contenidas en convenios comerciales, ajustándose a las modalidades de los regímenes cambiarios y de la política comercial seguida por los países meridionales de América Latina. Pero además de responder a la necesidad de economizar divisas transferibles y de facilitar el intercambio regional mediante la utilización de monedas de cuenta y la concesión recíproca de créditos (swings) hasta límites predeterminados, el mecanismo de las cuentas de compensación, en unión de otros instrumentos de la política comercial, ^{2/} permitió orientar e incrementar dicho intercambio, librándolo en medida considerable de los efectos de la competencia extranjera. Aunque esa política relegó a posiciones secundarias algunos factores de calidad y precio, se basó en consideraciones de conveniencia recíproca, y posibilitó - o facilitó al menos - la colocación en el mercado regional de excedentes de bienes primarios y productos semielaborados, así como de ciertas manufacturas.

Por otra parte, este sistema de compensaciones y otras medidas de política comercial que lo complementan no sólo dejaron en pie algunos de los problemas y obstáculos que tradicionalmente han afectado al comercio interlatinoamericano, sino que pusieron de manifiesto varios defectos que han limitado su eficacia con instrumentos para facilitar y ampliar ese comercio. Entre esos defectos cabe señalar en particular dos: a) la anarquía en los métodos y b) la falta de comunicación entre las cuentas bilaterales. En contraste con la homogeneidad de los móviles que influyeron en la amplitud alcanzada por el sistema de compensaciones, las cláusulas básicas de los diversos convenios comerciales y de pagos en que se apoya ese sistema difieren grandemente entre sí, siendo notable la

^{1/} Este tráfico intersudamericano a su vez representa aproximadamente el 90 por ciento del total del comercio interlatinoamericano.

^{2/} Acuerdos sobre intercambios de productos por valores más o menos equilibrado aplicación de controles selectivos y cuantitativos a las importaciones por medio del régimen de permisos previos, o liberación de este requisito en algunos casos; participación de organismos estatales en la comercialización de ciertos productos, etc.

divergencia de criterio ante materias tan importantes como la concesión del tratamiento cambiario de más favor, observancia de paridades, créditos recíprocos, liquidación de saldos, reexportaciones, inclusión o exclusión de rubros invisibles, y aun en el modo de registrar y contabilizar las operaciones. La misma falta de hábitos de colaboración estrecha entre los países en cuanto concierne a la acción de la política comercial en el plano interlatinoamericano se hace evidente en el absoluto aislamiento con que funciona cada cuenta en relación con las demás. Los convenios no contienen cláusulas que permitan hacer transferencias entre más de dos partes, pese a la repetida acumulación de saldos en ciertos conductos bilaterales, ni se cuenta todavía con una fuente de información que permita conocer en su conjunto la situación de los balances bilaterales. Así pues, el régimen de compartimentos estancos que priva en la actual estructura de las cuentas no es precisamente el más adecuado para lograr una ampliación sustantiva del mercado que América Latina puede ofrecer a su comercio intrarregional.

A estos obstáculos se han sumado otros originados en las reformas que varios países sudamericanos han hecho últimamente en sus regímenes cambiarios, y en la evolución de su política comercial hacia un mayor multilateralismo y liberalización del comercio exterior. Hay pues una situación nueva en la que ya no encajan muchas de las fórmulas elaboradas con anterioridad para facilitar y fomentar el intercambio regional, y, como resultado de esos problemas nuevos, se han registrado alteraciones de fondo en algunas corrientes bilaterales.

Los problemas mencionados giran principalmente en torno a dos hechos: el primero es la pérdida o disminución de importancia del sistema de permisos previos como instrumento para determinar el mercado de procedencia de las importaciones, pues los nuevos regímenes tienden a dar facilidad al importador para adquirirlas indistintamente en diferentes mercados; el segundo, que en algunos de los mercados cambiarios surgidos de las reformas, las monedas de cuenta utilizadas en el comercio interlatinoamericano, por falta de mecanismos de arbitraje y transferibilidad, encuentran cotizaciones más bajas que las que registran las divisas convertibles.

En los documentos presentados por la Secretaría al primer período de sesiones del Comité de Comercio se expone detalladamente la estructura del comercio interlatinoamericano, sobre todo la de sus pagos ^{3/}; la situación y

^{3/} Véase el capítulo V del Estudio del Comercio Interlatinoamericano (E/CN.12/C.1/2 y E/CN.12/369).

problemas planteados con motivo de las recientes reformas cambiarias, así como las posibles soluciones a esos problemas y a otros ya existentes desde antes, sujetando el análisis a los resultados de una encuesta hecha sobre el particular en diversos países de América Latina ^{4/}; el problema del mercado regional y su relación con el desarrollo industrial de América Latina ^{5/}; y la evolución del comercio interlatinoamericano de productos en 1954 y 1955, junto con su situación y perspectivas en 1956. ^{6/}

El temario preparado para el primer período de sesiones del Comité de Comercio recoge en sus puntos 5, 6 y 7 los problemas señalados y otros afines. Los puntos 5 y 6 se refieren principalmente a problemas de pagos de corto y mediano plazo respectivamente, y el punto 7, al mercado regional. A continuación se resume el contenido de cada uno de esos puntos, siguiendo el orden en que se presentan en el temario provisional y con el fin de que estos comentarios sirvan de orientación a los delegados en la discusión de los temas respectivos.

1. Los convenios comerciales y de pagos y las últimas reformas cambiarias de algunos países latinoamericanos (Punto 5 del Temario)

Un asunto de urgencia inmediata - y que por lo tanto requiere consideración a corto plazo - es el de la revisión de los convenios comerciales y de pago en vigor entre países latinoamericanos para adaptarlos a los nuevos regímenes cambiarios y a las tendencias hacia el comercio multilateral que se manifiestan en varios de ellos, así como para solucionar los problemas creados al tráfico interlatinoamericano por estas reformas. ^{7/}

En relación con este asunto general son de interés especial para su consideración por el Comité algunos puntos concretos, a saber, a) paridades para las monedas de cuenta usadas entre los países latinoamericanos; b) concertación de acuerdos plurilaterales sobre exclusión o inclusión de invisibles, y c) problemas específicos en el comercio de ciertos productos primarios, que son los que se examinan en forma resumida seguidamente.

^{4/} Véase especialmente Pagos y comercio en América latina. Sus problemas actuales (E/CN.12/C.1/3) y la primera parte de Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano (E/CN.12/C.1/4).

^{5/} Consúltense la segunda parte del documento E/CN.12/C.1/4.

^{6/} Véase Comercio Interlatinoamericano de productos en 1954 y 1955. Situación y perspectivas en 1956 (E/CN.12/C.1/5).

^{7/} La repercusión que han tenido sobre el comercio interlatinoamericano las reformas cambiarias y las nuevas tendencias en materia de política comercial, así como los problemas creados o acentuados por ellas, se plantean y analizan detalladamente en las secciones 2 y 3 de la parte primera del documento E/CN.12/C.1/3. Las posibles soluciones a esos problemas se presentan en la parte segunda del mismo documento, particularmente en la sección 1.

a) Paridades para las monedas de cuenta usadas entre los países latinoamericanos

Uno de los obstáculos mayores creados al comercio interlatinoamericano por los nuevos regímenes cambiarios es la falta de paridad que en diversos mercados existe entre las monedas de cuenta y las divisas transferibles. En el caso de la Argentina, esa falta de paridad se debe a que funcionan en el país dos mercados de divisas: uno oficial, a la tasa fija de 18 pesos por dólar, y otro libre donde el precio del dólar es bastante mayor, y en el que pueden negociarse la totalidad o parte de los cambios provenientes de las exportaciones de un grupo apreciable de mercaderías. Sin embargo, al no existir un mecanismo que permita la negociación de las monedas de cuenta en este mercado libre, las exportaciones a zonas de convenio que están clasificadas dentro de él deben negociarse a través del mercado oficial.^{8/} Por lo tanto, si el exportador argentino de productos clasificados en el mercado libre desea obtener la misma cantidad de moneda nacional en sus ventas contra monedas de compensación que en sus ventas contra monedas transferibles, le es necesario subir proporcionalmente los precios en aquellas divisas para compensar su menor cotización.

En la práctica este régimen se traduce en la existencia de sobrepuestos para la exportación a zonas de convenio de mercaderías originadas en la Argentina y clasificadas en su mercado libre: manufacturas de toda especie y ciertos productos industriales intermedios, así como carnes y grasas porcinas, frutas frescas y minerales. Ello ha afectado con especial intensidad los envíos argentinos de frutas frescas al Brasil, y la mayor parte de las exportaciones argentinas destinadas al Paraguay.

En el caso de Chile, las monedas de cuenta se cotizan - al igual que las divisas transferibles - en el mercado bancario, pero al precio que resulta de la oferta y la demanda, y sin que se mantenga una relación preestablecida entre la cotización de unas y otras.^{9/} Como resultado del desequilibrio a favor de

^{8/} Todos los convenios de pagos vigentes entre la Argentina y otros países sudamericanos (6 en total) establecen la obligación de mantener la paridad entre las divisas de cuenta y el dólar genuino; pero bajo el nuevo régimen cambiario argentino la paridad se ha mantenido sólo dentro del mercado oficial, y todavía no se han arbitrado los medios para mantenerla también con respecto a la cotización del dólar en el mercado libre en aquellos productos cuya exportación se lleva a cabo a través de éste.

^{9/} La sola excepción es el dólar de la cuenta argentino-chilena, pues las partes acordaron mantenerlo en paridad con el dólar norteamericano.

Chile en sus cuentas de compensación, la cotización de algunas monedas de convenio en el mercado bancario chileno es constantemente inferior a la registrada por las transferibles. ^{10/} Por lo tanto, el exportador chileno se ve precisado a recargar el precio en las exportaciones contra monedas de cuenta para compensar la menor cantidad de moneda nacional que obtiene por cada unidad en relación con las ventas que hace en divisas transferibles.

Entre las posibles soluciones a los problemas creados al comercio interlatinoamericano por la falta de paridad entre las monedas de cuenta y las transferibles se señalan, en primer término, diversas fórmulas que se han sugerido para resolver la cuestión específica que plantea a las exportaciones argentinas la falta de paridad, y, en segundo término, otras fórmulas de tipo más general cuya aplicación exigiría entendimientos simultáneos entre varias naciones. ^{11/}

b) Concertación de acuerdos plurilaterales sobre exclusión o inclusión de invisibles

En los mercados libres de cambio recientemente creados o ampliados se pueden efectuar sin control oficial las transferencias correspondientes a los rubros invisibles del balance de pagos, utilizando para ello la divisa que los interesados decidan de común acuerdo. Frente a esta realidad concreta, los acuerdos de pagos celebrados por la Argentina con Bolivia, el Brasil, Chile y el Paraguay estipulan que esas transacciones deben efectuarse a través de las cuentas que esos acuerdos han creado.

Este es otro de los desajustes fundamentales entre las disposiciones de los acuerdos y la realidad de los mercados cambiarios que se hace bien patente en la actualidad. Para hacerle frente deberá estudiarse una modificación de los convenios o pensar en una revisión de las medidas recientemente adoptadas.

En el momento presente se está discutiendo si el comercio invisible debe mantenerse dentro de las cuentas de pagos, o ser excluido de ellas autorizándolo libremente en cualquier moneda. Si las disposiciones generales son liberales en

^{10/} El crecimiento de los saldos a favor de Chile ocurrido en ciertos conductos bilaterales es a su vez el resultado, en medida considerable, del interés de los importadores chilenos por desplazar sus compras hacia los grandes mercados mundiales, gracias al régimen de mayor libertad y de eliminación del requisito del permiso previo establecido por la reforma cambiaria de abril de 1956.

^{11/} Véase el análisis especial de unas y otras medidas en la segunda parte del documento E/CN.12/C.1/3.

esta materia, es indudable que pierde solidez el razonamiento que motivó su inclusión en esas cuentas. Por otra parte, si se decidiera mantenerlo dentro de éstas, debería hacerse sobre la base de otorgarle paridad en cuanto a tipo de cambio, así como facilidades de transferencia similares a las vigentes para las demás monedas. En caso contrario, sería factible la evasión a las reglamentaciones, por ser sumamente difícil el control en esta materia. Existiendo mercados libres en todos los países de América del Sur, serían fáciles las maniobras para eludir el mecanismo de las cuentas en esas transferencias si de ello resultara algún beneficio para los interesados. Esta sería la situación que llegaría a plantearse, si se decidiera incluirlos en las cuentas de compensación y no se tomaran medidas para que las divisas de convenio se cotizaran en estricta paridad con el dólar genuino en los mercados libres de la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, así como en el llamado mercado bursátil de Chile.

La opinión predominante en América Latina es más bien favorable a la exclusión de estos rubros de las cuentas de pagos y a dejar que se efectúen libremente en la divisa que elijan de común acuerdo los interesados. Como el problema afecta a varios países, parecería conveniente encararlo con un criterio general y común en todos ellos. Al considerar este aspecto de las cuestiones cambiarias debería abordarse asimismo la situación de las empresas navieras de la zona, para que no encuentren dificultades en las regulaciones cambiarias de los distintos países.

c) Problemas específicos en el comercio de ciertos productos primarios

A los fines de discusión en el Comité, y como material básico para ellas, se ha preparado un documento ^{12/} en que se describe lo ocurrido recientemente en el intercambio regional de algunos productos y se hace especial hincapie en los problemas antiguos y nuevos que afectan su comercio. Al seleccionar los productos, se procuró que los problemas y situaciones que se han presentado en su intercambio fueran los más característicos e importantes del comercio entre los países meridionales de América del Sur. Asimismo se ha intentado destacar las principales alteraciones que han provocado las modificaciones en los regímenes cambiarios y en la política comercial a que ya se ha hecho referencia.

^{12/} Véase el E/CN.12/C.1/5.

Limitándose a reseñar algunos problemas que están vinculados de manera más directa con la política comercial, cabe volver a señalar, en primer término - dada la importancia que han adquirido -, los obstáculos creados al intercambio de algunos productos por la situación surgida a raíz de la implantación de nuevos sistemas cambiarios y de la tendencia hacia el comercio multilateral. Según se señaló ya, los dos problemas nuevos principales son la falta de paridad entre las monedas de cuenta y las transferibles en algunos mercados cambiarios, y la eliminación o liberalización en varios países del régimen de permisos previos para la importación. El primero dificulta seriamente la exportación de determinados productos al mercado regional por el encarecimiento de sus precios, y ha sido analizado ya con cierto detalle.^{13/} En cuanto al segundo, la eliminación o restricción del control que significaba el requisito del permiso previo, así como la posibilidad de importar indistintamente desde diferentes mercados, han dado lugar a que en la determinación de la procedencia de muchas importaciones regionales influyan ahora en mayor grado que antes consideraciones de precio, calidad, prestigio, facilidades de compra, etc. Ello ha acentuado mucho la competencia que los productos latinoamericanos encuentran en algunos mercados meridionales de América del Sur. Asimismo ha venido a hacer más grave el antiguo problema de los sobrepuestos en el intercambio regional de productos manufacturados y semielaborados.

Las nuevas modalidades comerciales - en particular la relativa a la pérdida de importancia del permiso de cambio como instrumento de control, y además la supresión en algunos casos de la intervención que antes tenían determinadas entidades oficiales en las exportaciones o importaciones de ciertos productos - han dificultado la renegociación de algunos contratos de compraventa así como la aplicación de fórmulas basadas en el pareo de productos o estructuradas para resolver problemas específicos, como el que se presenta, por ejemplo, en las exportaciones de cobre chileno a la Argentina.

Por otra parte, debe destacarse la persistencia de un problema que data de varios años; el de la obstaculización - y aun paralización - de algunas corrientes de intercambio de productos que se negocian a base de contratos o listas bilaterales anuales o de operaciones de compraventa concertadas por organismos estatales, cuando se producen demoras en la renovación anual de esos

^{13/} Véase antes el punto a).

contratos o listas, o en la concertación de aquellas operaciones. Además, ello suele crear incertidumbre entre los productores en el país exportador y entre los consumidores en el importador.

2. Problemas derivados del aislamiento de las cuentas de compensación y de la intransferibilidad de sus saldos (Punto 6 del Temario)

En las consideraciones preliminares de este documento se destacó ya que las cuentas de compensación existentes entre los países sudamericanos operan dentro de canales estrictamente bilaterales, sin comunicación alguna entre sí. Ello no sólo constituye un obstáculo para una posible expansión del intercambio regional - ya que impide la movilización de los saldos a través de su transferencia y compensación entre más de dos países - sino que dificulta también la solución de problemas cuya consideración adecuada requiere entendimientos simultáneos entre varias naciones. Así ocurre, por ejemplo, con el problema de las paridades de las monedas de cuenta: la acción que tendrían que desarrollar los bancos centrales para mantener las paridades se vería facilitada si se llevara a cabo en un marco más amplio que el de la compensación bilateral, y dentro de un mecanismo que permitiera una mayor utilización de los saldos, a través de transferencias y compensaciones multilaterales. Por otra parte, sin paridades fijas entre las diversas monedas de cuenta no parece prudente hablar de la posibilidad de transferir saldos de un conducto bilateral a otro.

En los medios competentes se ha examinado más de una vez la idea de establecer un régimen de compensaciones multilaterales, que por fuerza traería consigo cierto grado de liberalización mutua en el intercambio de mercaderías y servicios. La idea ha vuelto a surgir con motivo de las reformas cambiarias que se han llevado a cabo en la zona, aunque las circunstancias presentes parecen aconsejar que por de pronto se persigan objetivos más modestos que el establecimiento de un organismo compensador,

Para ello convendría poner en práctica medidas destinadas a superar paulatinamente durante un período de transición los rígidos límites del bilateralismo actual. Las medidas a aplicar procurarían lograr una cierta coordinación en el régimen de las cuentas de compensación mediante la uniformación de las disposiciones de los convenios de pagos. Sería factible lograrlo si se obtuviera un acuerdo general sobre las cláusulas básicas que esos convenios debieran contener. ^{14/}

^{14/} Para una presentación y análisis de esas cláusulas básicas, véase el anexo 2 del documento E/CN.12/C.1/3.

Como un primer paso hacia una colaboración más estrecha entre los institutos encargados de los pagos interlatinoamericanos, se ha pensado en la conveniencia de que los bancos centrales latinoamericanos dispongan periódica y regularmente de los datos relativos a la situación de los saldos en cada conducto bilateral. Esto podría complementarse con un mecanismo sencillo que permitiera canalizar ofertas y contraofertas voluntarias de transferencias de saldos entre más de dos países, a partir de determinados niveles y por medio de operaciones a realizar en cada caso al tipo de cambio convenido entre las partes o a la paridad preestablecida.

Si en la reunión del Comité de Comercio se dispusiera, por ejemplo, de datos sobre los saldos de las distintas cuentas de compensación de América Latina al 30 de septiembre de 1956 y sobre su evolución en los últimos tiempos - datos que podrían ser aportados por los bancos centrales - se vería facilitada la consideración de estos asuntos y la adopción de una línea de acción tendiente a conseguir la eventual implantación de un régimen progresivo de transferencias de saldos en América Latina.

A este respecto cabe señalar que la evolución de los saldos del comercio interlatinoamericano en compensación durante los últimos años revela tendencias que, de ser estimuladas mediante una mayor colaboración en el plano de las políticas comerciales, crearían condiciones favorables a la progresiva extensión de las prácticas multilaterales. Conviene subrayar que los saldos anuales no compensables del comercio en cuenta efectuado entre sí por los ocho países sudamericanos unidos por convenios de pago representaron en los últimos dos años sólo alrededor de un tercio del conjunto de los créditos recíprocos estipulados en esos convenios. Además, entre tres países cuyo tráfico en cuenta cubre las tres cuartas partes del total de ese tipo de comercio en América Latina, no se han registrado desde 1950 desembolsos en moneda transferibles por concepto de cancelación de saldos. Y si bien podría alegarse que ello puede haberse debido en alguna medida a la aplicación de restricciones tendientes a evitar que se produjeran en ciertos conductos bilaterales saldos superiores al monto del crédito recíproco, por otra parte cabe suponer que esas restricciones hubiesen sido posiblemente innecesarias o los saldos bilaterales bastante menores, de haber sido factible la realización de compensaciones multilaterales.

En uno de los documentos presentados a la consideración del comité se analiza la forma en que podría llevarse a cabo esa transición gradual y coordinada hacia una política multilateral, y cómo podrían encararse y resolverse los diversos problemas que se presentarían. ^{15/}

3. Posibilidades de incremento del tráfico interlatinoamericano de productos intermedios y manufacturados (Punto 7 del Temario)

a) Efecto de las reformas cambiarias

Ya se han señalado antes los principales efectos que han tenido sobre el intercambio regional las reformas cambiarias recientes y la reorientación de la política comercial de algunos países sudamericanos. ^{16/} Aquí sólo cabe puntualizar que los problemas surgidos de las reformas cambiarias y de la liberalización de la política comercial han afectado particularmente al comercio de productos intermedios y manufacturados, precisamente por ser ése el comercio que - bajo el sistema de sobrepuestos, controles y bilateralismo más estrictos que antes predominaba - se había desvinculado más de los factores tradicionales de competencia y había quedado sujeto en grado mayor a la orientación y estímulo derivados de la acción oficial. Por lo tanto, la consideración de los problemas que se han presentado en el intercambio regional debe tener en cuenta en forma muy especial la situación de los productos intermedios y manufacturados, así como la conveniencia de adoptar procedimientos - preferiblemente multilaterales - que estén acordes con los nuevos regímenes cambiarios y políticas comerciales, y que permitan mantener y, más aun, aumentar el intercambio de esos productos.

Dos preocupaciones son las fundamentales en esta materia: a) si será o no factible llevar o aproximar a niveles competitivos las cotizaciones de las manufacturas regionales y b) si pueden o no crearse estímulos especiales con el fin de reemplazar los instrumentos que para impulsar el tráfico intrarregional suministraba hasta hace poco el sistema de control directo sobre el comercio exterior.

Con respecto al primer punto, existe criterio formado de que es obligación del país exportador, mediante arbitrios internos, colocar sus productos en

^{15/} Véase el documento E/CN.12/C.1/4, en su primera parte.

^{16/} Esos efectos y los problemas que han creado están además expuestos con suficiente detalle en los documentos E/CN.12/C.1/3 - especialmente en la sección 3 de la primera parte - y E/CN.12/C.1/5.

niveles competitivos de precios. Sin embargo, parece que hacerlo ofrecerá más dificultades en la medida que la negociación de las divisas de convenio provenientes de esas exportaciones no se efectúe al precio de paridad con las monedas transferibles, pues en esos casos, aun en condiciones de productividad semejante, el exportador difícilmente podrá competir con las ventas provenientes de aquella zona monetaria.

Con respecto al segundo aspecto del problema, en algunos países se ha recogido la opinión de que sería necesario recurrir a algún tipo de arbitrios que, aunque sea en parte, sustituyan la acción de fomento cumplida antes mediante los controles directos y los arreglos bilaterales. En principio, no se advierte la posibilidad inmediata de actuar por medio del arancel aduanero, dada la situación especial en que se encuentran algunos países que carecen de elasticidad para mover sus derechos aduaneros congelados por acuerdos con países ajenos a América Latina. En su lugar, varios países de la región a juzgar por las informaciones obtenidas, están considerando la conveniencia de adoptar otras medidas ad-hoc que cumplan, al menos provisionalmente, el mismo fin. Entre esas medidas figuran: i) señalar un tipo de cambio más favorable para ciertas exportaciones o importaciones; ii) eximir a determinadas mercaderías del efecto de las prohibiciones o limitaciones cuantitativas para importar o de la necesidad de someterse en cada caso a permisos individuales en los países en que se mantiene este régimen; iii) exonerar a las importaciones provenientes de América Latina de la obligación de efectuar depósitos previos en moneda nacional, y iv) otorgar ciertas facilidades en materia de crédito interno. ^{17/}

b) Establecimiento y ampliación de industrias para el mercado regional

Hace tiempo que en los países latinoamericanos se ha venido manifestando preocupación por lograr mercados extranacionales para sus manufacturas, como la mejor solución del problema que supone la capacidad limitada de absorción de los mercados nacionales aislados para el establecimiento y ampliación de ciertas industrias. Estos problemas giran alrededor del hecho de que, a menos que se cuente con un mercado suficientemente amplio, la instalación de algunas industrias resulta antieconómica, o ineficiente su funcionamiento. La magnitud insuficiente del mercado constituye así un obstáculo serio para el desarrollo económico y dificulta sobre todo la instalación o ampliación de industrias que

^{17/} Véase el punto k) del anexo 2 del documento E/CN.12/C.1/3.

- como las de bienes de capital y muchas de bienes de consumo duradero - requieren inversiones más o menos fuertes y que para poder funcionar eficientemente y a costos unitarios relativamente bajos deben producir en gran escala. Por otro lado, la prosecución por la mayoría de los países latinoamericanos de programas de desarrollo económico que se basan en su mayor parte en el fomento de la industrialización, ha llevado a duplicaciones innecesarias y a la proliferación de industrias que resultan ineficientes por su reducido tamaño o por tener que trabajar muy por debajo de su capacidad instalada, ante la falta de mercados suficientemente amplios.

Parece evidente que la solución de estos problemas radica en la creación de un mercado regional para las industrias cuyo funcionamiento eficiente así lo requiera. Ese mercado regional - que se basaría en el principio de reciprocidad y que se formaría gradualmente mediante la adopción de medidas que facilitasen el intercambio de productos semielaborados y manufacturados - permitiría lograr, a través de la expansión consiguiente del consumo, de la complementación económica y de la especialización, una utilización más eficaz de los recursos y un mejoramiento de la productividad. No sólo se podrían superar así los actuales problemas que suponen el paralelismo y la capacidad instalada ociosa, sino que se estimularía o posibilitaría el establecimiento de muchas industrias nuevas y la ampliación de algunas ya existentes. Ello permitiría a su vez llevar mucho más adelante de lo que es factible ahora la política de sustitución de importaciones, sobre todo en lo que toca a los bienes de capital.

El intercambio de manufacturas entre los países latinoamericanos - y por lo tanto el establecimiento de un mercado regional para ellas - tropieza actualmente con los obstáculos que implican las restricciones que cada país impone a sus importaciones, y, en el grado que la importación es permitida, con el problema de la competencia de productos similares ofrecidos por los países altamente industrializados. Por lo general las manufacturas latinoamericanas se encuentran en una situación desventajosa frente a esta competencia, tanto por su menor productividad - que se traduce en mayores costos y precios más altos, fenómeno éste agravado a menudo por la inflación y la aplicación de tipos de cambio sobrevaluados -, como por factores de calidad, prestigio de la marca o de los proveedores tradicionales, hábitos, conocimiento del producto, organización de las exportaciones, conocimiento de las necesidades y características del mercado, facilidades de crédito, etc. Sin embargo, muchos países latinoamericanos /están interesados

están interesados en fomentar sus exportaciones de manufacturas, y ello puede lograrse a base de arreglos que permitan crear un mercado regional con beneficios recíprocos para todos los participantes. Eventualmente podrá llegarse a una situación competitiva plena. Mientras tanto - y por algún tiempo - este mercado requerirá un tratamiento preferencial, así como una política coordinada y estable, a fin de eliminar algunas fuentes importantes de desventajas; por lo demás, muchas o la mayoría de esas desventajas desaparecerán o se reducirán considerablemente mediante una mejor organización de las relaciones comerciales interlatinoamericanas, o por el hecho mismo de poder contar con un mercado más amplio.

Por lo tanto, el objetivo a perseguir sería la estructuración paulatina de un mercado regional, por lo menos para determinados productos semielaborados y manufacturados, sobre una base de reciprocidad y complementación. Este mercado regional - que podría expandirse gradualmente hasta abarcar toda América del Sur o la totalidad de América Latina - convendría que al tiempo que acordara un tratamiento preferencial a la producción industrial de la región fuera en sí competitivo, para evitar la creación de monopolios y para que la ubicación de las industrias se determinase, en la medida de lo posible, por el juego de consideraciones puramente económicas.

A este respecto, el Comité de Comercio tendría que encarar el estudio de los principios generales en que se basaría ese mercado regional, así como la determinación de los procedimientos concretos de política comercial que se consideren más adecuados para irlo estructurando.

En un documento especial preparado por dos consultores y que se presenta a la consideración del Comité, ^{18/} se examinan distintos aspectos del problema del mercado regional. Las ideas que allí se exponen se han recogido en distintos países sudamericanos y se refieren más concretamente a la forma de llevar a cabo un programa de integración. ^{19/} En primer lugar habría que estudiar qué industrias, ya sea en estado incipiente o no establecidas aún, exigirían para su instalación o desarrollo que se contase con el mercado regional, dada la

^{18/} Véase el E/CN.12/C.1/4, especialmente la segunda parte.

^{19/} Véanse en el documento citado sobre todo los puntos g) y siguientes de la sección 2 de la segunda parte.

capitalización y el consumo requeridos para su funcionamiento; ^{20/} y en segundo lugar, qué otras industrias, entre las ya existentes en la órbita nacional, dependen de ese mismo mercado para la reducción de sus costos y para su futura expansión.

Con el fin de facilitar el establecimiento o ampliación de industrias en función del mercado regional, y conforme se sugiere en el documento mencionado, el Comité de Comercio podría considerar cuál sería el procedimiento adecuado para que los países interesados pudieren en cada ocasión ponerse de acuerdo entre sí y con los inversionistas en cuanto al tipo de actividades que éstos realizarían y a las condiciones que podrían ofrecérseles.

De acuerdo con las sugerencias recogidas, en la realización del programa de integración tendrían participación activa, como puede apreciarse, la iniciativa y organismos privados. Sin embargo, hay un aspecto en el proceso de creación del mercado regional que queda librado casi por completo a la acción gubernamental y es el relativo a la política comercial y a las facilidades de diversa índole, pero sobre todo administrativas, que los gobiernos pueden acordar al intercambio regional. La experiencia señala que el comercio de manufacturas entre los países latinoamericanos - particularmente entre los de la zona sur - ha tropezado, entre otros obstáculos, con el que representan las trabas administrativas y la falta de un régimen común y estable para dicho comercio. La eliminación de estos obstáculos, y la simplificación de los trámites administrativos, que en algunos casos han sido los que han impedido de manera más efectiva un mayor desarrollo del intercambio de manufacturas, conviene que sea considerada por el Comité de Comercio como una tarea de alta prioridad. Además, se considera que es en esta tarea donde es más factible y necesaria una acción inmediata.

^{20/} Esta primera parte del problema sería, sin duda alguna, la que se prestaría en mayor medida, a cualquier acción más o menos inmediata. En esa categoría de industrias en que existen numerosas oportunidades que justificarían grandes inversiones de capital latinoamericano, foráneo o de ambos orígenes, si fuese posible contar con mercados más amplios que los exclusivamente nacionales, cabe mencionar a las industrias siderúrgicas, metalúrgicas, de celulosa, de vehículos de motor, de material ferroviario y naval, de productos químicos y otras referidas principalmente a los bienes de producción y, en grado menor, a bienes de consumo duradero.

Comité de Comercio
Primer Período de Sesiones

E/CN.12/C.1/2 ver estudio impreso E/CN.12/369 - Estudio del Comercio
Interlatinoamericano