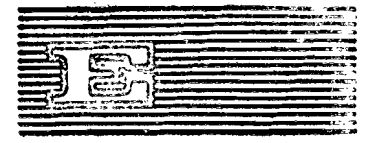


NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

C. 1



GENERAL

E/CN.12/730

5 de mayo de 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

PROPOSICIONES PARA LA CREACION DEL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

(Nota de la Secretaría)

La secretaría se honra en poner en conocimiento de los señores delegados y observadores al undécimo período de sesiones de la Comisión el documento titulado "Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano". Este documento fue presentado a la consideración de los presidentes de las repúblicas latinoamericanas por sus autores, los señores Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, José Antonio Mayobre, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, Raúl Prebisch, Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y Carlos Sanz de Santamaría, Presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, quienes lo suscribieron a título personal.

SECRET
CONFIDENTIAL



CONFIDENTIAL
SECRET

CONFIDENTIAL
SECRET

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL

I. LA EXIGENCIA DE UN GRAN ESPACIO ECONOMICO

Una comunidad de esfuerzos

América Latina no está afrontando resueltamente el curso de acontecimientos que comprometen el ritmo y sentido mismo de su desarrollo económico y social y conmueven los cimientos de su vida política.

Nunca habíamos visto como ahora tan extraordinario aumento de la población; ni se habían manifestado en forma tan imperiosa aspiraciones muy legítimas de bienestar popular. Pero tampoco habíamos presenciado, hasta tiempos cercanos, las enormes posibilidades que ofrece la técnica de nuestros días para extinguir la pobreza y sus males inherentes.

Hemos comprendido esas posibilidades. Admiramos la estupenda elevación del nivel de vida de los países de industrialización secular. Y nos impresiona la experiencia de otros que han alcanzado, en breve lapso, un notable poderío económico en su reciente desarrollo.

Desde éstos y aquellos países, la revolución tecnológica pugna por abrirse paso en todo el mundo. Esperamos con impaciencia lo que esa revolución ha de traernos para cumplir aquellas aspiraciones de bienestar; pero acaso no hemos percibido en toda su amplitud y complejidad las exigencias ineludibles del proceso.

Desunidos como estamos, no seremos capaces de hacer frente a tales exigencias a fin de conseguir plenamente los frutos de la tecnología contemporánea, entre ellas, la necesidad de grandes espacios económicos: el 95 por ciento de la producción industrial de los países más avanzados se desenvuelve en grandes mercados que, a pesar de tener cada uno de ellos cuantiosos y variados recursos, se desbordan hacia afuera en incesante afán de mayor intercambio.

Sin embargo, nuestros países pretenden desarrollarse en un territorio segregado arbitrariamente en numerosos compartimentos estancos de muy escasa comunicación entre ellos; y al diseminar así sus esfuerzos en acciones aisladas, no les es posible gravitar como debieran en un mundo en que, además de los que ya eran grandes, han surgido bloques económicos de considerable significación. No se obtendrán todas las ventajas de la industrialización si los países latinoamericanos, así replegados sobre sí mismos, siguen tratando de producir toda suerte de bienes y continúan haciendo a un lado de la frontera todo aquello que se hace al otro lado.

Este aislamiento recíproco no se circunscribe al marco estricto de la economía; pues abarca una extensa gama de actividades. Son bien precarias la investigación científica y tecnológica y la formación de

/complejas aptitudes

complejas aptitudes en estos campos, por la escasez y dispersión de esfuerzos. Y en el dominio de la cultura, la actividad creadora sufre y se debilita por la estrechez misma de sus horizontes nacionales. Más todavía, el no haber sabido combinar recursos ha contribuido a que estos países no pudieran aún dotarse de aquellos poderosos medios técnicos de expresión y difusión de que otros disponen; podrían así prevalecer en América Latina ciertos elementos exógenos de dudoso significado que, además de no contribuir al enriquecimiento del común acervo cultural, son incompatibles con el designio de exaltar los valores propios y plasmar la imagen auténtica de nuestra personalidad.

El influjo de la técnica será cada vez mayor en los tiempos que vivimos. Tenemos que adaptarla a nuestra realidad y dominarla conscientemente para no subordinar a ella el sentido de nuestra existencia y nuestras relaciones de convivencia humana. No conseguiremos hacerlo si continuamos dispersando fuerzas en fragmentarios afanes.

Hay que aprender a trabajar en comunidad; debemos formar la comunidad de pueblos latinoamericanos. Todavía no hemos sido capaces de afrontar esta gran tarea en medida adecuada, porque no hemos logrado desembarazarnos completamente del molde en que comenzó a operarse nuestro desarrollo en el siglo XIX. Separados entre sí, sin activas relaciones que los unieran vitalmente, cada uno de nuestros países convergía entonces en forma aislada hacia los grandes centros mundiales de la economía, la política y la cultura. Vivíamos del reflejo que esos centros irradiaban, y ello tuvo consecuencias de profunda huella en el pasado de Latinoamérica y sigue teniéndolas en los tiempos presentes. Subsisten todavía importantes elementos de ese esquema; y se impone deshacernos de ellos frente a la evolución del mundo y las tensiones crecientes de nuestro desarrollo.

Es imperioso combinar nuestras fuerzas, para superar esos y otros obstáculos que se oponen al desarrollo latinoamericano, y concretarlas en la realización de grandes objetivos comunes. No se trata solamente de responder a las exigencias de la técnica, ni de que tengamos que trabajar en comunidad para lograr un gran espacio económico y dilatar el horizonte cultural, científico y tecnológico. Necesitamos también hacerlo para alcanzar mayor gravitación política en el plano internacional.

Está surgiendo en ese plano una nueva dimensión histórica: la dimensión del mundo en desarrollo. A pesar de conspicuas diferencias que nos distinguen de otras regiones, tenemos una serie de comunes denominadores que incitan indefectiblemente a empeños también comunes, sin desmedro de la propia personalidad. Ese camino se ha iniciado ya y habrá que seguirlo con persistencia de propósitos. No se trata de contraponerse a los grandes centros en un juego estéril e inconducente, sino, por el contrario, de entendernos mejor con ellos, de robustecer nuestra aptitud para negociar con eficacia a fin de sentar sobre nuevas bases la política de cooperación internacional.

/La extraordinaria

La extraordinaria prosperidad de los países avanzados, la opulencia a que algunos de ellos están llegando, tendrían que abrir ancho cauce a esa nueva política de cooperación internacional. Es urgente que así sea. Se encogen y cierran mercados a la exportación tradicional de nuestros productos primarios, sin ofrecerse otros nuevos a nuestras manufacturas. La tendencia al desequilibrio del comercio exterior está frenando seriamente el desarrollo económico de buena parte de nuestros países. Y el deterioro de la relación de precios del intercambio cercena notablemente la contribución positiva que los recursos financieros internacionales significan para nuestro desarrollo.

No basta señalar los problemas, ni discurrir sobre la actitud de los países grandes hacia la suerte de los que no lo son. Hay que organizar la acción conjunta nuestra para lograr la respuesta positiva de aquellos en todos los campos: en el comercial, en el financiero y en el de nuestros productos básicos en donde se requiere sin tardanza una firme política de defensa de valores y de expansión de mercados.

Es aleccionadora en todo esto la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas celebrada en 1964 en Ginebra, lo mismo que las reuniones preparatorias de nuestros países en Brasilia y Altagracia. Sin acción coordinada, no avanzaremos en la solución de esos graves problemas en el ambiente mundial. Cuanto más articule sus propias fuerzas en ese ambiente, tanto mejor podrá América Latina contribuir a que esa acción se desenvuelva en forma efectiva y responsable, lo cual no es incompatible si no, por el contrario, refuerza la acción regional definida en la Carta de Punta del Este.

La política de integración latinoamericana, la acción regional y, en general, la cooperación internacional, no constituyen alternativas a las reformas en nuestra estructura económica y social. Esas reformas son inevitables. Ya se están realizando y deberán adquirir gran amplitud, en un vasto movimiento de modernización de nuestros países. Pero será mucho menos difícil acometer esta ingente tarea en una economía que crezca aceleradamente, con todo el aliento de una política de integración y de cooperación continental e internacional audaz y clarividente. Esta política tiene que aplicarse simultáneamente a tales reformas y no posponerlas a ellas, si hemos de evitar frustraciones de peligrosas consecuencias.

La necesidad de decisiones políticas

Todas estas transformaciones requieren grandes decisiones políticas en diversos planos. Consciente de esta impostergable necesidad, el Presidente Frei ha instado a quienes escriben este documento a presentar sugerencias para acelerar la integración económica latinoamericana.

Compartimos las preocupaciones del alto mandatario chileno. Nos asociamos también a sus aspiraciones de vigorizar un proceso que ya ha

/comenzado a

comenzado a realizarse. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, creada en Montevideo a principios de 1960, es un paso muy importante hacia la comunidad de esfuerzos, como lo es también - y desde antes - la feliz iniciativa de los países centroamericanos.

Las naciones del Istmo van resueltamente hacia la formación del mercado común, a favor de condiciones propicias que sus gobiernos supieron aprovechar con laudable determinación.

No sucede lo mismo con el movimiento más amplio hacia la integración económica latinoamericana. Con ser importante, lo que hasta ahora se ha hecho es insuficiente. Estamos lejos aún del cumplimiento del mandato que los propios países latinoamericanos se dieron, en Agosto de 1961, en la Carta de Punta del Este. Allí, en efecto, nuestros países se comprometieron a trabajar en este decenio, ya tan avanzado, para:

"Fortalecer los acuerdos de integración económica, con el fin de llegar, en último término, a cumplir con la aspiración de crear un mercado común latinoamericano que amplíe y diversifique el comercio entre los países de América Latina y contribuya de esta manera al crecimiento económico de la "región".

Los objetivos de integración no se están cumpliendo con el ritmo que exige la magnitud del problema. Los obstáculos que la realidad opone son de importancia, pero no insuperables.

La marcha lenta de la integración no se debe, ciertamente, al Tratado de Montevideo en sí mismo, sino a que no se ha formulado aún una política general de integración que establezca clara y distintamente los objetivos que se persiguen, los métodos que han de emplearse, el plazo para conseguir esos objetivos, y, a que no se han vinculado a él todos los países del área.

El Tratado ha puesto en manos de los gobiernos el instrumento preferencial necesario para aplicar las medidas comerciales que requiere esta política general de integración. Hasta ahora, sólo ha sido empleado en limitadas negociaciones de producto por producto, y aunque esta experiencia inicial ha sido muy útil y aleccionadora, ahora se hace indispensable pasar a una nueva etapa de compromisos que conduzcan a un mercado común en la forma que se explica más adelante.

Se dispone, además, de otros instrumentos: el Banco Interamericano, que se ha redefinido como el "banco de la integración", deberá participar intensamente en la promoción y financiamiento de acuerdos de integración sectorial, así como de otros programas multinacionales o nacionales que se ajusten a las necesidades de la política general de integración. El

/Comité Interamericano

Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso y la Nómina de los Nueve, por las importantes funciones que les corresponden en el desarrollo latinoamericano, y en la coordinación de su financiamiento, deberán contribuir notablemente a que los planes nacionales se orienten, en su parte pertinente, en el mismo sentido que acaba de expresarse. En suma, hay que utilizar plenamente los medios de acción de que ya se dispone.

Además, es indispensable dar otros pasos importantes. Se necesitan acuerdos complementarios del Tratado de Montevideo: se requiere crear instrumentos de programación y de promoción de inversiones en el ámbito regional; hace falta un arreglo de compensación de pagos y de créditos recíprocos; es necesario precisar, a la luz de la experiencia adquirida, el principio de reciprocidad, el tratamiento especial de los países de menor desarrollo relativo, los procedimientos para corregir los desajustes que pudieran surgir de la liberación del comercio intraregional y el papel primordial del empresario latinoamericano en el marco general del mercado común.

Esta política general de integración no podrá ejecutarse sin un sistema institucional dotado de atribuciones adecuadas y de aquellos recursos que son esenciales para su funcionamiento independiente.

Si bien, por razones comprensibles, las proposiciones que aquí se presentan responden a la necesidad de una política general de integración que imprima fuerte impulso a la obra positiva iniciada en la ALALC, no se circunscriben al ámbito geográfico de ésta; antes bien, se inspiran también en la necesidad de extender esa política a toda América Latina. Convendría, pues, además de procurar la incorporación de otros países faltantes, negociar con el mercado común centroamericano su articulación al conjunto, como una sola unidad económica; en tal carácter, correspondería otorgarle las ventajas que aquí se preconizan en favor de los países de menor desarrollo relativo. El hecho de que Centroamérica marche más rápidamente al mercado común no es óbice sino factor de adelanto en el cumplimiento de la política general de integración, como no lo sería tampoco si otros países de América Latina resolvieran concertarse con fines generales o específicos para ir con celeridad hacia tal objetivo, dentro del cuadro del mercado común latinoamericano.

En este gran movimiento se requiere el más amplio respaldo de nuestros pueblos, el concurso activo y la resuelta participación de trabajadores y empresarios, de técnicos e investigadores y, en fin, de todas las capas de la población latinoamericana.

La iniciativa de un Parlamento Latinoamericano ya se está transformando en realidad. Podrá ser un medio eficiente para dar a la integración esa ancha base de sustentación popular que tanto se requiere para su marcha vigorosa.

/El mercado

El mercado común que irá formándose a medida que avance la política de integración, no significa enajenación de los resortes esenciales del propio desarrollo. Esos resortes quedan en manos de cada país y manejarlos con acierto será de su propia responsabilidad. Sin embargo, el mercado común ofrecerá ambiente favorable para que el esfuerzo nacional de desarrollo pueda cumplirse con el máximo de aprovechamiento de nuestros recursos productivos, gracias a los efectos directos o indirectos del intercambio recíproco y a la posibilidad de aumentar las exportaciones a los demás países del sistema, siempre que también se acrecienten paralelamente las importaciones provenientes de los otros.

No hay, pues, incompatibilidad alguna entre mercado común y desarrollo nacional. Por el contrario, el mercado común es uno de los medios - y ciertamente muy potente - para llevar a la práctica un designio que es común a todos nosotros: lograr un vigoroso desarrollo nacional. Designio común en que lo nacional se dilata armoniosamente para abarcar todo el ámbito de nuestros países. Si la historia y el sentimiento no fueran suficientes por sí solos para demostrarlo, hay acontecimientos ineluctables que nos llevan a un sentido creciente de comunidad, de genuina comunidad latinoamericana, que, además de su trascendental significación intrínseca, permitirá guiar certemente nuestras relaciones con los demás países en desarrollo y los grandes centros industriales.

Industrialización, exportaciones y mercado común

Aún concebida en su más amplio significado, la integración es sólo un aspecto de un extenso esfuerzo para reformar y modernizar los modos de producir y la estructura económica y social de los países latinoamericanos.

Se impone hacerlo frente a las graves tensiones sociales que se agudizan en nuestros países, tensiones que provienen en gran parte de la falta de integración interna, del rápido crecimiento demográfico, de la existencia cada vez más notoria e inquietante en nuestros campos y ciudades de esa población de empleo intermitente y precarios ingresos que pulula al margen de las oportunidades de creciente bienestar ofrecidas por la técnica de nuestros días. Estos problemas tienden a agravarse antes que a resolverse, y son clara prueba de la actual insuficiencia dinámica de la economía latinoamericana para absorber, a niveles crecientes de ingreso, el aumento cada vez mayor de potencial humano.

Es indispensable incorporar ese impresionante potencial a actividades económicas de superior productividad. En este proceso, la industria tiene que desempeñar un papel de la mayor importancia, junto con los servicios que se desenvuelven con el desarrollo general de la economía; porque cuanto más penetre la técnica en la agricultura atrasada y en el anacrónico mercadeo de sus productos, cuanto más se disuelvan formas primitivas de producción, tanto mayor tendrá que ser la contribución de la

/industria moderna

industria moderna - y de los servicios - en la absorción de la mano de obra redundante que deje de ser necesaria en aquellas actividades en que se propaga la técnica.

Todo esto requiere un considerable capital que está en manifiesto contraste con la escasez de recursos disponibles. Y aquí tocamos en realidad el fondo de nuestro problema, porque, estamos desperdiciando un capital considerable que, si bien empleado, permitiría acelerar el ritmo de desarrollo, acrecentando notablemente la masa de bienes a disposición del consumo y la inversión latinoamericanos.

Producimos mucho menos de lo que seríamos capaces, por la actual segmentación de lo que debiera ser un gran mercado. Bien se sabe que el gran mercado, el gran espacio económico, es indispensable para que la producción sea eficiente y de bajo costo, aún en los países más poblados de América Latina. Esta necesidad se explica, tanto por consideraciones emergentes de la técnica productiva, como por otras relativas al juego de la competencia.

La técnica de hoy exige plantas de gran dimensión, requiere una división del trabajo, una especialización, que muchas veces no es dable conseguir dentro del marco estrecho de los mercados nacionales. Está muy lejos de haberse cumplido este requerimiento en la industrialización latinoamericana. Dentro de cada país se han establecido y siguen estableciéndose toda suerte de industrias sin atenderse a consideraciones de economicidad. Más aún, si seguimos industrializándonos en compartimentos separados, este mal tenderá a acentuarse antes que a corregirse. Pero como no es posible interrumpir el establecimiento de nuevas plantas a la espera de una política de integración que tarda en definirse, se hace cada vez más urgente la necesidad de formular esta política.

Para comprender la importancia de estas consideraciones, basta citar algunas cifras que dan el orden de magnitud del problema en la industria siderúrgica. Si se llevara a la práctica un programa racional de integración, se ha calculado que en el incremento probable de la producción de unos quince millones de toneladas de hierro y acero hacia 1975, se podría economizar el equivalente de unos tres mil setecientos millones de dólares con respecto a las inversiones que se necesitarían si cada país productor continuase fabricando por sí solo todos los artículos que requiere para su consumo. Esto representaría una economía anual en los costos directos de producción, hacia 1975, de más de cuatrocientos millones de dólares, sea, una proporción considerable del costo total del acero en esa fecha.^{1/}

^{1/} Estimaciones basadas en estudios realizados por las Secretarías de la CEPAL, el BID, y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Las consideraciones relativas a la competencia son también muy importantes, pues ella está íntimamente vinculada al régimen de iniciativa privada. En nuestros países, el grado de competencia suele ser débil o inexistente debido al elevado muro de aranceles y restricciones tras del cual se ha desenvuelto la industrialización.

Ello conspira contra el progreso técnico y el aumento de la productividad. Y aún en las plantas que pudieran alcanzar dimensiones adecuadas, sobre todo en los países más grandes de América Latina, la limitación de la competencia o la falta de ella lleva frecuentemente a una defectuosa utilización del capital y de los demás recursos productivos. No sólo eso, sino que al establecer nuevas plantas que se agregan a las existentes para producir un mismo artículo, no suele provocar competencia, sino que lleva a menudo a entendimientos tácitos o explícitos que, muchas veces, lejos de bajar los costos y precios, los elevan arbitrariamente.

Es indispensable una estrecha comunicación de los mercados en un solo espacio económico para que la industria se sienta continuamente aguijada por la competencia recíproca entre los países latinoamericanos. Dos serán los efectos principales de este proceso desde el punto de vista de la economía. Por un lado, llevará a acuerdos sectoriales de complementación o integración, principalmente en aquellas grandes industrias sustitutivas de importaciones. En buena parte, bienes que ahora provienen del resto del mundo podrían sustituirse por otros de procedencia latinoamericana en el comercio intrarregional. Por otro lado, la competencia impulsará notablemente la modernización y reajuste de las industrias existentes.

Desde luego, las marcadas diferencias de productividad entre nuestros países y los centros industriales técnicamente más avanzados, hacen necesario seguir amparando nuestras industrias. Sin embargo, habrá que ir gradualmente rebajando esta protección, a medida que aumente la productividad y se vaya corrigiendo la persistente tendencia al desequilibrio exterior que prevalece en América Latina. Pero ¿qué razones habría para no promover una activa competencia entre nuestros países mediante la reducción de aranceles y eliminación de restricciones?

La rebaja de los costos industriales lograda por los acuerdos de complementación e integración, así como por los efectos de la competencia recíproca, favorecería el otro objetivo que ha de perseguirse en el plano internacional, a fin de contribuir, conjuntamente con la sustitución de importaciones, a la corrección de ese fenómeno de desequilibrio a que acaba de hacerse referencia: acrecentar nuestras exportaciones industriales hacia los grandes centros. Aunque logremos dar a la sustitución de importaciones la racionalidad de que hoy carece, necesitaremos seguir importando creciente cantidad de bienes, particularmente todo aquello que no fuese posible producir económicamente dentro del

/mercado común.

mercado común. Nuestras importaciones, especialmente de bienes de capital, de bienes intermedios y nuevos bienes de consumo, tendrán que seguir creciendo intensamente, si bien con cambios continuos en su composición.

Sólo podremos procurarnos esos bienes industriales en adecuada cuantía exportando otros bienes también industriales a esos grandes centros. No será posible hacerlo con productos primarios, pues sus exportaciones tienden generalmente a crecer con lentitud, en tanto que la demanda de esas importaciones industriales tiende a desenvolverse con relativa celeridad.

Pero ¿cómo acrecentar intensamente estas exportaciones de artículos y manufacturados si nuestros costos continúan siendo elevados? En la mencionada Conferencia de Ginebra, hemos reclamado de los grandes centros con gran insistencia la transformación de su política comercial hacia los países en desarrollo y les hemos solicitado conceder preferencias arancelarias a nuestras manufacturas. Sin embargo, ello no será suficiente para que las exportaciones industriales se desarrollen con la amplitud requerida. Es inevitable disminuir los costos para aprovechar esas preferencias y ser capaces de vivir sin ellas cuando termine el período por el cual hubiesen sido concedidas. De ahí otra de las razones decisivas para llegar a un mercado común.

Las importaciones de ciertas manufacturas provenientes de los países en desarrollo van a requerir, sin duda alguna, reajustes en la estructura industrial de los grandes centros.

Tendrán que hacerse también reajustes en América Latina a raíz de la competencia recíproca, con las salvaguardias que se mencionan luego en este documento. Si no estamos dispuestos a introducir esos reajustes para acelerar el ritmo de crecimiento ¿cómo sería posible pretender que se avengan a realizarlos los grandes centros industriales? ¿Tendremos autoridad para insistir ante ellos sobre la necesidad de transformar aquella estructura tradicional si no demostramos la decisión de hacerlo en las relaciones de intercambio de nuestros propios países?

II. LA POLITICA PARA LA INTEGRACION

Como se dijo anteriormente, en este documento se concibe la política general de integración latinoamericana como un conjunto de medidas que abarcan la política comercial, la de inversiones regionales y la política monetaria y de pagos, además de ciertos principios esenciales para el buen funcionamiento del mercado común. Se tratarán separadamente estos aspectos en las páginas que siguen.

Política comercial

Ya se dijo que el Tratado de Montevideo ha puesto en manos de los gobiernos firmantes un instrumento muy importante de política comercial. No se justificaría examinar la mejor forma de emplear ese instrumento para llegar progresivamente al mercado común sin un reconocimiento franco y explícito de la significación de lo mucho que ya se ha cumplido en Montevideo en los casi cuatro años de vigencia del Tratado.

Se ha llegado a una lista común de artículos con el compromiso firme de eliminar en su totalidad para 1973 los derechos aduaneros y demás restricciones aplicables al comercio zonal de los mismos. En lo sucesivo, esa lista común deberá ampliarse gradualmente cada tres años. Por otra parte, las negociaciones anuales han dado por resultado un número mucho mayor de artículos incluidos en las listas nacionales, para los que se han acordado desgravaciones de amplitud variable. Todo ello ha creado condiciones favorables para estimular inversiones industriales en los próximos años. Y el intercambio recíproco ha crecido en treinta y ocho por ciento entre el trienio 1959/61 y 1962/63, si bien los novecientos cincuenta millones de dólares a que se ha llegado en 1963 sólo constituyen todavía una escasa proporción del intercambio total de los países miembros de la ALALC.

En el plano técnico, se han llevado a cabo muy útiles trabajos, como la adopción de criterios básicos y la dilucidación de varios problemas en cuanto a la definición del origen de los bienes, así como también otros de técnica aduanera, y se está progresando en la nomenclatura aduanera uniforme, sin la cual no podrá avanzarse hacia una tarifa exterior común ante el resto del mundo.

Se han formado en el seno de la ALALC una serie de consejos asesores y se ha estimulado a la iniciativa privada a establecer entidades representativas que colaboren en la ejecución del Tratado. Además - y esto tiene especial importancia para el futuro - se ha constituido una Secretaría capaz y eficiente, con un fuerte sentido de sus responsabilidades.

Cuéntase, pues, con muy encomiables resultados. Pero si se les valora en función de los grandes objetivos consustanciales a un mercado común según

/antes se

antes se ha definido, se advierte claramente el enorme campo de acción que queda aún por delante.

El Tratado de Montevideo constituye un importante paso hacia el establecimiento del mercado común latinoamericano, y los gobiernos miembros han declarado la intención de empeñar sus máximos esfuerzos en el sentido de crear condiciones favorables para alcanzar dicho propósito. Pero los objetivos inmediatos y los compromisos que se han contraído han sido principalmente los requeridos para crear el instrumento preferencial a que antes se hizo referencia, en el marco jurídico de una zona de libre comercio, mediante negociaciones selectivas a base de producto por producto.

Tal procedimiento engorroso de micronegociaciones está demostrando ser incapaz de conducir a una liberación sustancial del comercio y a un aumento importante del intercambio. Agotada la etapa de las concesiones fáciles, se ha hecho cada vez más difícil incluir nuevos productos en las listas. Además, en cada negociación los gobiernos se ven sometidos a las presiones de los intereses creados para evitar que se incluyan productos que pudieran verse expuestos a la competencia del resto del área. De manera general, el procedimiento selectivo limita la desgravación a determinado número de mercancías y hace prácticamente imposible llegar a una liberación general del comercio recíproco. Esto es aún más importante si se toma en consideración el elevado muro de aranceles y restricciones que entraba del comercio de la zona. Ese muro de aranceles es, en buena medida, consecuencia de la improvisación con que nuestros países se han visto forzados, frecuentemente, a tomar medidas de política comercial, bajo la presión crítica de circunstancias exteriores. Se estima que el promedio de aranceles de los países miembros de la ALALC es superior a cien por ciento, y son frecuentes derechos de doscientos y trescientos por ciento.

Tal vez no habría sido posible escoger otra fórmula en los tiempos iniciales del Tratado que esas negociaciones de producto por producto. Sin embargo, era previsible, en vista de la experiencia del Mercado Común Europeo, que el procedimiento se viera entorpecido por el temor a los trastornos que pudieran sobrevenir al abrirse gradualmente el mercado a la competencia de otros países del sistema. Temor que, en gran parte, podría resultar sin fundamento a la luz de dicha experiencia pero que, no obstante, ha venido agotando las posibilidades de avanzar en las rebajas y eliminaciones arancelarias.

Hoy se reconoce generalmente que tal sistema de negociaciones tendrá que ser reemplazado por otro en que aquellas rebajas se realicen automáticamente. En el seno mismo de la ALALC, la Secretaría ha estado estudiando fórmulas para cumplir ese propósito.

Es indispensable, para intensificar el proceso de integración, determinar clara y distintamente a dónde se quiere llegar en un período determinado de tiempo. En este sentido, se considera necesario que los países latino-

/latinoamericanos asuman

americanos asuman cuatro compromisos estrechamente ligados entre sí, que debieran cumplirse en un plazo de diez años: primero, establecer metas cuantitativas del nivel máximo de derechos de aduana que se desea alcanzar - incluyendo los gravámenes de efecto equivalente - y adoptar un mecanismo gradual y automático para la aplicación de dicho sistema; segundo, eliminar gradualmente la aplicación de restricciones cuantitativas y otras de orden no arancelario en el comercio intrarregional; tercero, establecer una tarifa común hacia el resto del mundo; y cuarto, fijar un sistema de preferencias recíprocas que deberán gozar los países miembros en sus relaciones de intercambio, mientras no se lleguen a establecer las preferencias definitivas en la tarifa común.

En cuanto al primer compromiso, se propone que al final del período mencionado, los países participantes no puedan aplicar a su intercambio recíproco ningún derecho aduanero superior al veinte por ciento del valor CIF de cada producto, con las excepciones que se explican más adelante, particularmente con respecto a los países de menor desarrollo relativo. Por razones obvias, esas rebajas no deberían dejarse para el final del período, sino que tendrían que irse introduciendo anualmente. Aceptada esta idea, los técnicos deberían presentar las fórmulas adecuadas para llevar a la práctica esta meta cuantitativa en el plazo fijado.

La aplicación de este proceso gradual y automático permitiría que al final de la primera mitad del período referido, esto es, al cabo de cinco años, todos los derechos de aduana que actualmente no excedan de cien por ciento, se vieran reducidos a niveles iguales o inferiores a cincuenta por ciento, lo que se considera una meta mínima razonable para el término de la primera mitad del período señalado. Es diferente el caso de los derechos de aduana que ahora son superiores a cien por ciento, y es por ello que convendría acentuar su reducción en tal forma que, al cabo de la primera mitad del período, ninguno de ellos exceda de cincuenta por ciento.

En esta forma, las diferencias de derechos de aduana que hoy existen entre países y aún dentro del mismo país para diversos productos, se irían eliminando gradualmente hasta alcanzar la meta, lo cual es indispensable si se ha de llegar a un mercado común. Debe tenerse presente que el sistema propuesto no excluye la conveniencia de continuar las negociaciones por productos que contribuyan a acelerar el proceso de desgravación.

Por lo demás, el establecimiento del mercado común supone la eliminación total de derechos de aduana y no sólo una meta cuantitativa de rebajas. Sin embargo, no sería aconsejable pretender hacerlo enseguida. Esta deberá ser la fase final, cuyas decisiones deberán tomarse después de la experiencia de esa etapa inicial en que se lograría una rebaja considerable de aranceles.

Es claro que será necesario prever las dificultades que puedan resultar del cumplimiento de estos compromisos. Para ello, el sistema también contaría, como se explica más adelante, con cláusulas adecuadas de salvaguardia

/que permitan

que permitan, de manera eficaz, superar dichas situaciones o, eventualmente, corregir los desequilibrios comerciales que se produzcan. Además, los países podrían crear impuestos internos - que afecten por igual a la producción nacional y a las importaciones, con el propósito de restringir el consumo de ciertos artículos, especialmente, los de carácter suntuario.

En cuanto al segundo compromiso, deberían también eliminarse gradualmente y en forma automática las restricciones cuantitativas y de otro orden no arancelario aplicables al comercio intrarregional - excepto las de salvaguardia - en el mismo plazo, de acuerdo con fórmulas que los técnicos propongan. En estas fórmulas debería admitirse la transformación de dichas restricciones en derechos de aduana que quedarían sujetos a los otros compromisos que en esta sección se proponen.

En cuanto al tercer compromiso, debería irse configurando una tarifa externa común, elemento esencial para la formación del mercado común. No obstante, deben hacerse los mayores esfuerzos por tratar de llegar, tan pronto como sea posible, a aranceles uniformes con respecto a las materias primas y productos intermedios, a fin de no dislocar la competencia entre los países del sistema; y, asimismo, a establecer aranceles externos comunes en los acuerdos sectoriales de complementación o integración industrial, para lograr un razonable grado de protección frente a la competencia exterior.

En cuanto al cuarto compromiso, hasta tanto se llegue a la tarifa externa común, se debería establecer un sistema de preferencia para los productos de los países miembros cuando las que resulten del proceso de desgravación sean insuficientes para cumplir con el principio de reciprocidad.

Política regional de inversiones

Sería erróneo suponer que el manejo eficaz de los instrumentos de política comercial que antes se han descrito baste para llevar a la práctica la política de integración que aquí se sugiere. El juego de las fuerzas de la economía, alentadas por las rebajas arancelarias, no conduciría por sí solo a ese resultado. Sería indispensable obrar deliberadamente sobre esas fuerzas para conseguir los objetivos de aquella política.

No es sólo cuestión de reducir o eliminar derechos y restricciones, de crear preferencias, de establecer previsoramente medidas de salvaguardia para prevenir o conjurar trastornos, o de disponer arbitrios correctivos. Es mucho más que eso. La integración requiere, además iniciativa de carácter positivo. Las medidas de política comercial no podrían sustituirseles. Su función consiste solamente en establecer el marco adecuado en el cual aquella ha de cumplirse.

Esta acción positiva deberá traducirse, principalmente, en una estimulante política de inversiones en el ámbito del mercado común. Dentro del amplio campo del desarrollo, esta política tiene que abarcar especialmente una serie de actividades relativas a la integración; ante todo, las grandes

/industrias sustitutivas

industrias sustitutivas de importaciones que, además de su significación en el desarrollo, deberán contribuir a superar aquel fenómeno de desequilibrio exterior que caracteriza a los países industrialmente más avanzados de América Latina, y que no tardará en presentarse en los otros si continúan las actuales condiciones de comercio exterior.

Como es sabido, el proceso de sustitución de importaciones está entrando en una nueva etapa. Agotadas, o casi agotadas, las sustituciones fáciles en los países más avanzados de América Latina, se está abordando industrias técnicamente complejas, que requieren grandes inversiones y un mercado considerable. Ninguno de nuestros países, por extenso o pujante que sea, podrá emprender o proseguir aisladamente esta etapa de industrialización, en condiciones de economicidad.

Se necesita, pues, planificar el desarrollo de estas industrias en escala regional. Esta planificación concierne principalmente a la siderurgia, la metalurgia de algunos metales no ferrosos, algunos rubros de la química pesada y de la petroquímica, incluida la producción de fertilizantes, y la fabricación de automotores, de barcos, y de equipos industriales pesados. Se trata de un número limitado de industrias que, aparte de ser sustitutivas de importaciones, abarcan campos de fundamental importancia para el fortalecimiento de la estructura económica y la aceleración del ritmo de desenvolvimiento de nuestros países. Es en ellas, precisamente, en donde se lograrán, en forma más notable, las economías de escala, las ventajas de una adecuada localización, y el aprovechamiento de la capacidad de producción, así como una mejor eficiencia operativa. Una de las situaciones paradójicas durante la vigencia del Tratado de Montevideo, es el que se hayan emprendido, o expandido, varias de estas industrias en distintos países, prescindiendo de los objetivos de una política de integración.

Sería conveniente que los gobiernos tomen desde ahora la decisión de llegar a estos acuerdos sectoriales en tales industrias, a fin de que se comiencen sin tardanza los estudios necesarios para llevar a cabo las negociaciones respectivas.

La política de inversiones en todas estas industrias podría traducirse en los próximos años en una serie de acuerdos sectoriales. Esos acuerdos están previstos en el Tratado de Montevideo, pero hasta ahora se han concertado muy pocos, y esos pocos no se refieren a industrias de importancia básica. Acaso haya contribuido a esta situación la circunstancia de haberse concebido originariamente estos acuerdos ajustados a la cláusula de la nación más favorecida. Esto acaba de corregirse mediante una disposición de la ALALC según la cual las rebajas arancelarias negociadas dentro de un acuerdo, no se extenderán automáticamente a los países que no participen en él, sin las compensaciones previstas.

En general, los acuerdos de complementación tendrían que tener como punto de partida, una rebaja de derechos más rápida e intensa que la que

/correspondiese a

correspondiese a la desgravación gradual y automática. En la mayor parte de los casos, podría llegarse a la eliminación completa de aranceles aun antes de haber concluido el período inicial de diez años. Esto no excluye, por cierto, la posibilidad de establecer cuotas de importación, por períodos limitados, a fin de asegurar a las industrias de algunos países el mantenimiento de ciertos volúmenes de producción mientras logren condiciones competitivas dentro del mercado común.

A fin de prevenir combinaciones limitativas de la competencia en la ejecución de los acuerdos, sería recomendable prever una reducción gradual y razonable de los aranceles con respecto al resto del mundo una vez que las industrias latinoamericanas se hayan fortalecido.

Estos acuerdos sectoriales deberían tener como base planes de desarrollo para las industrias respectivas. Convendría que cada plan estableciera las metas de producción que habrán de cumplirse a fin de satisfacer la demanda y sustituir, en todo o en parte, las importaciones correspondientes. También debería establecerse el financiamiento que fuese necesario, y las líneas principales de la política que debe adoptarse, especialmente en previsión de trastornos que pudiera ocasionar la competencia.

Desde otro punto de vista, tales acuerdos no deberían ser excluyentes o cerrar el acceso a otras iniciativas que quisieran operar en los mismos campos a que aquellos se refieren. Los acuerdos debieran limitarse, en este sentido, a ofrecer una serie de incentivos, sobre todo de carácter fiscal, técnico y financiero, para orientar la corriente de inversiones en forma que responda a las finalidades de cada plan, pero sin impedir que afloren nuevas iniciativas que no gozaran de tales incentivos.

Además de los acuerdos sectoriales, la política regional de inversiones tendría que ejercitarse con prioridad en los países de menos desarrollo relativo y en cualquier país en que surjan trastornos a raíz del proceso de integración.

Por otra parte, debe reconocerse que también en otras ramas de la industria, sean éstas de bienes de capital o de consumo, la progresiva integración de los mercados puede requerir medidas especiales de promoción, reorganización y asistencia técnica y financiera, en grados distintos y según modalidades adaptadas a cada caso, como complemento a la acción de desgravación arancelaria.

La agricultura ofrece un caso muy especial. En general la producción ha crecido con lentitud frente al aumento de la población y sus necesidades. América Latina en conjunto sigue importando muy grandes cantidades de productos agrícolas del resto del mundo, mientras sus exportaciones se desenvuelven a pausado ritmo. Las importaciones llegan a unos 600 millones de dólares incluidos unos 200 millones que representan los excedentes agrícolas de los Estados Unidos.

/Hay pues,

Hay, pues, tres objetivos a cumplir: aumentar la producción para mejorar la dieta alimenticia de la población y abastecer de materias primas a la industria; disminuir la participación de aquellas importaciones en el abastecimiento del consumo, y, finalmente, alentar las exportaciones agrícolas para contribuir a la eliminación del estrangulamiento exterior.

Es obvio que la solución de este problema no puede dejarse entregada solamente a la acción rectificadora de una política de liberación comercial. El problema es complejo y todavía no ha sido abordado en toda su extensión y profundidad. ¿Qué posibilidades tiene América Latina de cumplir estos objetivos si emprende una acción enérgica para aumentar la productividad? ¿En qué forma y medida podrán participar en ella los distintos países? ¿Cómo podría configurarse el balance del intercambio agrícola de cada país con el resto del mercado común? ¿Hasta qué punto sería posible corregir los desequilibrios que pudieran surgir del intercambio meramente agrícola?

Es necesario confesar que la carencia de estudios sistemáticos en esta materia no permite dar respuesta satisfactoria a estas preguntas. Sólo cabe hacer ciertas afirmaciones de principio y muy generales que guíen a los técnicos. Hay en este sentido una consideración primordial: que las tierras de cada país y los factores productivos con ellas relacionados tienen que emplearse con la mayor economicidad que fuera dable conseguir; y que serían inadmisibles fenómenos de desempleo crónico de estos factores que no pudieran corregirse mediante su absorción en otras ocupaciones de suficiente productividad.

Todo esto requiere un programa de desarrollo de la producción y del intercambio agrícola de América Latina, en el cual tiene que prestarse especial atención a la política de precios. Ese programa habría de abarcar también las inversiones necesarias para ponerlo en práctica.

En lo que concierne a las inversiones de infraestructura del mercado común merecen especial mención las relativas al transporte y las comunicaciones, y en algunos casos, a la generación y abastecimiento de energía. No se trata de abarcar en un solo programa todas las inversiones que los países del sistema hicieran en estos campos, sino de asegurar su interconexión y desenvolver especialmente aquellas iniciativas que requieren acción común.

En materia de navegación aérea, es evidente que la dispersión y la falta de coordinación entre las numerosas empresas latinoamericanas, comprometen su eficiencia y su capacidad competitiva con las líneas de los países más avanzados. Esto será mucho más serio aun cuando se incorporen, en un futuro próximo, las naves supersónicas.

También hay que emprender una acción común en materia de transportes marítimos, donde existen numerosos y complejos problemas que van desde la participación de las flotas latinoamericanas en el tráfico de la zona, y

fuera de ella, hasta la posible organización de empresas navieras multinacionales y el establecimiento de un adecuado régimen portuario.

En materia de comunicaciones, los servicios son en general precarios e ineficientes, y es evidente la necesidad de mejorar, expandir e interconectar los sistemas. La revolución tecnológica en las comunicaciones, mediante el uso de los satélites, impone con más intensidad la necesidad de combinar esfuerzos nacionales que de otro modo continuarían siendo débiles y precarios.

Asimismo, la política de inversiones debiera también dirigirse a alentar el esfuerzo de integración fronteriza, a fin de eliminar gradualmente las consecuencias de una división artificial en regiones cuyo desarrollo exige un tratamiento común.

El Banco Interamericano debería encauzar parte importante de sus recursos hacia estos programas de inversión, sin perjuicio de la atención que siga prestando al financiamiento del desarrollo nacional. Pero a medida que tome impulso la política de integración será necesario contar con recursos de mayor envergadura, ya sean aportes adicionales que con el mencionado propósito se hagan al Banco, o con fondos de otras fuentes. El CIAP está destinado a desempeñar un papel de significativa importancia en la coordinación de estos financiamientos.

Política monetaria y financiera

Hay que reconocer que la inflación que prevalece en algunos países de América Latina constituye un serio obstáculo a la integración, además de traer consigo trastornos en su desarrollo económico y social.

La lucha contra la inflación es larga y difícil y la política que en este sentido se está llevando a cabo debe proseguirse con toda decisión y tenacidad. No podría esperarse a que ella llegue a conseguir la estabilidad monetaria para poner en marcha la política de integración que en este documento se preconiza.

Además de las medidas que se mencionan más adelante, para hacer frente especialmente a las disparidades cambiarias que la inflación suele ocasionar, sería muy conveniente que los bancos centrales latinoamericanos coordinen sus esfuerzos para considerar los problemas de la política monetaria en el contexto de la integración y en particular para examinar los fenómenos de desequilibrio transitorio o permanente en los pagos intrarregionales, así como en las relaciones comerciales con el resto del mundo.

Tales esfuerzos conjuntos de los bancos centrales serían importantes como expresión del sentido de responsabilidad colectiva inherente a la política de integración. Esta misma actitud debiera guiar la discusión de aquellas medidas internas de un país que pudieran afectar a los otros y,

/también, consolidar

también, consolidar el respaldo común a las gestiones que los países latinoamericanos realicen ante las organizaciones internacionales competentes para resolver sus problemas de balanzas de pago.

Estas iniciativas de unidad regional serán de indudable trascendencia en los planteamientos que América Latina debiera hacer en la revisión del sistema monetario mundial que se ha emprendido en los últimos tiempos. Nuestra ausencia, así como la de otros países en desarrollo, del estudio de los problemas de liquidez internacional que está realizando el grupo de diez países altamente industrializados, comprueba, una vez más, la urgencia de fortalecer nuestra capacidad de negociación internacional.

Por otro lado, ya no se discute que la falta de un régimen adecuado de pagos y créditos recíprocos y multilaterales constituye un considerable obstáculo en la política de reducción de aranceles y eliminación de restricciones comerciales entre los países latinoamericanos. Este empeño, y en general toda la política de integración, se verían en gran parte frustrados si no se cuenta con una unión de pagos, esto es, con un sistema que permita compensar las operaciones de cada país con los demás países miembros, y otorgar créditos recíprocos para cubrir los saldos que resulten del intercambio regional. Habrá que prever, desde luego, la liquidación periódica en monedas convertibles de los saldos que excedan los límites de los créditos establecidos y la adopción de medidas sustantivas destinadas a eliminar las causas de los desequilibrios de carácter permanente.

A este respecto, la idea que ha vuelto recientemente a discutirse de fomar un fondo común de reservas entre los bancos centrales debiera ser alentada por diversas razones, entre otras, para facilitar la movilización de recursos externos necesarios para el buen funcionamiento de la unión de pagos.

Un mecanismo general de compensación, tendiente a simplificar los pagos y lograr importantes economías de divisas y costos operativos, no se opone al establecimiento de cámaras de compensación más limitadas entre grupos de países que tienen estrechas relaciones comerciales.

En este esquema regional habría que utilizar los servicios de los bancos comerciales existentes y promover también, con su estrecha cooperación, el desarrollo de un sistema de créditos comerciales a corto plazo que aliente el intercambio latinoamericano.

En cuanto a la necesidad de establecer mecanismos de financiamiento a mediano plazo para la exportación de ciertos tipos de bienes, el Banco Interamericano de Desarrollo ha dado ya un paso muy importante al organizar un sistema regional para financiar las exportaciones intrarregionales de bienes de capital. Es necesario dar mayor flexibilidad a este sistema y complementarlo con un mecanismo regional de seguros y reaseguros.

III. OTRAS RECOMENDACIONES PARA EL REGIMEN DE INTEGRACION

En las páginas anteriores se han considerado las medidas de política comercial, de política de inversiones y de política monetaria que deberían adoptarse para promover la formación y el buen funcionamiento del mercado común. Pero convendría, además, establecer claros criterios en otros aspectos que de no ser atendidos podrían traer trastornos en la marcha hacia ese gran objetivo. Con este propósito, se presentan a continuación otras recomendaciones relativas al principio de reciprocidad, al tratamiento que debería darse a los países de menos desarrollo relativo, a las medidas necesarias para hacer frente a los desajustes internos que pudieran surgir en el proceso de liberación comercial y a las medidas de estímulo a la iniciativa privada latinoamericana dentro del mercado común.

El principio de reciprocidad

La reciprocidad de ventajas dentro del mercado común constituye un principio esencial para su buen funcionamiento. Ningún país podrá derivar persistentemente ventajas mayores que las que otorga a los otros.

No es posible establecer reglas precisas para determinar este tipo de equilibrio. Los datos del intercambio adicional que logre cada país a raíz de las rebajas y la eliminación de aranceles y restricciones y de los acuerdos específicos de integración serán sin duda alguna elemento importante para evaluar aquellas ventajas. Pero cada caso concreto tendrá que examinarse cuidadosamente, pues no siempre el desequilibrio en contra de un país se deberá a que los otros países no le hayan acordado ventajas en grado suficiente. Podría originarse también por la propia conducta del país en cuestión: por ejemplo, por su régimen cambiario, o por la ausencia de una adecuada promoción de exportaciones o por otras razones. Pero si tal no fuere el caso, será responsabilidad de todos conseguir que se obtenga la debida reciprocidad. La política de inversiones es de primordial importancia en el cumplimiento de esta responsabilidad colectiva - vital para el buen funcionamiento del mercado común - pero para asegurar la reciprocidad serán también necesarios ajustes en los aranceles.

En este sentido, los países que deriven persistentemente del mercado común ventajas superiores que las que de él reciben los otros, deberán acelerar el ritmo de rebajas de derechos aduaneros y de eliminación de restricciones en cuanto el desequilibrio no se deba a la actitud o a la propia política de los países en desventaja. Tendrán asimismo aquellos países que ofrecer un mayor margen de preferencias para estimular sus importaciones desde la región, en todos aquellos casos en que la reducción de los derechos aduaneros o las preferencias acordadas previamente no sean suficientes.

/La necesidad

La necesidad de esta acción correctiva podría presentarse cualquiera que fuere el grado de desarrollo de los países. Pero el caso de los países menos desarrollados de América Latina debiera ser objeto de atención preferente, de acuerdo con los criterios generales que se exponen a continuación.

Los países de menor desarrollo relativo

El éxito de la integración exige que todos los países tengan efectivamente igual oportunidad de beneficiarse con el establecimiento del mercado común. Es por ello que los países de menor desarrollo relativo requieren atención preferente y trato especial, particularmente en tres aspectos fundamentales: política comercial, asistencia técnica y financiera y política de inversiones regionales.

En lo que se refiere a la aplicación de la política comercial, los países menos desarrollados debieran tener plazos más largos para alcanzar las metas cuantitativas de rebajas y eliminaciones de derechos aduaneros y de otras restricciones al comercio y para establecer los correspondientes márgenes de preferencia a las importaciones intrarregionales. Este régimen, en su aplicación, debería relacionarse con la expansión efectiva de las exportaciones que estos países logren hacer al mercado común, en el entendido de que los países menos desarrollados continuarán cumpliendo las obligaciones contraídas sólo en la medida en que vayan logrando ventajas concretas en el mercado común.

Es indudable que la incorporación de los países menos desarrollados al proceso de integración regional, exigirá un esfuerzo especial de asistencia técnica y financiera. En lo que concierne a la asistencia técnica, los organismos internacionales, los países industrializados y los países más desarrollados de la misma región, deben coordinar sus esfuerzos en programas con objetivos bien definidos que permitan preparar oportunamente los proyectos respectivos. Además, para el financiamiento de las inversiones necesarias, debe considerarse una ayuda financiera externa en condiciones flexibles y en términos favorables.

Los programas de inversiones regionales deben prestar también atención preferente a los países menos desarrollados, particularmente en lo que concierne al abastecimiento de energía y a la interconexión de estos países con el resto de la región, tanto en cuanto a medios de transporte como a sistemas de comunicaciones. Asimismo deben impulsarse con especial vigor los programas de integración de las economías de los países menos desarrollados - como sería el caso de los países centroamericanos - y los programas fronterizos entre dichos países o entre ellos y países de mayor desarrollo relativo. Finalmente, debe darse una atención especial a la solución de los problemas que se susciten en los países menos desarrollados a medida que se acentúe la competencia regional. En este aspecto cobra especial importancia la acción que deba realizarse para mejorar o readaptar industrias establecidas que no tengan suficiente eficiencia.

Medidas de salvaguardia y reajuste

Es comprensible la renuencia a tomar compromisos de reducción sustancial de derechos aduaneros y otras restricciones al comercio mientras no se definan con claridad las medidas de salvaguardia que un país podría tomar si las importaciones llegaran a provocar serios y constantes trastornos en su economía. Antes se ha hablado de la cooperación técnica y financiera necesaria para el reajuste de las actividades afectadas. Mientras se opera este reajuste, sería indispensable que los países miembros tengan al alcance medidas defensivas, que se aplicarían en aquellos casos en que el cumplimiento de los compromisos cause serios perjuicios a actividades de notoria importancia para la economía nacional, de desequilibrios graves en los balances de pagos o en la situación de empleo. Dichas medidas podrían consistir, por ejemplo, en el establecimiento temporal de cuotas de importación o en derechos aduaneros más altos que los convenidos.

La aplicación de estas medidas no podría quedar librada solamente al país importador; ellas debieran ser autorizadas por los organismos competentes del mercado común señalados más adelante, a fin de garantizar a los países exportadores que esas medidas no habrían de ser arbitrarias ni exceder del tiempo prudencial necesario para lograr el reajuste.

Preocupan justificadamente en esta materia las perturbaciones que sobrevienen en el intercambio a causa de la inflación.

Mientras se llega a una estabilidad monetaria en toda la región habría que evitar marcadas disparidades entre el nivel interno de precios y el valor exterior de las monedas. Estas disparidades -ya se manifiesten en sobrevaluación o subvaluación monetaria- afectan todo el intercambio y el funcionamiento de los pagos y no solamente el comercio recíproco de nuestros países.

En el caso de sobrevaluación, los perjuicios recaen sobre el mismo país que tiene moneda sobrevaluada y éste a su alcance evitar esta situación por un reajuste cambiario. Sin embargo, se concibe que pueda autorizarse al país afectado para tomar transitoriamente ciertas medidas correctivas de las consecuencias que este fenómeno tenga sobre su intercambio con los otros países latinoamericanos.

En el caso de subvaluación, son los otros países miembros del sistema los que podrían perjudicarse por la ocurrencia de este fenómeno. Los países perjudicados tendrían, pues, que tener acceso a medidas de defensa en su producción interna y sus exportaciones hasta que se corrija el desajuste cambiario. Estas medidas, desde luego, tendrían que ser

/expresamente autorizadas

expresamente autorizadas, toda vez que el país de moneda subvaluada normal aplique por sí mismo medidas de reajuste o de carácter compensatorio, la cual sería altamente deseable.

De todas maneras los gobiernos deberán evitar o corregir estas disparidades mientras no logren extirpar los factores que las provocan, sean estos inflacionarios o de otra naturaleza.

También podrían ocurrir trastornos por el diferente tratamiento arancelario que los países dan a la importación de materias primas y productos intermedios, pues ello origina diferencias de costos y precios que perturban las condiciones normales de la competencia. Mientras se llega a una tarifa común, que es la solución de fondo para este problema, podrían autorizarse transitoriamente medidas de carácter compensatorio.

El estímulo a la iniciativa latinoamericana

Quienes suscriben este documento participan de una preocupación muy difundida en América Latina: que en el mercado común - en sus sectores más complejos e interesantes de inversión, esto es, en las industrias básicas - la superioridad técnica y financiera de la iniciativa privada de los grandes centros industriales pudiera llevar a que ésta prevaleciese en franco detrimento de la iniciativa de los empresarios latinoamericanos. Este sería problema no sólo del mercado común, pero podría con éste dificultar su avance.

Se hace, pues, necesario buscar fórmulas eficaces para disipar esta preocupación. Ellas pueden concebirse en dos planos: la formulación de un estatuto que establezca una definición clara y uniforme de las condiciones que los países latinoamericanos y el mercado común ofrezcan al inversionista de nacionalidad extrarregional y la adopción de una política que dé firme apoyo técnico y financiero a los empresarios de la región.

Recientemente se ha propuesto establecer un régimen internacional destinado a dirimir conflictos que se presenten a los inversionistas extranjeros. Los países latinoamericanos, al negar su apoyo a esas propuestas, han asumido implícitamente la responsabilidad de crear un sistema propio que ofrezca garantías concretas y estables, dentro de principios que se arraigan en toda una tradición de vida independiente.

Al capital extranjero corresponde, sin duda, un papel importante en el desarrollo de nuestras economías, sobre todo cuando se asocia con empresarios locales en aquellas industrias cuya complejidad técnica o cuantía de inversiones las hace difícilmente accesibles a la sola iniciativa de América Latina en su actual etapa de desarrollo. Las firmas

/extranjeras suelen

extranjeras suelen tener gran experiencia exportadora, y esa experiencia -combinada con la acción de nuestros empresarios- podría resultar muy útil en el mejor aprovechamiento de las oportunidades del mercado común y, especialmente, en la promoción de exportaciones industriales al resto del mundo. Estas formas de asociación ya ofrecen ejemplos muy positivos en algunos países latinoamericanos.

Para que el empresario latinoamericano participe eficaz y equitativamente en este tipo de asociación, es necesario que el estatuto de inversiones extranjeras se asiente en el principio de que el mercado regional debe ser un instrumento que fortalezca la posición de nuestros empresarios y afirme su papel primordial en el desarrollo de América Latina.

De esta manera, la participación del capital extranjero debiera ajustarse a los objetivos fundamentales de introducir las técnicas contemporáneas de producción y de servir cada vez más como vehículo eficaz para transferirlas a nuestros técnicos y empresarios, incorporándolos efectivamente al manejo de los negocios.

Pero lo anterior no es suficiente para que el empresario latinoamericano pueda asumir cabalmente su función; debe otorgársele además una firme asistencia técnica y financiera. Es ésta una responsabilidad que ha de ser compartida por los países mismos y por los organismos internacionales y países industrializados que participan en el desarrollo de América Latina. Los primeros deben organizarse para promover la movilización de su propio personal técnico -muchas veces desperdiciado en actividades subalternas- y la creación de instrumentos de crédito, así como de mercados de capital, que faciliten la preparación de los proyectos y que contribuyan al financiamiento de los gastos locales de las inversiones resultantes.

La asistencia financiera externa es un elemento fundamental en nuestro proceso del desarrollo. Si bien debe reconocerse el enorme progreso realizado en el último decenio en cuanto al volumen y calidad de la cooperación financiera internacional, particularmente en el campo del financiamiento de las inversiones públicas, queda todavía un gran camino por recorrer en la creación de instrumentos de crédito que permitan canalizar con agilidad financiamientos similares hacia el sector privado. Este problema exige una atención urgente, pues mientras no se resuelva, una muy elevada proporción de la inversión total de América Latina -que es inversión privada- quedará entregada, en su mayor parte, a financiamientos de proveedores, otorgados -frecuentemente- a cambio de comprar equipo a precios más altos que los del mercado y en condiciones de amortización e intereses incompatibles con la capacidad de pago de los países prestatarios. El esfuerzo coordinado y tenaz de todos los organismos financieros internacionales y la activa cooperación de las autoridades competentes de los países exportadores de capital es indispensable para resolver este problema fundamental.

IV. MECANISMO INSTITUCIONAL DEL MERCADO COMUN

La realización de una política orgánica de integración, que ha de llegar a la formación de un mercado común latinoamericano, plantea la necesidad de crear un mecanismo institucional que, aprovechando los diversos organismos e instrumentos de acción existentes, permita coordinar todas las iniciativas en el contexto de los objetivos y criterios generales antes señalados.

Consejo de Ministros

La más alta autoridad resolutive debería confiarse a un Consejo integrado por un Ministro de Estado y un Delegado Alterno que represente a cada uno de los países miembros. El Consejo se reuniría periódicamente en sesiones ordinarias - por lo menos dos veces al año - y en sesiones extraordinarias cuando las circunstancias así lo requirieran. En los casos en que se examinaran materias especializadas deberían asistir los Secretarios de Estado competentes. Sin perjuicio de lo anterior, los Delegados Alternos se reunirían con más frecuencia con el propósito de mantenerse informados y facilitar la marcha de los trabajos realizados por la Junta Ejecutiva y los Organismos Especializados que se señalan más adelante.

Sería conveniente que desde un comienzo se restringiera el derecho a veto en los acuerdos del Consejo.

Además sería recomendable que el Consejo contara con la asesoría de Comités Consultivos integrados por funcionarios especializados de alto nivel de los países miembros y de un Comité integrado por representantes de los trabajadores, de los empresarios y de las universidades y organizaciones técnicas y profesionales.

Junta Ejecutiva

La autoridad ejecutiva del mercado común residiría en una Junta, compuesta por un Presidente y un número limitado de miembros, preferiblemente 4 y no más de 6, nombrados por el Consejo. El Presidente y los miembros integrantes de la Junta deberían ser nacionales de los países miembros, podrían ser reelegidos y deberían ser seleccionados teniendo en cuenta principalmente sus aptitudes técnicas.

Los miembros de la Junta no representarían a los gobiernos que los eligieran en el seno del Consejo, sino a la comunidad misma. En consecuencia, no podrían recibir órdenes o instrucciones de los países individualmente y tendrían que actuar con entera independencia de criterio en el cumplimiento de sus responsabilidades.

/Las funciones

Las funciones principales de la Junta serían: velar por el cumplimiento de los objetivos y criterios generales de la política de integración, incluyendo la aplicación del principio de reciprocidad y de las medidas de reajuste arancelario y preferencial necesarias; proponer al Consejo iniciativas que tiendan a acelerar la marcha de este proceso; promover la negociación de acuerdos sectoriales de complementación; promover o realizar bajo su dirección los estudios necesarios para aplicar la política general de integración; resolver oportunamente la aplicación de medidas de salvaguardia y reajustes; actuar como tribunal de primera instancia en los conflictos de interpretación y, en fin, coordinar tareas en los campos de la política comercial y de inversión, así como en la política monetaria, de pagos y de financiamiento del comercio exterior.

Asimismo, la Junta debería promover o realizar los estudios tendientes a dar unidad a la acción de los países latinoamericanos en las negociaciones dirigidas a expandir o diversificar las exportaciones, defender los precios de los productos exportados al resto del mundo, y participar efectivamente en la formulación de otras medidas de cooperación internacional.

Parlamento Latinoamericano

La creación del Parlamento Latinoamericano, integrado por representantes de los parlamentos de la región, daría gran impulso al proceso de integración. En la reciente reunión de Lima, los parlamentarios latinoamericanos han dado apoyo unánime a esta decisión fundamental. El Parlamento Latinoamericano sería el foro regional donde se incorporarían las grandes corrientes de la opinión pública en la dilucidación de los más importantes problemas de la integración. Se crearía así el ambiente propicio a las decisiones políticas que requieren la iniciación y marcha ininterrumpida hacia la integración regional.

Instrumento de promoción de inversiones regionales

En el campo de la política de inversiones regionales, la Junta debería convenir con el Banco Interamericano de Desarrollo, el establecimiento de un instrumento que promueva activamente la preparación de estudios y proyectos en el ámbito del mercado regional, instrumento que debería aprovechar las iniciativas y experiencia que en este sentido están desarrollando actualmente diversos organismos. Este instrumento debiera formar parte del sistema del Banco y su dirección ser compartida por representantes de éste y de la Junta.

Su principal función sería la de realizar estudios de preinversión y preparar programas y proyectos en los siguientes campos: industrias básicas; programas fronterizos; inversiones de infraestructura regional

/e inversiones

e inversiones en países de menor desarrollo relativo o destinados a corregir desajustes.

La disponibilidad de estos estudios y proyectos, permitiría a la Junta promover los convenios sectoriales de complementación que se requieran para gestionar el financiamiento de las correspondientes inversiones. Debe señalarse que las funciones asignadas a este organismo no excluyen la importante contribución que, en este campo, realizan actualmente los organismos del sistema interamericano y las agencias internacionales. Por el contrario, se debería estimular una más estrecha colaboración entre todos, que permita el mejor aprovechamiento de los esfuerzos.

Procedimiento de conciliación

En el proceso de integración pueden surgir conflictos de interpretación. Los problemas que no sean resueltos por negociación directa entre las partes, deberían ser sometidos a la Junta, en la primera instancia del procedimiento de conciliación. Si no se lograre acuerdo, el problema sería resuelto en última instancia por un comité ad hoc de conciliación, integrado por sorteo entre una lista de personalidades designadas de antemano para estos efectos por los países miembros. Esta experiencia puede dar lugar a la creación de una corte de justicia de carácter regional.

V. REFLEXIONES FINALES

Tales son las proposiciones que se presentan a la consideración superior de los gobiernos latinoamericanos. Más que estudios técnicos, se requiere definir los grandes objetivos y adoptar decisiones políticas al más alto nivel. Pero una vez tomadas esas decisiones por los gobiernos, tendrá que discutirse en el plano técnico la mejor forma de traducirlas en convenios y compromisos precisos que aseguren su cumplimiento. Sin esas decisiones políticas previas, se corre el riesgo de que los técnicos prolonguen sobremanera sus deliberaciones por no tener una idea cabal de las metas u objetivos que se desea alcanzar.

Significan estas proposiciones un vasto programa de trabajo. Hay que abordarlo sin tardanza, en lo mucho que a nuestros países les toca hacer, trazando con resolución el curso de la integración latinoamericana. En vano podría buscarse otra solución. No existe ni la traerá consigo el decurso del tiempo; aún más, el tiempo la hará más difícil.

La integración no es un proceso que se pueda realizar o dejar de realizarse. Es de fundamental importancia para conseguir la aceleración del desarrollo económico y social de América Latina, tan seriamente comprometido por factores internos y exteriores que es ineludible atacar con toda decisión.

Hay que tener presente, sin embargo, que las soluciones que han de llevarnos a ese objetivo no son simples ni fáciles. Desde la gran depresión mundial, estamos buscando ese género de soluciones simples y fáciles sin haberlas encontrado. No las encontraremos, pues los males de nuestros países no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son males de fondo, que requieren también remedios de fondo. En aquellos tiempos no había experiencia para acometer esta tarea en escala regional. No intentarlo ahora, después de una larga sucesión de frustraciones, sería injustificable.

Sin embargo, no debieran subestimarse los grandes obstáculos que a ellas se oponen. Multitud de problemas inmediatos exigen con apremio la atención de nuestros gobiernos, dejando escaso margen de tiempo y energía para atacar las causas fundamentales que los originan. Nos encontramos así en pleno círculo vicioso. Se agravan y agudizan los problemas inmediatos por falta de decisiones de fondo, y éstas no se toman por la presión constante de los problemas inmediatos.

Se requiere un esfuerzo extraordinario para romper ese círculo vicioso y el momento de realizarlo se ha vuelto impostergable.

/Que hay

Que hay riesgos en la acción que aquí se preconiza - en la acción conducente al mercado común - no caben dudas. Pero también hay riesgos en la inacción, y riesgos mucho mayores. Correr estos últimos sería de enorme imprudencia en esta América Latina angustiada por tan hondos factores de trastorno social.

Por lo demás, no hay que exagerar los riesgos de la acción. No hay riesgo en la marcha hacia la integración económica que no pueda prevenirse o conjurarse, ni perturbación que no pueda corregirse. ¿Por qué poner el acento en todo esto y no en los aspectos positivos de esta gran política? ¿Acaso no va a ofrecer a la iniciativa de nuestros países las más prometedoras oportunidades? Confinada en los estrechos límites de un mercado nacional, esa iniciativa carece en realidad de amplios horizontes. Hay que extender la frontera para que pueda desenvolverse con máxima eficacia, hasta que abarque los doscientos treinta millones de latinoamericanos.

Es necesario, también, extender la frontera en los planos superiores de la educación y del desarrollo técnico y científico de Latinoamérica, como parte esencial en el vasto proceso de la integración.

Hay en esto un enorme desafío. Desafío a los hombres de gobierno de América Latina. Desafío a los empresarios de espíritu resuelto e innovador. Y desafío también para los trabajadores latinoamericanos, para los hombres de la técnica, para las nuevas generaciones que encontrarán en los afanes de construir una comunidad latinoamericana un formidable estímulo vital.

Todo esto es lo que hay que hacer ahora y hacerlo sin tardanza, con gran visión y audacia constructiva. Porque es muy grande lo que hay en juego. No es sólo un problema de mercados y de competencia. Es la eficacia dinámica del sistema en que vivimos y la sobrevivencia de nuestros propios valores lo que está comprometido en América Latina, frente a las imperiosas exigencias sociales del desarrollo. Está en juego nuestra aptitud para acelerar el desarrollo, para conseguir con amplitud impresionante la difusión del bienestar colectivo gracias a las enormes posibilidades de la técnica, en el marco amplio y promisor de una América Latina integrada y consciente de su destino y gravitación en el mundo contemporáneo.

Las recomendaciones contenidas en este documento representan la opinión unánime de sus autores y son de su propia y exclusiva responsabilidad. Se complacen en señalar que contaron con la colaboración de diversas personas y, entre ellas, con la muy valiosa del doctor Angel Alberto Solá, Secretario Ejecutivo de la ALALC.

