

# COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA



NACIONES UNIDAS

## SERVICIOS DE INFORMACION

Avenida PROVIDENCIA 871, SANTIAGO, CHILE  
Cable: UNATIONS - SANTIAGO, Casilla 179 D

Diciembre

Año 1964 - Nº 30

# NOTICIAS DE LA CEPAL

## LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

(Texto del documento informativo presentado por la secretaria de la CEPAL a solicitud de los organizadores de la reunión del Parlamento Latinoamericano - Lima, 7 - 11 de diciembre de 1964.)

# I N D I C E

Páginas

## LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

I.	PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA .....	1
	La necesidad de acelerar la industrialización latinoamericana .....	1
	El problema del estrangulamiento externo .....	2
	Hacia una nueva política de comercio y desarrollo..	3
	El crecimiento demográfico acentúa la necesidad de las reformas estructurales y de la integración ..	4
	El papel de la integración en el desarrollo económico .....	5
II.	LABOR DE LA CEPAL EN MATERIA DE INTEGRACION .....	7
	El papel del Comité de Comercio de la CEPAL .....	7
III.	EL MERCADO COMUN COMO META DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS .....	10
	La experiencia obtenida .....	10
	Necesidad de dar un nuevo impulso a la integración	11
	Enfoque de los trabajos de la CEPAL .....	11
	Próximos pasos .....	13
	Conclusiones .....	15
IV.	TRABAJOS EN MARCHA .....	16
	Desarrollo industrial integrado .....	16
	Estudios en materia agrícola .....	19
	Estudios en materia de transportes .....	21
V.	RECOMENDACIONES DEL COMITE DE COMERCIO DE LA CEPAL	23
	Con relación a la integración regional y la negociación de acuerdos internacionales .....	23
	Respecto a las actividades de la secretaría de la CEPAL .....	24
	Con relación a la intensificación del comercio entre los países en desarrollo e integración regional .....	24
	Sobre la participación de los trabajadores en el proceso de integración económica de América Latina .....	25

NOTA: En el número 27 de Noticias de la CEPAL se reseñó la evolución reciente del Programa de Integración del Istmo Centroamericano.

## PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA

La idea de una asociación económica más estrecha entre los pueblos latinoamericanos no es nueva. Ha estado presente desde los albores de su vida independiente, pero no logró cobrar mayor significación práctica mientras las economías de los países de esta región se orientaban casi exclusivamente hacia el intercambio comercial con Europa y los Estados Unidos. Dos guerras mundiales y la depresión económica de los años treinta ocasionaron serios trastornos e interrupciones en ese intercambio, obligando a los países latinoamericanos a intentar la producción doméstica de muchos de los bienes que hasta entonces importaban del exterior. Así, en forma bastante improvisada y no siempre económica, se inició dentro de las fronteras nacionales de cada país latinoamericano el complicado y difícil proceso de industrialización, con casi total prescindencia de lo que estaban haciendo los demás.

Si bien esta falta de coordinación y comunicación acentuó la fragmentación de la economía regional, quizás no era motivo de mayor preocupación mientras el desarrollo de los países latinoamericanos estaba fuertemente impulsado desde afuera, es decir, mientras les eran favorables los términos del intercambio comercial con el resto del mundo. También pudo haber sido un problema secundario para ellos mientras su proceso de industrialización consistía primordialmente en la creación de industrias de consumo corriente, que pueden producirse con relativa economicidad dentro de un mercado nacional todavía limitado. Pero la situación tomó otro cariz al comenzar a manifestarse, a partir de 1955 y hasta 1962, un notorio deterioro de los términos del intercambio comercial con otras regiones, que ha coincidido con el muy rápido aumento de la población latinoamericana cuyas crecientes necesidades y aspiraciones ya no pueden ser postergadas.

La necesidad de acelerar la industrialización latinoamericana

Los estudios de la CEPAL desde un principio han subrayado que la industrialización progresiva de América Latina es una exigencia ineludible del desarrollo económico porque a medida que aumenta el ingreso por habitante, el consumo de manufacturas tiende a crecer con intensidad mayor que el de alimentos. En otras palabras: conforme sube el ingreso de una persona, se va diversificando su demanda; satisfechas las necesidades alimenticias se dirige en proporción cada vez más alta a los productos industriales, comenzando por los bienes de consumo corriente, pasando luego a los servicios y a los bienes de consumo duradero.

Si esa mayor demanda de manufacturas pudiera satisfacerse plenamente con importaciones de los centros industrializados a cambio de exportaciones primarias y alimentos producidos en América Latina, sin desmedro de sus precios, no se impondría la industrialización progresiva en esta región. Pero como al subir los ingresos personales en los centros industrializados

/- que ya

- que ya acusan muy altos niveles - también opera el proceso de diversificación de la demanda ya señalada, está lejos de ser rápido allí el crecimiento del consumo de alimentos importados de América Latina.

La política proteccionista que siguen algunos de estos centros industrializados para defender su propia producción agrícola restringe aun más las importaciones de origen latinoamericano. A ello hay que agregar que, gracias a los constantes avances en las técnicas y mecanismos productivos y a los grandes recursos de capital de que disponen para continuar este tipo de investigaciones, los centros industrializados - sea por el mejor aprovechamiento de la materia prima y de sus subproductos, o sea debido a la sustitución de la materia prima natural por la materia prima sintética - necesitan y emplean una proporción cada vez menor de materia prima importada en la elaboración de las manufacturas. Así por ejemplo, si se establece la proporción de lana y algodón que entran en la fabricación moderna de tejidos, se verá que esta proporción ha ido disminuyendo - y muy probablemente seguirá disminuyendo - por el uso de las fibras sintéticas. Algo semejante ha ocurrido con otros importantes productos de exportación latinoamericanos como el café, el cacao y varios minerales que, además, deben competir en los mercados internacionales con la creciente producción primaria y de alimentos de otras regiones en vías de desarrollo y con la de los propios centros industrializados.

### El problema del estrangulamiento externo

Todo esto incide, naturalmente, en la demanda y en los precios de las exportaciones tradicionales de los países latinoamericanos, afectando adversamente su capacidad de compra y obligándolos muchas veces a restringir considerablemente sus importaciones. Por otra parte estas fuertes reducciones en las importaciones han ocasionado con frecuencia no sólo escasez de bienes de capital sino también falta de materias primas esenciales a la actividad económica corriente. En ciertas naciones ese desequilibrio ha sido enjugado con el ingreso de capitales extranjeros en tanto que en otros se aprecia una fuerte disminución de las reservas monetarias o un aumento de la deuda exterior a corto plazo.

Aparte de poner una vez más de manifiesto la peligrosa vulnerabilidad externa de América Latina, el desmejoramiento de los términos del intercambio también ha hecho ver que la baja de unos pocos centavos en el precio de algunas de las principales exportaciones tradicionales de la región basta para anular en gran parte - y a veces totalmente - la ayuda que se recibe del extranjero en forma de préstamos. Esto es, precisamente, lo que ha ocurrido a raíz de las grandes pérdidas sufridas por América Latina desde 1955 debido al deterioro de los precios del intercambio. Sin embargo, evidentemente, hay que reembolsar los préstamos obtenidos y pagar, además, los intereses correspondientes.

Tampoco debe olvidarse que ciertos aumentos en los precios de las exportaciones latinoamericanas en los mercados internacionales - tales como los que se han registrado a fines de 1963 y en el curso de 1964 - han sido contrarrestados en cierta medida desde el punto de vista del

/poder adquisitivo

poder adquisitivo de América Latina, por el incremento de los precios de muchos de los bienes que necesariamente tiene que continuar importando desde afuera, en particular los bienes de capital, las máquinas y equipos indispensables para consolidar, ampliar y diversificar su producción.

Huelga decir que todos estos factores externos, sumados a las deficiencias que todavía prevalecen en varios sectores de la producción y distribución interna, no han facilitado en América Latina la lucha contra la inflación, pero sí han subrayado la precariedad de los ingresos externos y de los medios internos de que dispone actualmente esta región para satisfacer las crecientes necesidades de su población y elevar su nivel de vida en forma persistente.

### Hacia una nueva política de comercio y desarrollo

Ya que estos problemas también afectan a otras regiones en vías de desarrollo no es de extrañar que en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, recientemente celebrada en Ginebra, los países latinoamericanos, junto con los africanos y asiáticos, hayan concertado allí una plataforma común para una acción coordinada en el campo internacional, cuyo objetivo principal es acortar la brecha muy considerable que existe entre el poder adquisitivo de sus ingresos de exportación por una parte, y sus necesidades de importación desde los grandes centros industriales, por otra.

Se trata, en esencia, de lograr mejorar la relación de precios del intercambio con estos centros industrializados y un acceso más fácil a sus mercados para las exportaciones de los países en desarrollo, tanto de productos primarios y alimentos como de manufacturas y semimanufacturas. También se busca el establecimiento de un régimen de financiación compensatorio para atenuar las consecuencias de las fluctuaciones de precios y otras medidas de ayuda financiera y técnica.

Sin duda, la creación y funcionamiento del nuevo mecanismo internacional de comercio propuesto a la Asamblea General de las Naciones Unidas por la Conferencia de Ginebra, contribuirá a la realización de éstas y otras aspiraciones de los países en desarrollo. Pero el proceso de cambiar los módulos de intercambio vigentes para llegar a una nueva política y estructura del comercio internacional, a más de ser difícil y complejo tardará cierto tiempo en surtir los efectos y resultados deseados. Un aflojamiento de la política proteccionista que siguen algunos grandes centros industriales podría ayudar, por cierto, a vigorizar las exportaciones de productos primarios latinoamericanos, pero por fuertes que sean éstas hacia el resto del mundo - y no podrán serlo en alto grado por las razones ya mencionadas - América Latina no estará en condiciones de contar con todos los ingresos que requiere para elevar el nivel de vida de sus pueblos si no hace un esfuerzo deliberado para aprovechar mucho más racionalmente todos los recursos propios disponibles produciendo e intercambiando dentro y fuera de la región una cantidad de bienes manufacturados y semimanufacturados muy superior a la actual.

/El crecimiento

El crecimiento demográfico acentúa la necesidad de las reformas estructurales y de la integración

Cabe anotar al respecto que la tasa de 2.7 por ciento de crecimiento anual del producto por habitante, que caracterizó la década de postguerra, se ha reducido desde entonces a alrededor de 1 por ciento anual en promedio para el conjunto de América Latina, llegándose a registrar un estancamiento y hasta un retroceso en términos absolutos en algunos países. Al mismo tiempo, la población ha seguido aumentando a un ritmo jamás antes alcanzado por región alguna, o sea, casi 3 por ciento anual. A este paso, la población total de América Latina, que actualmente es de unos 230 millones de habitantes, sobrepasará los 300 millones hacia 1975 y llegará a los 600 millones a fines del presente siglo, es decir, será diez veces mayor a la que tenía en 1900.

Para que el ingreso por habitante de esta población recupere y mantenga siquiera un ritmo de crecimiento semejante al logrado en la década de postguerra, será preciso que hacia 1975 América Latina logre más que duplicar su producción agrícola y triplicar con creces la producción industrial con relación a los niveles actuales.

Estas y otras metas aun más alejadas en el largo y duro camino que América Latina debe recorrer para alcanzar un desarrollo en gran parte autodinámico serán muy difíciles de lograr si continúa fragmentando su vasto potencial regional en veinte economías dispersas.

Afortunadamente, ahora parece estar cobrando vigor el concepto - tantas veces propugnado por la CEPAL - de que el adelanto técnico de la agricultura y la aceleración de la industrialización deben ir mano a mano, dentro de programas equilibrados de desarrollo nacional y regional que abarquen las transformaciones estructurales necesarias en éstos y otros sectores económicos y sociales y que cuenten con ayuda técnica y financiera externa. Reformando el sistema de tenencia y utilización de la tierra y suministrando a quienes la trabajan ayuda técnica y financiera América Latina puede, indudablemente, alcanzar el grado de productividad que se requiere tanto para satisfacer las necesidades alimenticias de una población en rápido crecimiento como para aumentar los ingresos de las zonas rurales, donde habitan la mayor parte de los 110 millones de latinoamericanos cuyos exiguos ingresos medios por persona son de apenas 120 dólares por año, razón por la cual no abarcan sino un 20 por ciento de todo el consumo personal de la región.

Con un mayor poder de compra, la mano de obra agrícola contribuiría, a su vez, a fomentar el proceso de industrialización. Pero la tecnificación de la agricultura liberaría al mismo tiempo un considerable número de trabajadores actualmente ocupados en esas labores y a éstos habrá que encontrarles empleo productivo en otros sectores de la economía. Al respecto conviene señalar que si continúan las tendencias de los últimos veinte años, se estima que apenas una séptima parte del aumento vegetativo de la fuerza trabajadora latinoamericana calculada para 1975, podrá ser absorbida por las actividades agrícolas, y menos aún si se acelera la

/tecnificación de.

tecnificación de éstas, como es altamente deseable. Corresponderá, por lo tanto, a otros sectores de la economía, particularmente a la industria emplear los muy numerosos millones restantes de nuevos trabajadores.

La exigencia ineludible de dar mayor ímpetu a la industrialización es, pues, manifiesta; pero cuanto más quiera avanzarse en ese sentido, tanto más difícil será hacerlo si el proceso sigue cumpliéndose aislada e independientemente en los angostos mercados nacionales. Aparte de no presentar grandes atractivos para nuevas inversiones de capital, la actual estrechez de esos mercados aislados - y su fácil saturación - reduce las posibilidades de los países latinoamericanos para proseguir resueltamente hacia las etapas más complejas del proceso de sustitución de importaciones industriales que necesariamente tienen que afrontar. Podrán producirse tejidos o calzado con relativa economicidad en ese tipo de mercado; pero no máquinas ni equipos, ni automotores o productos intermedios, como los químicos o petroquímicos, cuya manufactura económica requiere grandes inversiones y un mercado de muy amplias proporciones.

Ese mercado existe en potencia en América Latina, pero ha estado dividido en veinte celdas separadas por altas barreras aduaneras que sólo han permitido un intercambio mínimo entre los países de la región. Las posibilidades de ensanchar este intercambio y formar nuevas corrientes de comercio son muy apreciables tanto en los productos primarios de exportación tradicional como principalmente en los productos industriales de muy escaso tráfico intrarregional hasta ahora. La producción industrial conjunta de la Argentina, Chile, Colombia, el Brasil, el Ecuador, México, el Paraguay, el Perú, y el Uruguay, por ejemplo, ha sido en orden de magnitud de unos 16 mil millones de dólares anuales en promedio en 1960-62. Sin embargo, de esa cifra considerable, solamente se han intercambiado entre esos países productos manufacturados por un valor aproximado promedio de 80 millones de dólares anuales, o sea, apenas 5 por mil de la producción total. De ese solo ejemplo - y se podría citar muchos otros - se desprende claramente la significación trascendental que puede tener para América Latina la integración económica regional efectivamente realizada.

#### El papel de la integración en el desarrollo económico

La integración vendría a representar precisamente el medio por el cual se contribuirá de una manera directa a resolver el problema del estrangulamiento externo de América Latina y a establecer un clima de sana competencia en el que se lograría elevar la productividad y fomentar el crecimiento económico de los países latinoamericanos. En efecto, la integración permitirá continuar el proceso de sustitución de importaciones en el ámbito de un mercado latinoamericano, que al trascender las fronteras nacionales, hará posible cierto tipo de especialización y complementación, aprovechando las ventajas relativas que ofrece cada uno de los países y los mayores rendimientos de las escalas de producción, sobre todo en las industrias dinámicas.

/De esa

De esa manera, el aumento del comercio recíproco ayudará a reducir el déficit virtual que hoy presentan las proyecciones de crecimiento económico de los países latinoamericanos.

El mejoramiento de los índices de economicidad de la producción latinoamericana, el avance en el desarrollo industrial y la interdependencia más estrecha que se establecerá entre los países de la región, facilitarán el logro de otros objetivos importantes. Se crearán mejores condiciones para diversificar las exportaciones a otras regiones, estableciendo nuevas corrientes de comercio de manufacturas y fortaleciendo su posición competitiva en los grandes mercados mundiales, y se acrecentará el poder de negociación que necesita América Latina para obtener un tratamiento equitativo en sus relaciones comerciales y financieras con los países de más alto nivel de ingreso.

Sin embargo, no está de más insistir en que la integración no debe considerarse como una fórmula mágica que puede resolver por sí sola y a un mismo tiempo todos los múltiples y heterogéneos problemas del desarrollo económico y social latinoamericano, aunque es, sin duda, el medio de que disponen los países latinoamericanos para impulsar de inmediato el crecimiento económico nacional; más lento será tal progreso si los países no aplican simultáneamente una política planificada que remueva los obstáculos internos que están frenando su desarrollo.

Tampoco puede pensarse que la continuación del proceso de sustitución de importaciones en el ámbito de un mercado común latinoamericano pueda llevar a la autarquía económica regional. La integración no significa un desplazamiento de las corrientes comerciales y financieras del resto del mundo hacia el interior de la región sino el aumento del comercio y la creación de nuevas corrientes para cada uno de los países latinoamericanos. Conforme avance su proceso de integración económica podrá variar el contenido de las importaciones del resto del mundo, pero el mercado común latinoamericano tendrá necesidad de continuar e inclusive ampliar el intercambio con el exterior para obtener ciertos bienes esenciales, asimilar el proceso técnico, y acrecentar sus recursos de inversión con el financiamiento externo.



## II

### LABOR DE LA CEPAL EN MATERIA DE INTEGRACION

En su esfuerzo por contribuir a allanar los obstáculos que se oponen al desarrollo económico de América Latina, durante muchos años la CEPAL ha orientado sus labores primordialmente hacia tres aspectos principales: la planificación económica y social con miras a facilitar las reformas estructurales necesarias; el mejoramiento de la relación de precios del intercambio y de las condiciones de acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados internacionales con objeto de incrementar los ingresos en divisas; y la integración regional a fin de superar, entre otros obstáculos, las inadecuadas dimensiones actuales de los mercados nacionales.

El concepto de la integración económica regional aparece ya en el Estudio Económico de América Latina publicado por la CEPAL en 1949, es decir, apenas un año después de establecidas la Comisión y su secretaría, y ha ido adquiriendo consistencia en trabajos posteriores. No demoró mucho en traducirse en acción práctica. El primer paso concreto en esta dirección lo tomaron en 1951 los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua al solicitar a la CEPAL la creación del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Desde entonces dicho Comité, que es un organismo auxiliar de la CEPAL, ha contado con la asistencia técnica de la Secretaría de la CEPAL y de otros organismos especializados de las Naciones Unidas. En 1960 se concluyeron las labores de investigación iniciadas en 1952, y se estableció el marco institucional del mercado común mediante la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. El intercambio centroamericano total ascendió a 1963 a 66 millones de dólares, mientras que su valor en 1960 era de 32.7 millones, o sea, la mitad, y de sólo 8.6 millones de dólares en 1950.

En junio de 1964 los gobiernos centroamericanos solicitaron de la CEPAL, en su calidad de secretaría del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, la evaluación de los resultados obtenidos con el establecimiento del mercado común, y un análisis de las actividades actuales y de las perspectivas del programa de integración. Esta evaluación será considerada durante el Noveno Período de Sesiones del Comité, que habrá de celebrarse en 1965\*.

#### El papel del Comité de Comercio de la CEPAL

Con el propósito de ayudar a todos los países latinoamericanos a ensanchar las relaciones comerciales entre sí y también con las demás naciones del mundo, la CEPAL creó en 1955 el Comité de Comercio, que se reunió por primera vez al año siguiente. Para esa fecha se contaba ya con los estudios iniciales de la Secretaría de la CEPAL sobre el

---

\* En el número 27 de Noticias de la CEPAL se reseñó la evolución reciente del Programa de Integración del Istmo Centroamericano.

comercio interlatinoamericano, sus problemas y perspectivas y, además, con los datos correspondientes incluidos en otros estudios regionales, nacionales o sectoriales. El Comité de Comercio estableció, a su vez, dos grupos subsidiarios de trabajo, encargándoles de estudiar y promover, respectivamente el mercado común regional y un sistema multilateral de pagos en América Latina. El segundo de estos grupos - integrado por expertos de los Bancos Centrales latinoamericanos - ha adelantado una serie de estudios encaminados a facilitar las transacciones comerciales dentro de la región. Posteriormente se formó un tercer grupo de trabajo para tratar asuntos aduaneros.

El grupo de trabajo sobre el mercado regional celebró reuniones en Santiago (1958) y en México (1959), discutiendo en ellas los principios y bases sobre las cuales se debería establecer progresivamente el mercado común latinoamericano. Al mismo tiempo - y en relación con sus estudios acerca del proyectado mercado común regional - la secretaría de la CEPAL estimó conveniente patrocinar reuniones de expertos gubernamentales responsables de la política comercial en algunos de los países latinoamericanos que tienen mayor volumen de intercambio comercial. A dos de estas reuniones, celebradas en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, en agosto de 1958 y abril de 1959, asistieron, en calidad de consultores de la secretaría, funcionarios y técnicos procedentes de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. Estos recomendaron el establecimiento de una zona de libre comercio entre sus países como un paso preliminar hacia la creación de un mercado común latinoamericano de más vastas proporciones.

Posteriormente, los gobiernos de dichos países, junto con los de Bolivia, el Paraguay y el Perú, realizaron reuniones en Lima y Montevideo (1959) que contaron con los servicios técnicos de la secretaría de la CEPAL. Allí se discutió el proyecto de tratado de zona de libre comercio, inicialmente considerado en Santiago, al cual podrían adherirse también otros países latinoamericanos. México envió un observador a la última de estas reuniones, es decir, la de Montevideo.

Mientras tanto, en el Segundo Período de Sesiones del Comité de Comercio de la CEPAL, celebrado en Panamá en 1959, así como en las sesiones de la propia Comisión que se realizaron a continuación en esa misma ciudad, se examinaron todas las actividades en vías de realización con respecto al mercado común regional y se recomendó a la secretaría conceder la más alta prelación a estas labores. Cabe destacar que en esa ocasión, los representantes de todos los países latinoamericanos miembros de la CEPAL convinieron en la necesidad de establecer un mercado común regional y aprobaron los principios que debían sustentarlo, entre ellos: la participación de todos los países latinoamericanos interesados; inclusión del mayor número posible de productos; consideración de las desigualdades existentes en el desarrollo de los diversos países, y búsqueda de la progresiva armonización de los instrumentos de la política comercial con respecto a terceros países.

/Las recomendaciones

Las recomendaciones del Comité de Comercio y de la Comisión aprobadas en Panamá fueron ratificadas posteriormente por el Consejo Económico y Social y por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En cumplimiento de estas recomendaciones - y a petición de los gobiernos directamente interesados en la materia - la secretaría de la CEPAL ayudó a preparar la conferencia intergubernamental que culminó el 18 de febrero de 1960 con la firma del Tratado de Montevideo, por el cual la Argentina, el Brasil, Chile, México, el Paraguay, el Perú y el Uruguay decidieron establecer la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que abarca unos 16 millones de kilómetros cuadrados y cerca de tres cuartas partes de la población y de los ingresos totales de la América Latina. Al mismo tiempo, las Partes Contratantes del Tratado firmaron un Protocolo solicitando a la secretaría de la CEPAL que continuara prestando su asesoramiento técnico.

Desde esa fecha, la secretaría de la CEPAL, si bien ha dedicado bastantes esfuerzos y recursos a los estudios y reuniones realizados a solicitud de los gobiernos signatarios del Tratado de Montevideo, también intensificó las labores encaminadas a facilitar la participación eventual de todos los países latinoamericanos en los programas y acuerdos multilaterales existentes. Con este fin se reunió en Montevideo, en agosto de 1960, el grupo de trabajo sobre asuntos aduaneros, del Comité de Comercio de la CEPAL. Por otra parte, en diciembre de 1960, se celebró en Quito la tercera de una serie (Bogotá, 1958 y Caracas, 1959) de reuniones auspiciadas por la CEPAL en las que participaron expertos gubernamentales en materia de política comercial de Colombia, Ecuador y Venezuela. Estas reuniones técnicas contribuyeron a la adhesión de los dos primeros países citados al Tratado de Montevideo, acto que se cumplió oficialmente en 1961. La secretaría de la CEPAL ha continuado prestando su asesoramiento técnico a otros países interesados en examinar las posibilidades de participar en uno u otro de los dos acuerdos multilaterales existentes, el de la ALALC y el de Centroamérica.

En su Tercer Período de Sesiones (mayo de 1961, Santiago de Chile), el Comité de Comercio de la CEPAL y la propia Comisión pasaron revista a los acontecimientos en materia de integración económica ocurridos desde sus últimas reuniones en Panamá (1959). Al tomar nota del Tratado de Montevideo y autorizar a la secretaría que continuara prestando su asesoramiento técnico a los gobiernos signatarios de ese tratado, la CEPAL destacó la conveniencia de estudiar las posibilidades de una eventual vinculación entre las agrupaciones existentes en la región, y recomendó a la secretaría que ayudara al logro de ese objetivo y colaborara también en los esfuerzos por ensanchar el comercio de los países latinoamericanos con el resto del mundo.

En cumplimiento de este mandato, la secretaría de la CEPAL presentó al Cuarto Período de Sesiones de su Comité de Comercio, celebrado del 9 al 13 de noviembre de 1964 en Santiago de Chile, no sólo la evaluación solicitada por los gobiernos miembros respecto a los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo realizada en Ginebra y algunas sugerencias sobre las líneas de acción que debería seguir América Latina en el ámbito del intercambio internacional a la luz de esos resultados, sino también un análisis de la situación y tendencias recientes en materia de integración económica regional.

### III

#### EL MERCADO COMUN COMO META DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

En el documento presentado por la secretaría de la CEPAL sobre este segundo punto, es decir, el relativo a la integración económica regional, se señala que las finalidades establecidas por el Comité de Comercio de la CEPAL en sus anteriores sesiones han recibido consagración formal en los documentos constitutivos de la ALALC y de la Alianza para el Progreso. Anota que en el preámbulo y luego en el artículo 54 del Tratado de Montevideo, los gobiernos contratantes se declaran "decididos a perseverar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano y, por lo tanto, a seguir colaborando, en el conjunto de los gobiernos de América Latina, en los trabajos ya emprendidos con tal finalidad".

Con el mismo espíritu, en la Declaración de los Pueblos de América, aprobada en Punta del Este, los gobiernos signatarios se comprometieron a acelerar la integración de América Latina con el mismo objetivo de vigorizar el desarrollo económico y social del continente, proceso ya comenzado con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y, en otros países, por medio de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y recomienda con este fin, entre otras cosas, el establecimiento de vínculos adecuados entre ambas agrupaciones.

#### La experiencia obtenida

Observa luego el mencionado informe de la secretaría de la CEPAL que más de tres años han pasado desde esas declaraciones y el problema de llevarlas a la práctica aún no ha sido solucionado. Sin embargo, en ese período la ALALC ha podido hacer amplio uso de su mecanismo de negociación tarifaria y sus miembros han llegado a nueve, que comprenden la mayor parte de la población latinoamericana. Al mismo tiempo, el mercado común centroamericano, que habrá llegado en 1966 al libre comercio entre los países asociados así como a una tarifa externa común, ha demostrado la efectividad de un acuerdo subregional. Pero por encima de todo, se ha logrado sentar sólidas bases para nuevos avances en materia de integración y se ha adquirido una experiencia muy valiosa. Los países de la ALALC se conocen ahora mucho más entre ellos y están informados en forma más completa de sus respectivos sistemas comerciales. El comercio intrazonal se ha recuperado visiblemente y se sitúa cerca de los niveles máximos alcanzados en años anteriores a la firma del Tratado de Montevideo. Se cuenta con un marco de preferencias dentro del cual hay un proceso de sustitución creciente de las importaciones provenientes de fuera de la zona. Además, los miembros de ALALC han tomado conciencia más claramente de los problemas recíprocos que surgen en la práctica y de las soluciones posibles.

/No obstante,

No obstante, esta experiencia muestra también que los compromisos aceptados hasta hoy en la ALALC no son suficientes para alcanzar los objetivos que debe perseguir la integración como instrumento para el desarrollo. Esta lección es precisamente la que ha motivado diversas declaraciones de gobiernos y personas representativas, en las que se expresan dudas sobre la posibilidad de alcanzar nuevos progresos con los métodos actuales y se señala la necesidad de dar un nuevo impulso al movimiento de integración. Los trabajos de la Comisión Especial, creada por la resolución 75 (III) de la ALALC reflejan inquietudes similares.

### Necesidad de dar un nuevo impulso a la integración

La secretaría de la CEPAL comparte esas preocupaciones pues está convencida de que en el momento actual es particularmente necesario revitalizar el proceso de integración de América Latina. El mejoramiento de las condiciones del sector externo de América Latina, que resultaría de llevar a la práctica los principios acordados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo tomará algún tiempo. Ese atraso y otras dificultades que puedan presentarse para el mejoramiento del sector externo, hacen aún más necesario que América Latina emprenda en el orden regional interno una decidida acción encaminada a impulsar de manera sistemática el proceso de integración.

Todo nuevo compromiso para avanzar en materia de integración supone una voluntad política y una unidad de propósito aún más decidida que las que permitieron a los países latinoamericanos adoptar una posición unificada en la Conferencia de Comercio. Pero no debe suponerse que las dificultades que se presentan para alcanzar esos nuevos compromisos puedan superarse en una oportunidad futura más fácilmente que ahora. La política con respecto a las nuevas inversiones en los países latinoamericanos podría desarrollarse tomando sólo en cuenta los mercados nacionales y considerando en muy pocos casos su situación en el orden continental, con lo cual el esquema productivo tendería a perpetuar los compartimentos estancos. Por este motivo, parece urgente establecer un marco normativo que desaliente esa tendencia y estimule una mejor distribución de las tareas productivas en América Latina. Los compromisos concretos tomados hasta ahora en la ALALC no parecen suficientes para alcanzar esas metas de desarrollo. Esto quiere decir que el Tratado de Montevideo, que es una iniciativa concreta para dar comienzo al proceso de integración, debe estar sujeto a una adaptación constante que le permita satisfacer las necesidades cada vez más urgentes del desarrollo económico.

### Enfoque de los trabajos de la CEPAL

Destaca el citado informe de la secretaría de la CEPAL que conviene tener presente en todo momento que la única forma viable de integración en un continente en vías de desarrollo es el establecimiento de un mercado común. Este objetivo está ampliamente reconocido tanto en el Tratado de Montevideo como en la Carta de Punta del Este y en diversas resoluciones de la CEPAL. Como la secretaría de la CEPAL está trabajando sobre estas bases, su informe al Comité de Comercio puntualiza luego algunas de las exigencias esenciales de dicho mercado común:

i) El mercado común no sólo significa la abolición de todas las barreras a las importaciones sino también el establecimiento de condiciones equitativas de competencia dentro de él. Resulta, pues, indispensable la armonización de la política comercial y arancelaria hacia terceros países y la adopción de tipos de cambio realistas. Además, habrá que hacer frente a las distorsiones que puedan resultar de las distintas políticas fiscales y sociales.

ii) La abolición de las barreras al comercio no basta por sí misma para dar, en los diversos sectores industriales básicos, el impulso dinámico necesario para el desarrollo de la región; tampoco garantiza una distribución equitativa de los beneficios entre los participantes. Deben existir mecanismos que impulsen la especialización y complementación regionales, y los medios para fomentar el desarrollo armónico de la región en su totalidad.

iii) Teniendo en cuenta las condiciones de producción en la agricultura de esta región, será necesario establecer reglas y mecanismos apropiados para el comercio de los productos del sector.

iv) No es posible organizar la producción y hacer circular las mercaderías sin el establecimiento de una red adecuada de transporte interno y de comunicaciones.

v) El mercado común ha de concebirse de suerte que mantenga y mejore la situación de la empresa latinoamericana. Se deberá en la medida necesaria, armonizar las leyes de los diversos países en materia de inversiones extranjeras y recurrir a otros medios positivos para fortalecer la empresa latinoamericana.

vi) Para que el mercado común pueda servir de instrumento clave del desarrollo económico, no puede basarse solamente en el juego de las fuerzas económicas espontáneas. Es por ello que requiere, mucho más que el caso de una integración entre países desarrollados, de instituciones comunes dotadas de las atribuciones necesarias para actuar.

Anota entonces el informe de la secretaría de la CEPAL que para alcanzar todas y cada una de estas exigencias es necesario concluir diversos estudios. La CEPAL, la ALALC y otras organizaciones que trabajan en el campo de la integración ya han iniciado esa labor. En lo que respecta a la CEPAL se han iniciado estudios en los siguientes campos: perspectivas de integración de varios sectores de las industrias básicas, situación y perspectivas de la agricultura en la región, y situación del transporte (Véase sección IV). Además, con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, se ha iniciado un amplio estudio tendiente a examinar más detenidamente todos los aspectos del papel que puede desempeñar la integración, y las relaciones que existen entre ésta y el desarrollo con el objetivo de establecer en qué forma la integración deberá incluirse en los programas y políticas de desarrollo.

/Para evitar

Para evitar duplicaciones y distribuir las tareas en forma más sistemática debe existir una estrecha colaboración entre la CEPAL y las diversas organizaciones latinoamericanas que se ocupan de asuntos económicos y de la integración. Los estudios sobre la materia han de realizarse conforme a una unidad de concepto y un plan de acción ajustado a las exigencias de las diversas etapas del proceso de integración.

Muchos de esos estudios demandarían tiempo y recursos considerables. Tampoco es posible esperar a que la totalidad de los estudios de detalle estén listos, antes de proceder a tomar decisiones de corto plazo, pues se corre el riesgo de estancar todo el proceso por efecto de un círculo vicioso muy conocido. Las negociaciones sobre cada punto entre los países que deberán seguir a los estudios serán, muy probablemente, prolongadas y difíciles. Basta recordar aspectos como las grandes diferencias de niveles arancelarios y de otras medidas de efecto equivalente que existen entre los países para todas las categorías de productos; las considerables divergencias en la legislación sobre inversiones extranjeras, política tributaria, social y agrícola; las distorsiones monetarias; y la ausencia de miras regionales en la orientación del planeamiento del desarrollo nacional. Estas dificultades, relativamente mucho mayores que las que encuentran grupos de países desarrollados en su proceso de integración, deben ser reconocidas claramente para que el próximo paso hacia el mercado común latinoamericano pueda concebirse de manera ajustada a la realidad. En Europa, por ejemplo, antes de tomar compromisos de verdadera integración ya se había alcanzado un amplio grado de integración de facto y una interdependencia industrial que facilitó la adopción de los compromisos. La industria también estaba habituada, por lo general, a cierto grado de competencia. Y, sobre todo, la adopción de los compromisos globales para la integración fue precedida durante diez años de una fase de intensa colaboración económica que permitió reducir considerablemente las formas extremas de restricción al comercio intraeuropeo y crear el hábito de cooperar y la confianza de que los compromisos serían mantenidos. En América Latina, por el contrario, la colaboración dentro del continente sigue siendo mucho más limitada, a pesar de la ALALC y del mercado común centroamericano.

#### Próximos pasos

Teniendo en cuenta estas características particulares del problema de la integración de América Latina, el informe de la secretaría de la CEPAL señala que se está estudiando en qué materias son particularmente urgentes y podrían adoptarse nuevas medidas y decisiones sin necesidad de investigaciones excesivamente prolongadas, y de complicadas negociaciones. Con esa finalidad, la secretaría trata de definir un conjunto de medidas que podrían corresponder a la etapa siguiente del proceso de integración en América Latina. La base de este trabajo está constituida por la evaluación de los resultados alcanzados por la ALALC y el mercado común centroamericano y por las preocupaciones que han expresado los países miembros. En efecto, el objetivo consiste en encontrar sugerencias que satisfagan las necesidades de los gobiernos, posean equilibrio interno,

/y constituyan

y constituyan un todo funcional. Una vez resuelto el problema de esta etapa, y cumplidos los compromisos más limitados que ella implica, es de suponer que se esté en mejores condiciones para definir y negociar una nueva etapa. El gran problema de la integración latinoamericana sólo se puede resolver por pasos pequeños, pero éstos deben estar concebidos y dirigidos sistemáticamente al logro de los objetivos finales.

Entre los puntos que la secretaría de la CEPAL ha estado estudiando como posibles elementos de un programa para los próximos años se cuentan los siguientes:

i) Con miras a estimular el comercio intrarregional, se buscan los mecanismos para una reducción más sistemática de las barreras que se oponen al comercio entre los países latinoamericanos. En vez de llegar a la eliminación completa de esas barreras, el compromiso podría ser el de alcanzar, en la primera etapa, niveles más razonables de tarifas y una preferencia general moderada, creando así nuevos estímulos para el comercio en la región. Habría que prestar atención a la solución de las dificultades creadas por las diferentes condiciones de abastecimiento de materias primas. De otra parte, estos compromisos no deberán significar contracción en las ramas industriales existentes, sino apertura de posibilidades para que el aumento de la demanda sea satisfecho en el futuro por los productores más eficientes.

ii) Para facilitar la concertación de acuerdos sectoriales y de complementación encaminados a la eliminación más rápida de las barreras comerciales, tendrán que buscarse incentivos especiales de carácter institucional, financiero y comercial, incluyendo aquellas medidas destinadas a sugerir y poner en vigor durante esta etapa acuerdos sectoriales en determinadas industrias básicas. En especial, como se ha propuesto varias veces, 2/ tendrá que decidirse la conveniencia de establecer una Corporación Latinoamericana de Fomento.

iii) A fin de que la ALALC pueda reunir a todos los países latinoamericanos, deberá definirse y fortalecerse la situación de los países de menor desarrollo dentro de la región. Para esto podría utilizarse una combinación de medidas institucionales, financieras y comerciales. Al mismo tiempo, han de examinarse las condiciones en que se pueden permitir acuerdos subregionales entre países con mercados de magnitud insuficiente.

---

2/ Véase: CEPAL/OEA, Las inversiones privadas extranjeras en la zona latinoamericana de libre comercio (Publicación de las Naciones Unidas, 60.II.G.5); Integración económica de América Latina (OEA/Serv.H.X.1, ES-RE/Doc.3), preparado para la reunión del CIES en Punta del Este, agosto 1961, capítulo V; H. S. Perloff y Rómulo Almeida, La integración económica regional en el desarrollo de América Latina (OEA/Ser.H.X.4, CIES/345), noviembre 1963; y CEPAL, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680), Fondo de Cultura Económica, mayo de 1963.



iv) Como un medio más de estimular el comercio intrarregional, tendrán que considerarse mecanismos monetarios y crediticios y el establecimiento de un sistema regional de pagos, sin perder de vista el hecho de que no se puede esperar un retroceso de los países que ya han alcanzado la convertibilidad.

v) Ha de preverse el robustecimiento de las instituciones del mercado regional. Estas deberían expresar equilibradamente los intereses nacionales y el interés de la comunidad latinoamericana. No se trata por el momento de buscar una integración política, sino de crear algunos órganos más independientes, que puedan cumplir una función dinámica en el proceso de integración y sean capaces de definir el interés colectivo cada vez que el instrumento de integración deba adaptarse a nuevas necesidades. Ellas deben tener también facultad para evaluar los hechos objetivamente, y encargarse de que el programa de trabajo establecido en relación con los objetivos a más largo plazo se cumpla en la forma predeterminada.

### Conclusiones

Aunque los planteamientos de la secretaría de la CEPAL no han llegado todavía a su forma definitiva, el trabajo iniciado hace meses se encuentra lo suficientemente adelantado como para terminar un informe para fines de año.

La secretaría tiene la intención de discutir sus ideas con especialistas en las diversas materias y se mantendrá en estrecho contacto con las otras organizaciones regionales, principalmente con la ALALC, actuando de manera coordinada con ellas.

Al emprender esta tarea, la secretaría de la CEPAL se siente estimulada por las declaraciones que los países desarrollados hicieron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo con respecto a la integración regional entre países en vías de desarrollo. En esas declaraciones se advierte una conciencia cada vez más clara de que los países en vías de desarrollo hacen frente a dificultades especiales para lograr su integración y que, por lo tanto, no se les puede pedir que se ciñan a las modalidades rígidas que cabe aplicar en la parte desarrollada del mundo. Esta nueva actitud ha de permitir que los países latinoamericanos vuelvan a plantear su programa de integración desde el punto de vista de su validez económica y su factibilidad política, sin obligación de atenerse a normas internacionales rígidas y preconcebidas. Al dar de manera realista un nuevo impulso al proceso de integración, los países latinoamericanos ofrecerían prueba fehaciente de su disposición a ayudarse a sí mismos. A su vez, ello facilitaría la acción y asistencia necesarias de parte de los países desarrollados, tanto en lo relativo al propio proceso de integración como en cuanto a los postulados adoptados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

IV

TRABAJOS EN MARCHA

A. Desarrollo industrial integrado

Uno de los medios para avanzar en la integración económica es el de las integraciones sectoriales dentro de un marco general de integración y desarrollo. Se ha establecido en la CEPAL un Programa Conjunto entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la CEPAL que estudia las posibilidades de integración regional en diversas industrias: siderurgia, equipos de base, productos químicos, papel y celulosa, metales no ferrosos, insumos agrícolas y textiles.

Este programa comprende estudios e investigaciones en materia de desarrollo industrial, realizados con el aporte de las tres organizaciones, según un plan de tareas aprobado periódicamente por las mismas y ejecutado bajo la supervisión de un director designado en consulta entre las organizaciones patrocinantes.

En terminos generales, el Programa tiene por objeto reunir y elaborar los análisis y otros elementos de juicio necesarios para una vigorosa promoción de la integración económica latinoamericana en materia industrial y permitir la reformulación de los planes nacionales de desarrollo a la luz de las perspectivas y limitaciones asociadas a una integración de los mercados nacionales.

Esos objetivos significan que el Programa Conjunto deberá preparar estudios bastante profundos de diversas ramas de la industria, en cada una de las cuales se analizarán las posibilidades y modalidades de integración regional. Esos estudios, además de representar programas concretos de integración, podrían servir de elemento básico para la preparación de propuestas de inversión en "industrias de integración", esto es, proyectos industriales vinculados a la integración regional, pero sin tener que esperar un acuerdo general o un convenio en la rama correspondiente. Esos proyectos derivarían de los trabajos sectoriales y se someterían a consideración del BID para su eventual promoción y financiamiento. Por último, los estudios sectoriales, preparados con una visión regional, serán también un elemento fundamental para reorientar, de acuerdo con ciertos criterios derivados de aquellos estudios, los trabajos de programación industrial que se hacen aisladamente en cada país.

Se está tratando, en esta forma, de poner en marcha un mecanismo de elaboración sistemática de aquellos estudios y antecedentes técnicos y económicos sin los cuales los países latinoamericanos difícilmente podrán ser llevados a dar todo el impulso que necesita el proceso de integración económica de la región.

En otras palabras, se conciben los trabajos de preparación para una integración regional en materia de industrias, en dos planos: los

/trabajos de

trabajos de elaboración sistemática de antecedentes técnicos y económicos y las tareas ya propiamente de promoción. Con ese objeto los resultados de los estudios del Programa Conjunto se pondrán a disposición de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el mercado común centroamericano.

## 1. Estudios sectoriales

Los estudios sectoriales se hacen por grandes ramas industriales, para grupos de países o el conjunto de América Latina, tomando en cuenta las características de cada sector. Por regla general, esos estudios abarcarán un análisis del mercado presente y una estimación del mercado futuro (proyecciones de la demanda), un levantamiento de la industria existente en la región y de las condiciones técnicas y económicas en que opera y una estimación del desarrollo posible de la fabricación del sector en América Latina. Al mismo tiempo, se estudiarán las condiciones en que están disponibles los insumos necesarios, las economías de escala dominantes en la industria, etc. Tales estudios sectoriales, que tienen una larga tradición en la CEPAL,<sup>3/</sup> deberán ahora tener presente en especial las ventajas comparativas de cada país y las posibilidades de complementación de los medios productivos de varios países, preocupándose de indicar los objetivos y la política de desarrollo para el sector industrial del caso, elaborados desde un punto de vista regional. Deberá tomarse explícitamente en cuenta el caso de los países pequeños, en que una consideración estática de las ventajas comparativas podrá no ser enteramente adecuada, y se introducirán algunas rectificaciones orientadas por criterios dinámicos.

Los trabajos que se han iniciado hasta esta fecha se refieren a las siguientes ramas de industria: a) siderurgia; b) metales no ferrosos (aluminio); c) química; d) celulosa y papel; e) máquinas-herramientas; f) mecánica en general, y g) textiles.

## 2. Siderurgia

Se han concentrado las actividades en este campo en la preparación de un estudio sobre la economía de la industria siderúrgica en América Latina. El esquema adoptado para este trabajo define los siguientes objetivos básicos: a) un examen resumido de la situación actual de la industria y los problemas que constituyen un obstáculo para una utilización más efectiva de sus inversiones y un crecimiento más rápido de la producción. Con este fin, se efectuarán comparaciones entre plantas latinoamericanas

---

<sup>3/</sup> Véanse, por ejemplo, los estudios sobre fabricación de equipos industriales de base en la Argentina y el Brasil (E/CN.12/629/Rev.1 y E/CN.12/619/Rev.1, respectivamente), de máquinas-herramientas en el Brasil (E/CN.12/633), de la industria química en América Latina (E/CN.12/628/Rev.1), de la industria textil en varios países latinoamericanos (Chile E/CN.12/622, Brasil E/CN.12/623, Uruguay E/CN.12/691), etc.

y entre éstas y otras de fuera de la región; b) una ejemplificación, en términos cuantitativos si fuera posible, de las diversas alternativas para un desarrollo regional integrado de la industria siderúrgica latinoamericana durante la próxima década, y una comparación con la evolución probable de la industria si se quedara restringida por los mercados altamente protegidos en cada país.

La redacción del informe ha sido iniciada y está a punto de terminarse la descripción y evaluación de las principales plantas y los procesos en ellas utilizados. El trabajo relativo a mercado, inversiones en la industria existente y costos de producción en las principales plantas integradas está en marcha.

### 3. Metales no ferrosos (aluminio)

Un estudio sobre la industria del aluminio fue iniciado recientemente y tiene por objeto evaluar los mercados actuales y potenciales, así como los recursos existentes de materia prima y energía eléctrica. Se espera determinar costos de producción en localizaciones alternativas dentro de la región. Por el momento, el trabajo está limitado al análisis de la demanda de productos de aluminio en América Latina.

### 4. Química

Las actividades con respecto a la industria química se concentraron principalmente en la preparación de un seminario sobre esta industria que se celebrará en Caracas, Venezuela, del 7 al 12 de diciembre de 1964. Como documento de fondo se utilizará en ese seminario el estudio sobre el sector preparado por la CEPAL, actualizándose algunos datos.<sup>4/</sup>

### 5. Papel y celulosa

En lo que se refiere a papel y celulosa, se están actualizando los datos obtenidos en trabajos anteriores que abarcaron una serie de países latinoamericanos. Además, se está trabajando en la obtención de datos de capacidad productiva por países y por fábricas. Las actividades en este campo se verán ampliadas con la inclusión de las industrias madereras.

### 6. Máquinas-herramientas

Se ha terminado el trabajo de investigación directa para el estudio de las máquinas-herramientas en la Argentina. Este estudio será el segundo de una serie, siguiendo al del Brasil publicado anteriormente. El proyecto comprende estudios, de igual naturaleza, de los otros países productores de máquinas-herramientas.

---

<sup>4/</sup> Véase La industria química en América Latina (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 64.II.G.7).

### 7. Mecánica

## 7. Mecánica en general

Un estudio sobre la industria mecánica del Uruguay fue terminado en su versión preliminar. Asimismo, se ha finalizado la investigación en Venezuela y se prepara un primer borrador del estudio titulado "Un programa de sustitución de importaciones para el desarrollo de la industria mecánica" relativo a aquel país.

## 8. Textiles

El estudio sobre la industria textil de Colombia fue publicado recientemente. 5/ Están a punto de publicarse los estudios sobre Perú y Bolivia y se están redactando los informes correspondientes a la Argentina, Paraguay y Ecuador. El trabajo de campo en Venezuela se ha iniciado recientemente. Una vez finalizados los estudios por países y sobre la base de ellos se proyecta preparar un informe sobre las perspectivas de integración de esta industria en la región. Asimismo, se está preparando un trabajo relativo a la fabricación de maquinaria textil en América Latina.

## B. Estudios en Materia Agrícola

La integración del sector agrícola entre los países latinoamericanos plantea dificultades y respuestas particulares. La cantidad muy grande de explotaciones existente en este sector, con notables diferencias en la productividad individual, y la relativa rigidez para efectuar reajustes, derivada en parte del desconocimiento de las posibilidades alternativas para el uso del suelo, son factores que hacen de la integración agrícola una tarea muy compleja y laboriosa. Sin embargo, las variadas condiciones de clima y suelo que se registran en esta región permiten suponer que es posible llegar a cierto grado de especialización y complementación entre las agriculturas de los países latinoamericanos. Además, el gran crecimiento de la demanda de productos agrícolas que se prevé para los próximos años, derivado del acelerado crecimiento demográfico y del aumento de los ingresos, permite estimar que será necesario utilizar más plenamente los recursos de tierra actualmente explotados en todos los países, a fin de dar lugar a una oferta interna suficiente que evite un aumento exorbitante de las importaciones desde fuera de la región.

### 1. Integración agrícola

Teniendo en cuenta la importancia de este sector en el conjunto de la economía - en atención a su contribución al producto bruto, a la ocupación de mano de obra, a los suministros de alimentos y materias primas y a su participación en el sector externo - un proceso de integración económica no puede dejar de lado la agricultura. Es por ello que la secretaría de la Comisión ha iniciado un estudio detenido acerca de las posibilidades, alcance y estrategia de una integración regional de la agricultura.

---

5/ La industria textil en América Latina. III. Colombia. Publicación de las Naciones Unidas; No. de venta: 64.II.G/Mim.2.

El primer paso en un estudio de esta naturaleza será conocer los niveles actuales de consumo de los principales productos agropecuarios y proyectar los niveles probables a mediano y largo plazo. Igualmente, deberá conocerse el origen de los actuales abastecimientos en cada país (producción nacional e importaciones por origen) y la existencia o no de tierras para ampliar la producción. Una comparación de rendimientos unitarios y de precios pagados a los agricultores en cada país (en unidades de cuenta comparables) permitirá definir el grado de competencia de cada país frente a los demás. De esta manera se trataría de establecer, en términos generales, la magnitud y dirección probables del movimiento comercial de los productos agrícolas considerados, <sup>6/</sup> el grado de sustitución de importaciones extrazonales y el tipo de resguardos que habría que adoptar para las producciones nacionales hasta tanto ellas no alcancen mayor nivel competitivo o se lleven a la práctica los reajustes indispensables. Posteriormente será necesario considerar con mayor preferencia las medidas que deberán introducirse en las economías agropecuarias de los diversos países a fin de dejarlos en condiciones competitivas. Entre estos reajustes pueden señalarse dos categorías principales: i) las medidas tendientes al aumento de la productividad en zonas accidentalmente marginales, y ii) la modificación del aprovechamiento del suelo en aquellas zonas decididamente marginales. Como es obvio, la determinación de estas dos categorías exigirá la realización de investigaciones más profundas al nivel nacional y zonal. Las condiciones que determinan un nivel dado de productividad y costo de producción varían notablemente de una zona a otra dentro de cada país y, con mayor razón, de un país a otro. Sin embargo, una vez conocidas las diversas situaciones presentes y las futuras de producción, en función del crecimiento esperado de la demanda, será más fácil a los gobiernos de los países latinoamericanos elaborar un programa coordinado de desarrollo agropecuario, que incluya tanto las medidas de política de producción interna como los compromisos comerciales relacionados con el intercambio de dichos productos.

## 2. Estudio sobre insumos físicos agropecuarios

El manifiesto estado de atraso en que se encuentra la agricultura de muchos países de la región, obligará, en un proceso de integración y de mayor desarrollo económico general a mejorar las explotaciones e introducir una nueva tecnología que acreciente la productividad - por hombre y por hectárea - de modo tal de hacer participar más activamente a este sector en aquel proceso de desarrollo. Ello envuelve, entre otras cosas, el mayor empleo de ciertos insumos que podrían producirse en la región en las cantidades demandadas por la mayor tecnificación agrícola. El lograr esto último en condiciones económicas es en gran parte producto de una posible integración y adecuada localización de las plantas industriales que fabricarían dichos insumos. Resulta por ello de primordial importancia el estudiar este problema bien concreto.

---

<sup>6/</sup> Trigo, maíz, arroz, frejoles, carne vacuna, azúcar, café, algodón, cacao, lana, tabaco y mantequilla.

Un estudio de esta naturaleza se encuentra en marcha en varios países latinoamericanos y tiene por objeto determinar: i) el tamaño y las características del mercado actual de fertilizantes, pesticidas, maquinaria agrícola y semillas certificadas en los nueve países de la ALALC y Venezuela; ii) la probable dimensión del mercado a 5 y 10 años plazo; iii) las medidas de política interna para estimular el consumo de estos insumos en cada uno de los países señalados; iv) las medidas para facilitar el intercambio de tales artículos entre dichos países; v) las posibilidades de instalar plantas industriales destinadas a abastecer los aumentos de la demanda y a sustituir importaciones, desde fuera de la región, de estos insumos como parte del programa de integraciones sectoriales y dentro del marco general de integración y desarrollo económico.

El estudio estará terminado a mediados de 1965. Para su realización se cuenta con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo.

### C. Estudios en materia de transportes

Un requisito básico de la integración económica es sin duda el desarrollo progresivo de un sistema regional de transportes y comunicaciones, tanto terrestres como marítimos. Si se abarca en una visión de conjunto el sistema actual de transportes regionales, se ve que se limita prácticamente al transporte marítimo y en algunos casos al fluvial, mientras que son muy escasas las vías internacionales de transporte terrestre y de ínfima importancia el comercio exterior que se efectúa por ellas, salvo en el área centroamericana.

Parece pues urgente un estudio cuyo objetivo sería el de definir a grandes rasgos los lineamientos de una política regional, común y coordinada, de desarrollo de una infraestructura y de un sistema de transportes y comunicaciones que responda a las necesidades de una integración económica. Se trataría principalmente de elaborar dentro del marco de referencia de la integración las grandes líneas del desarrollo gradual de una red regional de transportes: marítimos, fluviales, terrestres y aéreos. El diseño de esas grandes líneas respondería a las necesidades futuras del proceso de integración y que pueda quizá servir a los gobiernos como una primera orientación práctica en sus programas nacionales de transportes y su coordinación regional para fines de la integración.

Tal estudio deberá llevarse a cabo en estrecha coordinación con los relativos al desarrollo regional en el campo industrial y agrícola y a la promoción del comercio intrazonal. El desarrollo progresivo de un sistema regional óptimo de transportes constituye, en efecto, uno de los principales determinantes de una localización racional de las nuevas industrias dentro del ámbito de América Latina, de la mejora en las condiciones de acceso a las materias primas, y de una distribución más racional de las producciones agrícolas. En particular, en cuanto al desarrollo industrial, los elevados costos de transporte anulan con frecuencia las ventajas de escala que resultarían de la concentración de la producción en algunas localizaciones

/dotadas de

dotadas de ventajas comparativas y originan además tendencias hacia localizaciones menos adecuadas, así como al mantenimiento de la producción en escalas relativamente reducidas.

## 1. Situación general de los sistemas nacionales de transporte

Está por terminarse, en colaboración con la OEA, un estudio general de la situación de los sistemas de transporte en América Latina. El estudio abarca un análisis de conjunto del estado actual de los transportes terrestres (ferroviarios y camineros), fluviales y marítimos, y de los planes y programas de modernización y desarrollo elaborados y puestos en ejecución por los gobiernos, dentro del cuadro de programas generales de desarrollo económico. Sin embargo, salvo en el caso de los transportes marítimos, el estudio enfoca los problemas principalmente desde el punto de vista de los sistemas internos de transporte y del desarrollo nacional. Completado dicho estudio, se proyecta en el futuro concentrarse en los estudios sobre transporte desde el punto de vista de la integración económica y regional.

## 2. Transportes marítimos y aéreos

En esta materia se ha colaborado estrechamente con la ALALC y se han proyectado estudios más detallados sobre los transportes marítimos, sobre todo en relación con los problemas que plantea el Anteproyecto de Convenio General de Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre, elaborado por la Comisión Asesora de Transportes (CAT) de la ALALC. 7/ Los estudios sobre transportes marítimos tendrán también particularmente en cuenta las deliberaciones y recomendaciones sobre esta materia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

En colaboración con la OEA se proyecta reanudar el estudio sobre los problemas y necesidades portuarios en América Latina, con la correspondiente estimación de las inversiones necesarias, previsto en una resolución de la Conferencia de Punta del Este, pero que había quedado en suspenso por falta de fondos. La mejora de las condiciones de operación de los puertos constituye un factor vital de la racionalización de los transportes marítimos y del abaratamiento de los fletes.

Asimismo, parece oportuno continuar los estudios y proyectos relativos al transporte aéreo regional, en particular en lo que se refiere a la cooperación técnica, operativa y comercial entre las líneas aéreas de los países latinoamericanos, pues éste puede constituir un campo muy propicio para la integración regional.

---

7/ Las dificultades y problemas que han surgido con relación a la adopción del mencionado Anteproyecto de Convenio General de transporte marítimo han llevado al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC a proponer la reunión, en el mes de marzo de 1965, de una conferencia a nivel ministerial, que examinaría todos los problemas que plantea la conclusión de un convenio regional de esta naturaleza.



### 3. Transportes terrestres internacionales

En cuanto a los transportes internacionales terrestres (ferrocarriles y caminos) se encuentra ya en marcha un estudio sobre las condiciones actuales de operación de estos transportes en el área, así como de las medidas que convendría tomar para su promoción, con miras a su mayor utilización y a la expansión del comercio regional por esta vía, que es ahora de mínima importancia. En efecto, a pesar de la importancia actual de los transportes marítimos no puede concebirse una integración económica regional más acelerada y equilibrada, sin un desarrollo gradual de un sistema regional de transportes terrestres, aspecto que reviste particular significación para los países de menor desarrollo de la región.

### 4. Transportes fluviales

Consideraciones análogas se aplican a la navegación fluvial. El mejoramiento y desarrollo de este medio de transporte interesa especialmente para la integración regional y el desarrollo económico de vastas zonas interiores del continente latinoamericano, que cuentan con extensas redes de vías navegables, hasta ahora no utilizadas con la debida intensidad. Se ha proyectado un estudio sobre esta materia.

## V

### RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE COMERCIO DE LA CEPAL

Después de considerar el mencionado documento de la secretaria de la CEPAL sobre integración económica regional y los trabajos que están en marcha en este terreno, el Comité de Comercio, en el Informe Final del Cuarto Período de Sesiones recientemente celebrado en Santiago, reafirmó "su convicción de que la integración económica de América Latina es una necesidad impostergable para intensificar el desarrollo de estos países, lograr los cambios sociales indispensables, mejorar la posición de la región frente a los problemas de su sector externo, y reestructurar la producción en condiciones de costos más bajos y aprovechamiento más racional de los recursos existentes y, por lo tanto, con objeto de que sus recomendaciones sirvan de base para los pasos futuros que deberán darse en esta materia",

#### Resolvió:

#### Con relación a la integración regional y la negociación de acuerdos internacionales:

Recomendar a los gobiernos latinoamericanos que, como medio de operar de manera eficaz en la negociación de acuerdos internacionales y de una nueva estructura del comercio mundial, deben acelerar en las formas más definidas que sean posibles la integración de la región;

/Respecto a

Respecto a las actividades de la secretaría de la CEPAL:

Tomar nota con satisfacción de los esfuerzos realizados por la Comisión Económica para América Latina en favor de la integración económica de la región, tanto en el aspecto de la investigación como en el de la concreción de directivas generales que han de servir a los gobiernos de América Latina para tomar decisiones en tal política integracionista, haciendo especial mención del documento que reseña las labores que la secretaría de la CEPAL está desarrollando en materia de integración económica;

Tener en cuenta sus acuerdos anteriores que definen la posición de la CEPAL con respecto a la integración;

Celebrar que la secretaría de la CEPAL tenga ya avanzados varios nuevos estudios sobre la materia que espera terminar en el presente año, cuya orientación es la de precisar fórmulas concretas o alternativas que puedan ser sometidas a los gobiernos para su decisión, en los puntos que constituyen los mayores factores de estrangulamiento para el proceso de integración;

Instar a la secretaría de la CEPAL a que, tan pronto estén concluidos dichos estudios, sean sometidos al conocimiento de los gobiernos de América Latina, con el fin de que, después de ser examinados por los expertos nacionales, estén en condición de consultarse y tomar decisiones sobre las propuestas o fórmulas que estimen convenientes para acelerar la integración;

Instar asimismo a la secretaría a que siga asesorando a los gobiernos que lo soliciten en el esclarecimiento de los asuntos de política comercial vinculados al movimiento latinoamericano de integración económica; y

Recomendar a los gobiernos miembros de la CEPAL que presten todo su apoyo a la realización de los estudios mencionados, incluyendo la contribución de personal especializado cuando fuere necesario.

Con relación a la intensificación del comercio entre los países en desarrollo e integración regional:

Recomendar a los gobiernos de los países en desarrollo miembros de la CEPAL que hagan un esfuerzo sistemático para intensificar el comercio entre sí y con los demás países en desarrollo e impulsar y completar los actuales esquemas de integración regional, con vistas a la plena integración de América Latina;

Recomendar a los gobiernos de los países ya participantes en acuerdos de integración regional que aceleren los estudios tendientes a la coordinación de sus políticas económicas y la armonización de los instrumentos de política comercial;

Recomendar que

Recomendar que esos gobiernos estudien la adopción, en un futuro próximo, de criterios de desgravación del intercambio recíproco que confieran una mayor automaticidad a sus programas de liberación, identificando aquellos sectores en que tales criterios puedan ser más fácilmente aplicados;

Recomendar que, dentro de esos criterios, dichos gobiernos estudien atentamente el empleo más amplio de acuerdos de complementación en aquellos sectores industriales que presenten una mayor posibilidad de integración;

Recomendar que se aceleren los estudios tendientes a la creación de sistemas multilaterales de pago, tomando siempre en cuenta la necesidad de una mayor vinculación entre las instituciones bancarias, oficiales y comerciales, como condición favorable al establecimiento de créditos recíprocos;

Recomendar que esos gobiernos patrocinen medidas financieras y comerciales tendientes a facilitar la integración de los países considerados de menor desarrollo económico relativo o de mercado insuficiente, principalmente en relación con el financiamiento de su comercio exterior y de proyectos industriales que puedan ser ejecutados en sus territorios;

Recomendar que los gobiernos de los países en desarrollo miembros de la CEPAL que todavía no participan en movimientos de integración regional, inicien o aceleren los estudios tendientes a participar en el proceso de integración; y

Recomendar a los gobiernos ya participantes en acuerdos de integración regional que adopten al más alto nivel político las decisiones tendientes a la mejor realización de lo previsto en esta presente resolución, inclusive mediante la creación de mecanismos adecuados para tales fines.

Sobre la participación de los trabajadores en el proceso de integración económica de América Latina:

Recomendar que, considerada la decisiva importancia que tiene la participación de los sectores laborales en la promoción de la política integracionista de la región, se estudie y precise, por la Comisión Económica para América Latina, con la colaboración de la ALALC, SIECA y otros organismos competentes, la fórmula más adecuada para hacer participar a los trabajadores en la elaboración y promoción del esfuerzo de integración.

