



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



E/CN.12/C.1/WG.2/3
20 de enero de 1958

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COMERCIO
Grupo de Trabajo del Mercado Regional
Latinoamericano
Santiago, Chile, 1° - 10 de febrero de 1958

RESTRICTED FOR
INTERNAL USE ONLY

SUGESTIONES SOBRE EL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

por Pierre Uri

Consultor de la Secretaría *

Nota: El señor Pierre Uri es Director del Departamento de Economía de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero y durante unos meses ha colaborado con la Secretaría. Esta estima de gran interés presentar a la consideración del Grupo de Trabajo estas páginas del señor Uri, escritas bajo su personal responsabilidad.

INDICE

	<u>Páginas</u>
<u>Introducción</u>	3
A. Planteamiento del problema	3
B. Las soluciones	6
C. Esquema de una solución	9
Apéndice a la introducción	12
Capítulo I : <u>Establecimiento de una unión aduanera</u>	17
A. Un arancel común	17
B. Eliminación de las barreras internas	19
C. Cláusulas especiales	22
Capítulo II : <u>Los sistemas de cambios y pagos</u>	25
A. Tasas múltiples de cambios	26
B. Modificaciones o desequilibrios de las tasas	29
C. Multilateralización de los pagos	30
Capítulo III : <u>Política e instituciones del mercado común</u> ...	34
A. Leyes de la competencia y la armonización	35
B. Política de expansión y de inversiones	37
C. Organización institucional	41

INTRODUCCION

A. Planteamiento del problema

Es indudable que el establecimiento de un mercado común europeo ha despertado renovado interés en la idea de la integración económica de América Latina. Sin embargo, no es nuevo el concepto en sí, pues desde hace algún tiempo ha venido debatiéndose en público en distintas formas y se funda en razones existentes antes de que se estableciera el mercado común europeo. Esas razones son evidentes para quien observa los hechos desde fuera.

Hay que cuidar, por lo tanto, de no incurrir en correlaciones demasiado apresuradas o en analogías superficiales. La situación difiere radicalmente de la de los seis países que integran la Comunidad Económica Europea (CEE), y las soluciones que se adopten, aunque aprovechen su experiencia, deben tener características propias adaptadas a las condiciones latinoamericanas.

1. La primera diferencia notoria es que el intercambio entre los países europeos, incluso entre los seis de la Comunidad, pero especialmente entre los miembros de la Organización de Cooperación Económica Europea, representa la mayor parte de su comercio total; en cambio el comercio interlatinoamericano constituye sólo una pequeña proporción (10 por ciento) del comercio exterior de la región en conjunto. Como es natural, se presentan marcadas diferencias entre uno y otro país, pero esa cifra media indica que cada país latinoamericano ha buscado por separado la complementación de su economía con el resto del mundo, sobre todo con Europa o los Estados Unidos. Por otra parte, llama la atención la ausencia casi total de exportaciones de manufacturas entre los países de la región, hecho que pone de manifiesto la falta de competencia en que se ha desarrollado la industria y la tendencia hacia la elevación de los costos resultantes de esa autarquía.

Se plantea entonces la duda de si tales hechos restarán todo valor

/práctico a

práctico a cualquier intento de mayor integración económica o si, por el contrario, lo harán a la vez más fácil y fructífero. Puede argüirse que la eliminación de todas las barreras comerciales entre países que están muy cerca unos de otros, que tienen un sistema de transporte muy avanzado, que se dedican a los mismos rubros de producción y que han alcanzado más o menos el mismo grado de desarrollo y productividad, entraña mayores riesgos y puede exigir mayores reajustes que la integración de países situados a latitudes muy diferentes, con clima muy distinto y que, por lo tanto, se complementan en general entre sí y están protegidos por la distancia y por la dificultad de transporte.

Por lo que toca al papel que desempeñan la distancia y la dificultad de transporte es dable alegar que no deben sumarse a esas dificultades aquellas que obstruyen artificialmente el comercio. Al parecer se produce un círculo vicioso que de cualquier modo hay que romper. Una condición del desarrollo es el establecimiento de una red de transporte, que no podía crearse ni funcionar económicamente a menos que haya suficientes productos que transportar. Por otro lado, aunque se reduzcan o se eliminen las barreras comerciales, las deficiencias del sistema de transportes impedirán la afluencia de mercaderías. Sólo mediante la eliminación gradual de los obstáculos artificiales que se añaden a los naturales puede mejorarse el sistema de transportes, disminuir sus costos y aumentar así la afluencia de mercaderías y acelerar el ritmo de desarrollo.

2. En América Latina el grado de desarrollo -medido según el ingreso real por habitante- es en general mucho más bajo que en los países europeos. Esta diferencia refleja el hecho de que mientras en Europa (sobre todo en los seis países de la CEE) ya existen todos los tipos de producción, en América Latina el proceso de industrialización y desarrollo está todavía en ciernes. En cierto modo por causa de esta situación inicial, la idea de la integración puede tener mejor acogida y resultar más atractiva. No se trata tanto de una competencia entre industrias ya establecidas, en que se corre

/el riesgo

el riesgo de los reajustes, como de planificar en común el desarrollo de nuevas industrias, evitando las duplicaciones innecesarias o la ubicación antieconómica y asegurando desde un comienzo la escala de producción más conveniente para las industrias que se establecerán.

También es importante conocer los factores que hoy obstaculizan el desarrollo y que hasta pueden limitarlo. En muchos casos se trata de falta de capital, por lo que es más necesario no derrocharlo en la instalación de industrias pequeñas y de costo elevado que se verán afectadas por las deficiencias de transporte y de producción de energía. Por otra parte hay que considerar la gran inestabilidad del mercado de exportación de productos primarios de que dependen la mayoría de los países para sustentar su producción y allegar fondos con que pagar las importaciones necesarias. Se explica así la vulnerabilidad del proceso de desarrollo, que está en gran medida supeditado a la afluencia de capital extranjero y a la capacidad para importar equipo. En algunos casos los mercados externos no sólo son inestables, sino que van reduciéndose por lo menos en los países industrializados que proporcionan equipo.

Esos hechos apuntan hacia la necesidad de orientar el capital a industrias mucho más productivas --reservándolo en gran parte para los servicios esenciales y para mejorar las existencias de alimentos--, de crear algunas industrias productoras de equipo que abastezcan a un mercado importante, y, por último, de reorientar algunas exportaciones, sobre todo de productos alimenticios, hacia las regiones de la misma América Latina donde pueden satisfacer necesidades urgentes. Estas regiones podrían, a su vez, proporcionar algunas materias primas o los bienes necesarios para la producción y el desarrollo.

3. Por otra parte, a un nivel de desarrollo muy por debajo del europeo, las diferencias entre los países y también entre las regiones de un mismo país son mucho más acentuadas que las observadas en la Comunidad de los Seis, o hasta entre los casos más extremos dentro de la OCEE. Es indudable que esas diferencias tan pronunciadas pueden representar un problema que es preciso afrontar resueltamente. En caso

contrario, si no se toman medidas concretas al respecto, cualquier intento de integración puede resultar en una concentración aún mayor del desarrollo industrial en algunas regiones, sin afectar a las demás o hasta empobreciéndolas. Por otra parte, tratándose de una región más amplia, pueden buscarse los medios de dar un impulso inicial a las regiones menos favorecidas, de manera que puedan aprovechar posibilidades económicas que de otro modo quedarían inexploradas.

Llama particularmente la atención el hecho de que mientras las economías europeas, con pocas excepciones, pueden considerarse fuertemente integradas, tanto por las intensas relaciones que las unen como por la reducción -en términos comparativos- de las diferencias en el ingreso real de sus diversas partes, la mayoría de los países latinoamericanos presentan marcadas diferencias entre sus distintas regiones, sin que los principales centros de actividad tengan muchas oportunidades de contribuir al desarrollo de los distritos más apartados. La única forma de salvar los obstáculos consiste en dar a esos distritos la oportunidad de un intercambio más estrecho con las zonas vecinas de otros países. Hasta serían viables proyectos regionales de desarrollo que abarquen un conjunto de distritos pertenecientes a varios países pero geográficamente interrelacionados. Tales posibilidades sólo podrán concretarse si las divisiones políticas no constituyen también fronteras económicas insalvables, y es probable que el proceso de integración internacional se presente como condición indispensable para la integración interna de algunos países.

B. Las soluciones

Las características esenciales de la situación pueden resumirse así: necesidad de una tasa acelerada de desarrollo, a la vez que grandes diferencias no sólo entre los países sino también entre las regiones de un mismo país; falta de homogeneidad y de comunicación directa y fácil en la región considerada en conjunto; dificultades crónicas en el balance de pagos, que retardan el desarrollo de estos países, pese a que sus economías se hallan orientadas hacia el exterior.

/Ante estos

Ante estos hechos cabría preguntarse si conviene intentar la integración o si ésta vendría a dificultar más el desarrollo debido al aumento del costo de la inversión que resultaría del establecimiento de industrias de bienes de capital. Sin embargo, éste no sería necesariamente el caso, ya que la protección inicial concedida para el establecimiento de nuevas industrias no debe mantenerse en forma permanente, sino que puede ser tanto menor cuanto mayor sea el mercado que abastezcan y más fuerte su competencia en ese mismo mercado.

Además, es probable que la alternativa no sea un continuo intercambio con el resto del mundo de productos primarios por manufacturas y equipo, sino un mayor esfuerzo por producir en el país manufacturas para mercados nacionales limitados, como lo ha demostrado el drástico trastrueque de la división internacional del trabajo en la política de los países latinoamericanos.

También cabría hacer resaltar que - aparte las economías de escala de gran significación en algunas industrias de importancia estratégica - los principales efectos de la creación de una región económica - más amplia y poderosa son la formación de una psicología y de actitudes nuevas, el estímulo que se da a la difusión más rápida del progreso técnico y, sobre todo, el aumento de la capacidad para resistir las conmociones externas, para vencer las dificultades del balance de pagos y para impedir las restricciones acumulativas. Esta menor vulnerabilidad e inestabilidad, así como la mayor libertad de circulación de la técnica y el resurgimiento del espíritu de empresa, contribuyen en forma decisiva al propio desarrollo.

Por otro lado, es muy cierto que dentro de una región tan vasta como América Latina existe mayor número de regiones menores, pero bien definidas, que constituyen unidades más reales y que se prestan mejor para concentrar en ellas los esfuerzos de desarrollo. Pero esa idea no se opone a la búsqueda de un sistema más amplio, en el cual esas regiones serían objeto de proyectos comunes de desarrollo, tratando de eliminar los obstáculos que impidan su ejecución.

/Tampoco hay

Tampoco hay que imaginarse una especie de opción entre una política de integración y otra de programación de las inversiones, ya que ambas se complementan. Cuanto mayor sea la proporción de nuevas industrias por desarrollar, más importancia tendrá el análisis cabal de los mercados futuros, de los tipos de producción que convendría iniciar, del tamaño y la ubicación de las empresas. Del mismo modo, la eliminación de las barreras comerciales pondrá de manifiesto la verdadera importancia práctica de ese análisis y evitará que sus resultados se vean frustrados por limitaciones de orden institucional.

Podría pensarse en un plan progresivo, en el que la integración se limitaría inicialmente a un número reducido de productos. De inmediato deben considerarse cuatro puntos evidentes. La integración debe ser progresiva hasta en industrias particulares, de modo que podrían agregarse ilimitadamente períodos de transición de las sucesivas industrias. Además, no siempre es fácil lograr un equilibrio entre distintos países en un campo reducido de productos, ni es verdad siempre que para intensificar el intercambio sea preciso liberar los mismos productos en todos los países participantes. En efecto, en muchos casos puede resultar más conveniente que cada uno libere distintos grupos de productos. Por último, la competencia que se suscita con esa liberación parcial no puede compararse con la que prevalecería en un mercado más general, pues no podrían aplicarse adecuadamente medidas económicas generales para contrarrestar cualquier desequilibrio y el sistema podría basarse en una distorsión fundamental.

También es posible que la progresividad adopte la forma de un proceso paulatino, que abarque toda la economía, con los atrasos necesarios. En vez de escoger entre diferentes tipos de soluciones - un amplio mercado regional o regiones concretas de desarrollo; el juego de las fuerzas mercantiles o la programación de las inversiones; la liberación total o la liberación de un tipo de productos -, la solución será crear un sistema lo bastante amplio y flexible para permitir la consecución simultánea de esos objetivos gracias al margen de elección que permite, a las contrapartidas que libera y a
/las limitaciones

las limitaciones que elimina.

Ese plan debería tener en cuenta no sólo las características esenciales de la situación latinoamericana - esbozadas más arriba -, sino también la necesidad de apurar el establecimiento del mercado regional para algunas categorías de productos - por ejemplo, el equipo -, de acelerar el mayor intercambio entre los países vecinos - pongamos por caso, en abastecimientos complementarios - y; de programar el desarrollo regional en los territorios que constituyen una unidad natural. Lo más importante es que el plan debería tener características que permitiesen la incorporación a él de los países menos avanzados y facilitasen su desarrollo al nivel de los demás. Finalmente, no debería dejar de considerar que gran parte de los obstáculos al intercambio, por lo menos en algunos países de América Latina, no se presentan en la forma convencional de aranceles o cuotas, sino de restricciones y manipulaciones cambiarias y pagos bilaterales.

C. Esquema de una solución

Como primera medida para alcanzar una solución semejante podría preverse la creación de un mercado común que llegue a abarcar todas las ramas de producción, siguiendo cuatro procedimientos esenciales:

- a) Abolición gradual y paulatina de las barreras comerciales mediante la aplicación de un método que permita a cada país conservar la mayor libertad de acción posible. En cada etapa, la medida en que se reduzcan los derechos aduaneros o en que se hagan más flexibles las cuotas o medidas cambiarias se basará en promedios y no en tasas de aplicación obligatoria para cada producto; así, todos los países podrían seleccionar, de acuerdo con sus compromisos totales, aquellas líneas de producción que puedan liberar con mayor rapidez y aquellas otras que deseen seguir protegiendo por un período más prolongado.

/s) Los plazos

- b) Los plazos para la abolición de las barreras comerciales variarían según la etapa de desarrollo de los diferentes países.
- c) El objetivo último del sistema sería la abolición simultánea de los derechos aduaneros y de las restricciones cambiarias entre los países miembros y la creación de una unión aduanera con arancel único para el resto del mundo. Este arancel también se establecería gradualmente.
- d) Reorganización del sistema de pagos sobre base multilateral y adopción de medidas para hacer compatibles los diversos sistemas cambiarios con el correcto funcionamiento de un mercado común.

Sin entrar en detalles propios de una etapa posterior, se describirán someramente las analogías y diferencias entre el plan esbozado y el sistema de la CCE que instituyó el Tratado de Roma.

1. En ambos casos debería existir una unión aduanera, es decir, un arancel único. Dos consideraciones esenciales abogan en su favor, a saber, el deseo de evitar las distorsiones en la competencia interindustrial que resulten de la disparidad de los derechos aduaneros y el interés por aumentar la capacidad de negociación exterior de los países interesados.

2. El sistema que se aplicaría para abolir las barreras comerciales en el mercado latinoamericano sería mucho más flexible que el adoptado en virtud del Tratado de Roma. Gracias a ello no habría inconveniente en incorporar a él acuerdos especiales entre grupos de países. Bastará citar como ejemplos: a) los pactos entre las repúblicas centroamericanas que se hallan en vías de ejecución; b) la acción mancomunada para acelerar la creación de un mercado común de bienes de capital entre aquellos países que creen poder asumir en un futuro próximo el abastecimiento de una proporción razonable de esas manufacturas y finalmente c) los proyectos comunes de desarrollo regional y las medidas para intensificar el intercambio entre países vecinos o entre economías complementarias en alto grado.

/Los acuerdos

Los acuerdos del primer tipo no son incompatibles con un mercado común general, como tampoco lo ha sido la formación anticipada o acelerada de una unión aduanera entre los países del Benelux con respecto a su incorporación a la CCE. Los convenios del segundo tipo significarían que los países interesados, de común acuerdo, consienten en que el mayor peso de la reducción de sus derechos aduaneros vigentes para los países miembros recaiga sobre los bienes de capital, dentro del promedio que debería respetarse en las primeras etapas. Los arreglos del tercer tipo se apoyarían en las consultas tendientes a determinar sobre qué rubros aplicarían bilateralmente la mayor reducción de derechos aduaneros los países que desearan intensificar de inmediato su comercio recíproco. Esas reducciones se extenderían en forma indiscriminatoria a todos los países miembros, pero en la realidad y en virtud de la elección misma de los productos, afectarían sobre todo a las importaciones recíprocas de los países que suscribieran esos acuerdos.

3. Lo más importante es que no sean los mismos los plazos estipulados para los diversos grupos de países. Es posible que esta falta de completa uniformidad y de reciprocidad total sea uno de los requisitos indispensables para que, en beneficio de la región entera, disminuya la diferencia - que de otro modo aumentaría probablemente - entre los diferentes grados de desarrollo de los países latinoamericanos.

En efecto, el mecanismo previsto abriría la posibilidad de atraer al capital extranjero sobre todo hacia las regiones menos desarrolladas, ya que éstas ofrecerían una combinación de tres tipos de ventajas: a) período de protección más largo; b) establecimiento de un mercado más amplio sin necesidad de esperar a que se elimine esta protección del mercado interno; c) por último, dada la aplicación gradual del arancel único, será posible obtener equipo de los productores tradicionales, mientras que las industrias competidoras de los países más avanzados soportarían el peso de la protección concedida a la fabricación interna de bienes de capital.

/La creación

La creación de esos mecanismos sólo es parte de la solución y de la tarea por cumplir. Amplían el alcance del análisis de las inversiones y de la programación, análisis que resultaría más provechoso si el proceso de integración permitiera establecer empresas lo bastante grandes para distribuir en forma racional varias unidades de producción según las ventajas naturales de cada región. Por otra parte, los mecanismos de un financiamiento común que tenga bien en cuenta las condiciones y límites que rigen la obtención de capital deberán ser parte esencial de un programa de desarrollo integrado.

Si el sistema se proyecta con acierto, contendrá los atractivos necesarios para que cada país se incorpore al grupo a que propiamente pertenece por sus potencialidades económicas y por su grado de desarrollo. Interesa a los países más avanzados ponerse de acuerdo para proceder con la mayor rapidez a fin de que las industrias de capital que establezcan se procuren los mercados más amplios y en el menor tiempo posible. Para los demás es ventajoso acelerar cuanto sea posible su progreso; sólo así podrán concertar con los países más avanzados los arreglos aduaneros que a más corto plazo les permitan desarrollar corrientes de intercambio en beneficio mutuo. A todos interesa, por último, que los países insuficientemente desarrollados acepten el sistema y que los más avanzados faciliten esta ampliación del mercado.

En suma, se trata de levantar una estructura que facilite la consecución de objetivos limitados y precisos.

APENDICE A LA INTRODUCCION

Una de las formas sugeridas de iniciar el mercado regional parece particularmente atractiva. Consistiría en crear un mercado común latinoamericano para los bienes de capital producidos dentro de la región.

Tal propuesta tendría la ventaja de que ese tipo de fabricación casi no existe todavía, con lo que las industrias establecidas no estarían expuestas a los posibles efectos adversos de la competencia y haría más fácil mantener la continuidad de los programas de desarrollo que hoy se

/ven constantemente

ven constantemente entorpecidos por la dificultad de obtener las divisas necesarias para importar de Europa y los Estados Unidos los bienes de capital que constituyen parte esencial de cualquier programa de ese tipo. Pero, al seleccionar un campo para cualquier experimento en integración económica, debe cuidarse de dar a todos los países participantes la oportunidad de desarrollar algunos rubros de producción en sus territorios. Si no se hiciera así, para ellos sería un simple cambio de proveedor en condiciones que tal vez resultarían desventajosas; su dependencia de los demás no disminuiría; sus perspectivas de industrialización sobre bases económicas serían menores; finalmente, un mercado común restringido de este modo a determinados sectores correría el riesgo de desintegrarse a consecuencia de desequilibrios en el balance de pagos. En otras palabras, sólo los países que estuvieran seguros de participar en las proyectadas industrias de bienes de capital podrían realmente aceptar el sistema. Esto significaría que sólo participarían en él aquellos países que hubieran progresado más en la creación de industrias mecánicas o químicas. Un mercado común circunscrito a un número reducido de productos - principalmente bienes de capital - automáticamente habría de limitarse también a un número restringido de países.

Los países menos avanzados quedarían al margen del sistema y se encontrarían todavía más atrasados con respecto a los países desarrollados. Es lógico suponer que en realidad este esfuerzo mancomunado aceleraría el desarrollo. Los países que hubieran aunado en esta forma su desarrollo darían una base económica más sólida a sus inversiones productoras y ofrecerían perspectivas más atractivas al capital extranjero; así, pues, al final sólo se conseguiría acentuar las diferencias que separan a las economías latinoamericanas. Sería ilusorio pensar que la formación de un reducido bloque de países sirviera de primer paso a una unión más completa en el futuro, suponiendo que los éxitos iniciales estimularían a otros países para adherirse al experimento; por el contrario, a medida que transcurriera el tiempo, sería más difícil para ellos llenar los requisitos de incorporación.

A este respecto cabe recordar los delicados problemas técnicos que se presentan en cuanto la integración se concibe en función de tipos especiales de productos; aun entre las industrias que parecen mejor definidas hay casos dudosos que requieren delicadas negociaciones para determinar si es o no preferible incluirlas en el proyecto de liberalización. Sobre todo los bienes de capital, el equipo nuevo y los repuestos deben quedar sujetos a un sistema uniforme; pero hay muchos casos en que los repuestos pueden ser de uso múltiple. Para citar sólo un ejemplo, iguales repuestos pueden servir para fabricar y reparar tractores, que serían aceptados en el mercado común como bienes de capital, o automóviles de pasajeros, que quedarían excluidos en cuanto bienes de consumo.

Un sistema semejante no sólo requiere revisar constantemente las definiciones en el curso de negociaciones técnicas, sino también controles que supondrían una pesada carga para la aduana y constituirían un serio obstáculo incluso para la circulación de los productos liberados. Este aspecto sólo tiene importancia secundaria. Mucho más esencial es darse cuenta de que las condiciones competitivas no son las mismas bajo un sistema de integración limitada que bajo otro más amplio. Las comparaciones de costos y precios son imposibles sin la conversión monetaria, pero las relaciones cambiarias no son independientes de otros controles comerciales, ya se apliquen a través de derechos aduaneros, de cuotas o hasta de restricciones de los movimientos de capital. Un mercado común restringido corre el riesgo de descansar sobre una base deformada. Tal peligro se ha manifestado ya en el experimento de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Se puso en relación recíproca, sin ninguna forma de protección, a industrias que servían economías con grados muy distintos de protección externa - lo que ocasionaba discrepancias en el costo de la vida y en el nivel de los salarios monetarios - y en sus transacciones mutuas se aplicaron los tipos de cambio con independencia de los demás elementos que los corrigen y complementan para el equilibrio general del balance de pagos. Esta distorsión se toleró para provocar una acción más amplia y porque entre las industrias de que se trataba - en un sector industrial tan pesado - el mismo costo de la inversión limita los riesgos.

Si la inversión apenas puede mantener el mismo ritmo de crecimiento que la demanda, es muy poco probable que reciba un impulso adicional tan grande que desplace del mercado a los demás productores. Al contrario, cuando se trata de comparar las perspectivas de una industria nueva según el país en que se instale, el cálculo puede resultar radicalmente falseado si no se sabe algo de lo que sucederá en otros sectores de la economía en un futuro bastante cercano. Por último, si sólo se libera un sector restringido, el desequilibrio puede deberse a una inadecuada selección de los productos, lo que no podía corregirse satisfactoriamente aplicando la política económica general. Es probable, por eso, que la adaptación se lleve a cabo aumentando las restricciones en los demás campos del intercambio.

Capítulo I

ESTABLECIMIENTO DE UNA UNIÓN ADUANERA

Cuando se trata de establecer una unión aduanera, es práctica general tomar como punto de partida los derechos vigentes en los países miembros para abolirlos en cuanto a esos países - mediante cualquier método que se considere adecuado - y fundirlos en un arancel único con relación al resto del mundo. En algunas repúblicas latinoamericanas se tropieza desde un comienzo con el inconveniente de que las barreras comerciales presentan gran diversidad de formas y matices y de que los aranceles aduaneros - al menos para algunos posibles miembros de importancia - han perdido su significación positiva y se les ha reemplazado por métodos más directos de control. Tal es el caso de aquellos aranceles compuestos de derechos específicos que no han sido reajustados conforme al alza de los precios. Por lo tanto, uno de los primeros requisitos técnicos para establecer una unión aduanera es uniformar los numerosos métodos de control comercial que corrientemente aplican muchas repúblicas, o calcular su equivalencia en función de los derechos aduaneros, y crear un arancel totalmente nuevo que no puede basarse en los aranceles nacionales vigentes.

A. Un arancel común

El hecho de que el arancel común no pueda ser una especie de promedio de las tasas existentes puede resultar ventajoso para su estructuración final, aunque la falta de una base establecida creará dificultades para la negociación entre los futuros miembros. Las siguientes consideraciones podrían contribuir a la solución del problema.

En América Latina los productos sujetos a aranceles suelen dividirse en tres categorías. En primer lugar se encuentran los productos de los cuales América Latina es el principal exportador, es decir, toda una serie de materias primas y productos alimenticios, en

/cuanto a

cuanto a los cuales no necesita protección la región en conjunto. Sin embargo, la protección serviría para determinar la preferencia que los países importadores del grupo darían a sus copartícipes con respecto a otros productores de los mismos artículos.

En segundo lugar, las industrias existentes o en proyecto gozan de un alto grado de protección en cada país. Esta protección no sólo se aplica a terceros países sino también a las mismas industrias dentro de América Latina. La unión aduanera aboliría en forma progresiva esa protección recíproca con objeto de que aquellas industrias descansan sobre una base más sólida y tengan mejores incentivos para aumentar la productividad. Eventualmente, el arancel único definitivo podría ser muy inferior a las restricciones equivalentes que se aplican ahora en los diversos países latinoamericanos.

Al tercer grupo pertenecen las industrias inexistentes o las incipientes. En este caso el objeto de la unión aduanera es permitir que se desarrollen en común. No puede negarse que ante las poderosas industrias que existen en el resto del mundo, sobre todo para la producción de bienes de capital, estas nuevas industrias latinoamericanas no pueden desarrollarse sin una protección inicial. Esto no quiere decir que vayan a conservar indefinidamente su carácter autárquico. La solución sería que después de cierto tiempo se disminuyera en forma progresiva el arancel común que rige para esos productos. Esta medida serviría también para persuadir a los países del grupo que no van a desempeñar un papel importante en las industrias de bienes de capital a fin de que abran sus mercados para esos productos a los demás países miembros. No se les pediría que aplicaran desde el comienzo el arancel común, sino únicamente que vayan haciendo desaparecer gradualmente la diferencia entre sus derechos actuales con respecto al resto del mundo y las tasas comunes que se fijarían de común acuerdo.

El mejor arancel sería muy simplificado, con las menores diferencias posibles dentro de grandes categorías, con objeto de evitar las presiones de los intereses particulares y el peligro de que aumente la protección al par con la ineficiencia. Este punto reviste especial importancia en el

/caso de

caso de las industrias proyectadas o incipientes, que en todo caso deben alcanzar un volúmen de producción considerablemente mayor que el actual. También es fundamental evitar las diferencias arbitrarias en el grado de protección para no desviar el curso del proceso de industrialización, orientándolo en direcciones antieconómicas.

B. Eliminación de las barreras internas

El punto de partida para reducir los derechos aduaneros debería ser el arancel en vigor. Cuanto más elevado sea en promedio, tanto mayor será la reducción que se haga en cada etapa. Esto plantea un problema especial para los países que no tienen arancel o cuyo arancel es ineficaz. En ese caso a la protección arancelaria la reemplazan por completo restricciones cuantitativas que también han de ser eliminadas. Es preciso aplicar algún criterio común para evaluar las medidas adoptadas por los diversos gobiernos en cumplimiento de sus compromisos, y éstos deben garantizar de alguna manera que las iniciativas no se verán frustradas manteniendo esos instrumentos o introduciendo otros equivalentes.

A este respecto, lo mejor es simplificar a fondo el complejo arsenal de restricciones que se aplican hoy día. Si fuese posible corregir y aclarar la política tributaria y crediticia, que se han confundido con los controles comerciales, las formas más tradicionales de control bastarían para hacer frente a todas las situaciones, ya sean de tipo especial o general, como dificultades del balance de pagos, amenazas a ciertas industrias, tendencias inflacionistas o deflacionistas, tasa de cambio, sobrevaluación o subvaluación. Como alternativa, sería necesario calcular un arancel equivalente a algunas de las restricciones actuales, ya se trate de derechos de importación o de tipos de cambio diferenciales. Estos últimos serán considerados en el capítulo siguiente.

Conviene distinguir entre los instrumentos de protección permanente y las medidas transitorias. Así, los impuestos cambiarios o subsidios deben reservarse para las situaciones excepcionales o desequilibrios
/anormales, que

anormales, que se estudiarán por separado de acuerdo con las circunstancias de cada caso. El arancel o el equivalente arancelario de las restricciones actuales deben servir de punto de partida para la progresiva eliminación de las barreras comerciales.

En sus relaciones con los partícipes del mercado común, los países de la región deben tener derecho a sustituir por derechos arancelarios las restricciones de otro tipo. Si esa sustitución se efectúa antes de comenzar a levantar las protecciones, la mayor tasa aplicable daría en cada caso el equivalente exacto de las medidas que antes regían, siempre que sea calculable, como en el caso de los derechos de importación; de lo contrario, la tasa aplicable debe ser la estipulada en el arancel común definitivo o la aplicada por el país en cuestión a sus importaciones desde terceros países, eligiendo entre ellas la menor. Si la sustitución tuviera lugar más tarde, la tasa debería ser la inicial deduciendo previamente las reducciones que se habrían aplicado, según el período transcurrido, de hallarse en vigor esos derechos desde un comienzo.

Cada miembro debería comprometerse a eliminar todas las restricciones comerciales en relación con los demás países copartícipes dentro de un período que podría ser de 10, 15 ó 20 años. En forma provisional podría pensarse que el grupo de 10 años lo compondrían el Brasil, México, la Argentina, Colombia y Venezuela; el de 15 años, Chile, Perú, Cuba y Uruguay; el de 20 años, Bolivia, Ecuador, Paraguay, los países del Caribe con excepción de Cuba, y las repúblicas centroamericanas.

Por las razones expuestas, la misma estructura general del sistema induce a cada país a quedar en el grupo que le corresponde.

El ritmo de reducción sería, por consiguiente, $1/10$, $1/15$ ó $1/20$ por año. En todo caso, esta tasa sólo se aplicaría al promedio ponderado de los derechos vigentes. La ponderación elegida no puede ser el valor de las importaciones desde los demás países miembros en cualquier período dado, como se ha hecho en la Comunidad Europea, pues en la mayoría de los casos no existen esas importaciones y la ponderación sería igual a 0. Tampoco sirve el volumen de los recursos brutos, es decir, las importaciones más la producción. Esta última incluye las exportaciones que para algunos productos y en determinados países representan una proporción tan grande
/de la

de la producción nacional que sería muy fácil falsear el promedio obligatorio, reduciendo rápidamente a 0 la protección sobre aquel tipo de producción en que se tiene tan manifiesta ventaja comparativa.

El consumo en cambio, - es decir, las importaciones más la producción y menos las exportaciones -, constituiría una ponderación muy adecuada porque representa el mercado potencial. Podría alegarse que en un gran número de casos se conocen bien las importaciones y las exportaciones pero no la producción, lo que hace difícil valorar el consumo. Sin embargo, cabe recordar que bastaría con una estimación aproximada de un año que sirva como referencia. Al fijar las ponderaciones debe velarse porque la producción en vías de desarrollo pueda seguir gozando de una protección un tanto mayor por un período más largo sin pesar demasiado sobre el promedio ponderado. Así, pues, la estimación del consumo sólo serviría para asignar una relativa importancia a cada derecho de importación en particular. No es un mero ejercicio estadístico, y basta una estimación razonable que no puedan impugnar los demás miembros como sobrestimación o subestimación burdas.

Dentro de un amplio promedio, los países miembros poseen absoluta discreción para aplicar las reducciones como mejor les convenga. No puede impedírseles consultarse mutuamente sobre el particular, y esto es mucho mejor porque, como ya se ha explicado, permite entre otras cosas la creación más rápida de un mercado único para bienes de inversión entre los países interesados y el crecimiento inmediato del comercio de ciertos productos entre otros pares o grupos de países.

La transición progresiva de aranceles distintos a un arancel común frente al resto del mundo puede efectuarse reduciendo, a intervalos determinados, la diferencia entre los derechos existentes y las tarifas convenidas. La adopción definitiva del arancel común por parte de cada país debería tener lugar en la misma fecha en que se eliminen por completo los aranceles que rigen con respecto a los demás países miembros.

La tarifa aplicada a los países miembros para cualquier producto
/en ningún

en ningún caso debe ser más elevada que la que rige para terceros países. Esto podría ocurrir si los países que comenzaron por aplicar a un producto especial una tarifa más elevada que el arancel común, la hubieran reducido en la región, dentro del promedio prescrito, menos de lo establecido por la disposición mencionada más arriba, que rige fuera de la región. En resumidas cuentas, el efecto de esas disposiciones es que durante todo el período va aumentando la preferencia que cada país concede a los demás, hasta llegar a igualarse a la tasa externa al término del período de transición previsto para ese país. Dichas disposiciones, por otra parte, son útiles para impedir que se caiga en la tentación de fijar un arancel común muy elevado, sobre todo con respecto a los bienes que deseen producir los países del grupo A. Cuanto más elevada sea esa tasa, mayor será la ventaja temporal de que disfrutarán los usuarios de tales bienes en los países de los grupos B y C comprando en el exterior a un arancel más bajo.

C. Cláusulas especiales

No es evidente que tengan que preverse disposiciones especiales para la agricultura. El problema es muy diferente al de Europa, donde los pequeños agricultores, con una producción total casi equivalente al consumo interno, viven temerosos de los excedentes. Por el contrario, en la mayoría de los países latinoamericanos, suelen ser grandes las explotaciones agrícolas que se verán afectadas por el mercado común. La capacidad exportadora de esos países es considerable y los mismos mercados latinoamericanos son potencialmente enormes, dado el estado de desnutrición que prevalece en muchos países. Si el mercado común se hiciera extensivo a los productos alimenticios, podrían sortearse de inmediato los obstáculos que se presentan para ciertas exportaciones tradicionales hacia países más industrializados y de este modo eliminar las limitaciones que entorpecen el desarrollo de los países exportadores y contribuir significativamente a que otros eleven su nivel de vida y aumenten la productividad de la mano de obra. Además la protección que proporcionan la distancia misma y los costos de transporte es muy fuerte en la mayoría de los casos. De concebirse un período de

/transición, bien

transición, bien puede estimarse que dentro de algunos años, en los países que deseen proteger su producción nacional, ésta no marcará el mismo ritmo que el crecimiento del consumo. Un posible método de asegurar esa transición sería concluir contratos a largo plazo garantizando a los países exportadores una proporción cada vez mayor de la diferencia entre el consumo y la producción de los países importadores; la proporción aumentaría, en tanto que las cantidades irían variando de año en año en el grado en que la producción agrícola nacional abastezca el consumo interno. Más tarde, el régimen aplicable a la agricultura diferiría del régimen industrial sólo en la medida en que los países latinoamericanos conciban y apliquen una política común de estabilización de precios que no podrían realizar separadamente.

Siendo progresivo el sistema, cualquiera que sea su flexibilidad inherente y pese a que deja a cada gobierno un cierto grado de libertad para adaptar las soluciones a las circunstancias especiales de su economía o de su industria, puede alegarse que no proporciona a las industrias existentes una protección eficaz contra la penosa adaptación a las nuevas condiciones de competencia. Sin excluir del sistema esas industrias, puede alcanzarse fácilmente el mismo objetivo con una cláusula de garantía basada en distinguir entre dos tipos de adaptación: el cierre de una empresa con la cesantía de sus obreros frente a la transformación de las mismas empresas o el uso de las mismas instalaciones en nuevos rubros de producción y la absorción de los trabajadores en actividades más productivas. El segundo es precisamente el tipo de progreso económico sin sacrificios que se pretende lograr con el sistema y lograrlo será tanto más fácil si hay una continua expansión. Por otro lado, sean cuales fueren las comparaciones en términos monetarios, el costo social de emplear los recursos - sobre todo la mano de obra, que de otro modo tendría que quedar ociosa - es en realidad nulo. Si no es posible encontrar otra ocupación para esos trabajadores, su despido representa una pérdida sea cual fuere el precio a que esos mismos productos pueden obtenerse de otra fuente. Aceptando esta distinción, es posible formular una cláusula general de reserva que daría a cada

/gobierno el

gobierno el derecho de suspender la reducción de aranceles e incluso de adoptar medidas proteccionistas directas en caso de presentarse alguna amenaza inminente a una parte no despreciable de una industria que se vería obligada a cerrar sin ninguna perspectiva inmediata o más o menos cercana de dar otra ocupación a sus obreros.

Capítulo II

LOS SISTEMAS DE CAMBIOS Y PAGOS

En tanto que para la Comunidad Económica Europea constituyó uno de los problemas más delicados la eliminación de las restricciones cuantitativas -fue resuelto mediante la ampliación gradual de las cuotas hasta que, al perder su eficacia, fueron finalmente eliminadas-, el sistema de cuotas en sí no tiene gran significación en la política comercial de los países latinoamericanos por lo que se refiere a sus relaciones recíprocas. Esto no quiere decir que su régimen de intercambio sea más liberal, sino que se emplean otros métodos, basados sobre todo en el control de cambios.

En ciertos casos este control se presenta como una prohibición total de importar. Este tipo de control es incompatible con la filosofía del mercado común. A base de él resulta difícil asegurar la liberación progresiva del comercio, ya que si se aplican aumentos porcentuales a importaciones equivalentes a 0, el resultado necesariamente será igual a 0. Sería posible fijar una cuota mínima que se iría aumentando gradualmente, pero la dificultad estriba en fijarla. Una solución más simple sería dar a los países que aplican prohibiciones de importación la oportunidad de reemplazarlas en un comienzo por derechos aduaneros prohibitivos para los países miembros. Como la ponderación que se aplique en el cálculo de las reducciones medias de los derechos no estaría basada en el valor de las importaciones sino en el del consumo, incluida la propia producción interna, en general, estos derechos tendrían una ponderación eficaz, que en algunos casos hasta puede ser bastante grande y no estar excluida de la reducción progresiva. Esta última, en todos los casos, sin excepción, debe resultar en la eliminación total después de determinado período.

La desventaja más evidente de las decisiones unilaterales -que, a diferencia de las cuotas, no tienen que negociarse- está en su misma flexibilidad. Pueden introducirse o modificarse en cualquier momento, /hecho que

hecho que impide que el comercio y el desarrollo de la producción descansen sobre bases sólidas y que también da lugar a arbitrariedades en la protección otorgada a un sector determinado. En tal caso la estructura de la producción resultante puede sufrir una deformación total: mientras esas medidas redunden en aumentos de algunos tipos de producción y hasta en ganancias personales, en última instancia, se oponen rotundamente a cualquier aumento de los salarios reales. De ahí que no puedan subestimarse el peligro político que representan dentro de un futuro más o menos distante ni el elemento de inestabilidad económica que invariablemente entrañan.

El problema de los sistemas de cambios y de pagos presenta dos aspectos esenciales: la manipulación cambiaria como medio de controlar las importaciones y las exportaciones -en general a base de tasas múltiples y el bilateralismo en los pagos externos.

A. Tasas múltiples de cambio

En primer lugar debe hacerse notar que hay una fuerte tendencia hacia la eliminación de los sistemas de tasas múltiples de cambios. Estas ya han desaparecido en varios países y en otros están en vías de eliminarse. Esas reformas cambiarias representan la manera más fácil de regularizar el funcionamiento del intercambio. Sin embargo, suponiendo que no todos los países pudieran sacrificar de inmediato los sistemas de cambios múltiples en aras del mercado común, sería necesario buscar la forma de conciliar ambos conceptos. Las medidas que se adopten con ese objeto tendrán que aplicarse en la medida de lo necesario durante el período que transcurra hasta que los países interesados estén en condiciones de establecer sistemas de tributación directa, impuestos indirectos diferenciales - aplicados y recaudados eficazmente - o políticas racionales de distribución del crédito, que podrían reemplazar a sus actuales controles de cambio.

Con este fin, es conveniente, ante todo, analizar el verdadero efecto que las tasas múltiples de cambio tienen sobre el comercio. Las exportaciones que permiten al vendedor recibir a cambio de las divisas que
/ha obtenido,

ha obtenido, más unidades de moneda local que el promedio, en realidad están disfrutando de un subsidio. Lo mismo cabe decir de las importaciones por las cuales el comprador debe remitir menos unidades de moneda nacional que el promedio, a cambio de las divisas necesarias. Al contrario, las exportaciones que proporcionan al vendedor menos unidades de moneda nacional o las importaciones que necesitan cantidades relativamente mayores de moneda nacional están sujetas al equivalente de un impuesto especial. El problema, por lo tanto, puede resolverse asimilando los sistemas de tasas múltiples a un plan de manipulación de impuestos y subsidios y tratando de contrarrestar en forma análoga sus efectos sobre la competencia con otros miembros del mercado común mediante un trato adecuado en materia de impuestos y subsidios.

Un subsidio sobre las importaciones no es desfavorable a los demás miembros, en principio, por lo menos si se aplica a los bienes de consumo con objeto de impedir las alzas en el costo de la vida. Si se impone sobre las manufacturas, el equipo, las materias primas o los productos intermedios, resultarían indirectamente subvencionadas las exportaciones de productos fabricados con esas importaciones.

Un impuesto especial sobre las exportaciones sólo perjudica a los productores nacionales, a menos que el país se encuentre en una situación de monopolio y utilice este impuesto como medio de elevar los precios y explotar a los demás asociados. Los subsidios directos a las exportaciones constituyen la manifestación más característica de una competencia desleal.

En principio la solución está en autorizar a los países asociados a aquellos otros que aplican subsidios directos o indirectos para que apliquen derechos compensatorios a fin de contrarrestar el efecto de esas prácticas.

Ya se sobrentiende que al calcular el precio pagado por la moneda poco importa que la diferencia asuma la forma de tasas múltiples o que se apliquen deducciones o recargos especiales en el caso de ciertos productos.

También es necesario determinar dónde comienza el subsidio o el derecho especial resultante de las manipulaciones cambiarias. La fórmula más simple sería otorgar a cada país el derecho de dar a conocer la tasa de cambio básica que se emplearía como norma. Teniendo en cuenta su

/estructura comercial

estructura comercial, cada país debe estudiar el riesgo representado por el hecho de que sus exportaciones puedan verse gravadas con derechos compensatorios, a la luz del excedente en moneda nacional destinado a la venta de ciertos productos o de la insuficiente moneda nacional asignada a las importaciones de manufacturas que forman parte de estas exportaciones. De esa manera cada país buscaría por sí solo la solución más apropiada y no tendría impedimento para llegar a ella después de sucesivos ensayos y aproximaciones. La tasa final que se adopte no tiene por qué coincidir necesariamente con la tasa oficial declarada al Fondo Monetario Internacional.

Es innegable que esos mecanismos compensatorios pueden parecer algo complejos. Sin embargo, no lo son en mayor medida que las prácticas que deben neutralizar, ni que la mayoría de los regímenes de política comercial ahora en boga. Es indudable, por otra parte, que contribuirían a la simplificación paulatina y a la eliminación final de la manipulación de tasas cambiarias.

Este sistema permite continuar temporalmente con los métodos actuales en la medida en que equivalen a una política tributaria o crediticia, que debe continuar - teniendo en cuenta las necesidades de coordinación - en manos de cada Estado miembro. Por otra parte, con él desaparecen las ventajas comerciales artificiales de esos métodos sobre las medidas fiscales clásicas. En realidad es importante recordar que las importaciones están sujetas a un derecho compensatorio igual a la tasa de impuesto interno; así, los productos, ya sean importados o nacionales, soportan la misma carga tributaria en el lugar de consumo. Del mismo modo, la prohibición de los subsidios a la exportación obedece al hecho de que equivalen a la tributación indirecta negativa, de modo que en última instancia acaban por violar la disposición - vitalmente importante desde el punto de vista de la competencia - de que para el comprador la tributación indirecta sobre el producto no debe variar cualquiera que sea su origen.

En tanto que la aplicación de diversas tasas de cambio a diferentes productos puede ajustarse al funcionamiento de un mercado común, una

/diferencia cambiaria

diferencia cambiaria para los mismos productos según las regiones de venta - sobre todo mediante la falta de paridad entre las unidades de cuenta y las divisas genuinamente transferibles - conduciría a serias deformaciones en el funcionamiento del mercado, sobre todo si este último incluyera tanto a los países latinoamericanos, cuyo intercambio descansa en convenios de pagos que no estipulan la cancelación en oro o moneda convertible, como a otros que adoptan el sistema de liquidar los saldos con divisas transferibles en su comercio intrarregional y con el resto del mundo.

B. Modificaciones o desequilibrios de las tasas

Se plantean otros dos problemas. ¿Qué sucede si - para tomar un ejemplo simplificado de una tasa de cambio doble con un mercado oficial y otro libre - un gobierno transfiere repentinamente un producto de una categoría a la otra? Si es un producto importado que gozaba de una tasa oficial más ventajosa y queda con una tasa libre mucho más elevada, es evidente que ese producto recibe proporcionalmente mayor protección. Ese cambio puede describirse como el equivalente de un derecho de aduana. Para no excederse de los promedios de protección que el país en cuestión se ha comprometido a respetar, debe rebajar sus derechos aduaneros o modificar en el sentido opuesto, el régimen de cambios aplicable a otras importaciones. El valor ponderado de cada modificación tendría que contrarrestar la nueva protección que ha introducido para ese producto. Esto obedece al principio de que las medidas proteccionistas deben considerarse en conjunto, lo mismo si toman la forma de derechos aduaneros, de tarifas especiales o de diferencias cambiarias.

Surge otro problema cuando un país abandona el sistema de tasas múltiples de cambio, por ejemplo, para hacer que todas se igualen a las del mercado libre. Entonces hay que determinar si esta devaluación restaura el equilibrio o si, por el contrario, es una maniobra competitiva para asegurar una ventaja artificial en el mercado. El criterio que debe adoptarse a este respecto es la situación general del balance de pagos antes de la devaluación. Si la devaluación parece injustificable, todos

/los demás

los demás países miembros establecerán, para combatirla, derechos compensatorios con una tasa uniforme. Si en realidad hace posible eliminar un desequilibrio en la situación general del balance de pagos del país de que se trata, la devaluación viene a corregir una distorsión general. Sin embargo, no puede descartarse la posibilidad de que un déficit global con todo el mundo podría estar ligado a una posición competitiva normal y hasta ventajosa con respecto a los demás países miembros. Aunque no crea una distorsión, sino que más bien la remedia, la política monetaria tiende a provocar perturbaciones, y su efecto podría mitigarse aplicando derechos compensatorios cuya tasa también tendría que ser uniforme, pero rápidamente regresiva.

Desde un punto de vista más amplio, es imposible eliminar el riesgo de movimientos inflacionarios de distinto ritmo e intensidad en los diversos países miembros. Tampoco aquí existe incompatibilidad absoluta con el funcionamiento del mercado, siempre que no se agrande la diferencia entre la evolución del valor interno y externo de las monedas. Un alza de los precios que no esté seguida de reajustes en la tasa de cambio puede conducir, a menos que el saldo exterior sea favorable, a una sobrevaluación de la moneda, perjudicial a los exportadores del país en cuestión y favorable a los importadores, por lo que no deberían prohibirse los subsidios a las exportaciones ni la tributación cambiaria sobre las importaciones.

Al contrario, una disminución de la tasa de cambio mayor que el aumento de los precios constituye - siempre que no haya un déficit en el balance de pagos - una subvaluación de la moneda, lo que daría a los otros países derecho a establecer tarifas compensatorias sobre las importaciones y subsidios sobre las exportaciones a los países en que al parecer la moneda está subvaluada. Es necesario, una vez más, combinar el criterio de las fluctuaciones de los precios expresados en moneda nacional y extranjera con la situación general del balance de pagos.

C. Multilateralización de los pagos

Otro obstáculo para el mercado común es el sistema de pagos bilaterales que existe entre la mayoría de los países latinoamericanos.

/Con arreglo

Con arreglo a este sistema, si dos países desean equilibrar su intercambio a la vez que concederse un margen recíproco de crédito para defenderse de los posibles desequilibrios, los excedentes que un país adquiriera en esa relación bilateral no pueden usarse para cubrir sus déficit en los convenios bilaterales con terceros países. Ese sistema está históricamente justificado: permitió mantener una especie de intercambio internacional durante la gran depresión y en los períodos bélico y postbélico, cuando los sistemas convencionales fallaron por la falta de liquidez internacional. Pero al sobrevivir a las circunstancias que lo provocaron, el mismo sistema termina por reducir las posibilidades de comercio porque en cada relación bilateral tiende a retraerlo al nivel del país miembro que menos cantidad importa. Estas importaciones se ven limitadas tanto por lo que ese país está dispuesto a aceptar como por lo que el otro está presto a proporcionar. El volúmen total del intercambio es igual al total de la transacción bilateral reducida así automáticamente.

Las desventajas de este sistema - puestas de manifiesto en el hecho de que predominen los desequilibrios en los convenios de pagos bilaterales - son tales que se ha tratado de elaborar un sistema de compensaciones multilaterales, que va más allá del concepto de mercado común, del mismo modo que el establecimiento de la Unión Europea de Pagos se estimó necesario aun antes de cristalizar un proyecto de verdadera integración económica.

Sin embargo, la solución del problema parece relativamente fácil si se toma como punto de partida la situación presente. Un estudio muestra que los saldos no compensables multilateralmente son mucho menores que la suma de los márgenes crediticios estipulados en el conjunto de los convenios de pagos. En estas circunstancias resulta evidente que juntar, de un lado, todos los márgenes crediticios que cada país otorga a las otras partes contratantes y, de otro, una restricción del total de los márgenes crediticios ahora concedidos - gracias al derecho de que goza cada país de recurrir a este fondo común para cubrir sus propios déficit - constituiría una solución inicial. Esta solución sería acorde con la situación real y la práctica establecida.

/Por lo

Por lo que toca a la intensificación del comercio interlatinoamericano, una de las condiciones establecidas es que ese comercio no debe implicar el uso de monedas convertibles que los mismos países latinoamericanos necesitan con urgencia para financiar las importaciones desde el resto del mundo. La solución que surge de este análisis de los hechos cumple esta condición.

Es evidente que al juntar los márgenes crediticios el sistema de pagos se hace mucho más flexible que con la existencia de créditos recíprocos en las relaciones bilaterales. Naturalmente, todos los países a la vez no pueden aprovechar esas facilidades. Hasta puede presumirse que - una vez cubiertos los déficit generales, temporales o moderados - quedaría disponible cierta suma para conceder créditos a plazo mediano a los deudores más persistentes o "estructurales" con objeto de aliviar su situación.

Si la multilateralización del sistema de pagos no estuviera ligada a un intercambio más libre, ese sistema tendría que ser más estricto en la limitación de los déficit. En la etapa inicial del proceso de liberalización, una mayor flexibilidad sería de gran ayuda para solucionar cualquier empeoramiento de la situación del deudor que pudiera resultar del abandono de algunos métodos de control, mientras no se introducen otros reajustes ni se hacen sentir las medidas generales adecuadas.

No es necesario crear un fondo como el que sirvió de base a la Unión Europea de Pagos. Si ésta necesitó una donación inicial en oro y dólares fue porque se componía de un sistema mixto de créditos y pagos en oro o dólares, en el cual la obligación del deudor de cancelar en oro dependía del valor de su déficit en relación con la cuota que se le había asignado y, por el contrario, el derecho del acreedor a cobrar en oro dependía del estado de sus excedentes. Es probable que de este modo el fondo tenga que pagar a los países acreedores más oro del que los países deudores hayan de pagarle a él.

Un sistema multilateral en América Latina se basaría al comienzo en el total de los márgenes crediticios otorgados. A los países que se hayan excedido del total de los márgenes de crédito de que disponen se les

/obligaría, como

obligaría, como hasta ahora, a restringir sus importaciones o a entregar oro o divisas convertibles.

Algunos países latinoamericanos efectúan su intercambio con otros países de la región o con el resto del mundo a base de monedas convertibles. Es evidente que, si ellos no desean encontrarse en una posición desventajosa con respecto al mercado común, accederán a otorgar ciertas franquicias crediticias a los demás países miembros y al mismo tiempo seguirán obteniendo crédito dentro de la zona para sus posibles desequilibrios. Los pagos se efectuarían normalmente sobre base multilateral, en moneda convertible, tan pronto como los déficit o los superávit sobrepasaran los márgenes establecidos. Es obvio, pues, que los dos sistemas, ahora contrapuestos, tenderán a encauzarse en un mismo sentido y eventualmente se fundirán en uno solo.

La cuestión decisiva entonces será si toda la zona es capaz de equilibrar sus cuentas con el resto del mundo sin restricciones que impidan el desarrollo de la producción o perjudiquen su nivel de vida. El establecimiento de un mercado extenso servirá de base para desarrollar una producción que abastecerá las necesidades de otras regiones. Así, por ejemplo, petróleo, mineral de hierro o hasta arrabio, que para la industria siderúrgica europea podría servir como sustituto de las importaciones tanto de carbón como de mineral. Será necesario analizar estas perspectivas, así como la posibilidad de ampliar la afluencia de capital extranjero atraído por el desarrollo mutuo de los recursos de esta vasta región, lo que facilitará el equilibrio de su balance común.

Capítulo III

POLITICA E INSTITUCIONES DEL MERCADO COMUN

Un programa de mercado común debería contener disposiciones complementarias a las que se relacionan con el intercambio de productos e incluir los movimientos de la fuerza de trabajo y de capital, los servicios liberados y el derecho de establecerse en cualquiera de los países de la zona libre. Cabe hacer notar que, contrastando con la situación europea, en América Latina no se presentan serios obstáculos para el movimiento del capital y del trabajo o que, en todo caso, esos problemas pueden considerarse menos urgentes.

Por otra parte, un mercado común exige en Europa que se atienda especialmente a la fijación de las tarifas de flete, las que - mediante una discriminación manifiesta o por no ser proporcionalmente decrecientes - pueden representar en las relaciones internacionales, con respecto al precio de los bienes importados, un recargo de efecto notablemente similar al de un derecho aduanero. Este problema se plantea sobre todo en el caso del tráfico ferroviario, de escasa importancia ahora en el comercio interlatinoamericano. Conviene señalar además el hecho fundamental de que las redes ferroviarias existentes no pueden explotarse en forma satisfactoria y menos aún desarrollarse si todos los factores que obstaculizan el intercambio reducen el volumen de carga. Y el sistema de transportes es la base fundamental del desarrollo económico. Este argumento demuestra que la liberalización del intercambio - condición necesaria para la creación de una red de transporte suficientemente densa - constituye por eso mismo un requisito indispensable del desarrollo económico general.

A. Leyes de la competencia y la armonización

Aunque las dificultades mencionadas no se presentan en forma muy aguda en América Latina es necesario definir brevemente aquellas leyes de la competencia que es inexcusable respetar no sólo si se desea que un mercado más amplio y más libre cumpla su verdadera función, sino incluso para que se acepte y se mantenga.

Por lo que toca a las empresas, debería prohibirse el dumping, se practique o no con la ayuda y el estímulo del estado. En realidad el dumping sólo se aplica para proteger el mercado nacional; sin él los compradores locales se abastecerían en otros mercados de la zona donde los artículos se vendan a precios más bajos. Sin embargo, la eficacia de esta protección automática depende en cierta medida de lo que cueste devolver los productos del mercado en que se han vendido a precios reducidos al propio mercado del productor nacional. El problema se plantea sobre todo durante el período de transición y la única forma de resolverlo es la adoptada en los acuerdos internacionales en vigor que autorizan a cada país a establecer gravámenes sobre el dumping en cuanto se observe que comienzan estas prácticas. Además, en un acuerdo de mercado común cada estado miembro debe comprometerse a que las empresas bajo su jurisdicción pongan término al dumping.

Por otra parte, no puede exigirse a un país que abandone determinado rubro de producción sobrentendiendo que podrá abastecerse en otro país, salvo si se le garantiza de algún modo que obtendría los productos al mismo precio que pagan los compradores locales en el país productor. El problema del precio doble, a diferencia del dumping, es probable que se plantee cuando haya transcurrido el período de transición y al amparo de los aranceles externos comunes. De ahí que la manera más eficaz de combatirlo sería conceder automáticamente el derecho a una cuota arancelaria, es decir, eximir del pago de derechos un volumen fijo de productos. De tal modo los países cuyos intereses se vieran perjudicados por los precios dobles podrían obtener de terceros países y liberados de derechos de abastecimientos

/por los

por los que, de otro modo, habrían tenido que pagar un precio indebido en el mercado común.

El monopolio de ciertas líneas de producción por empresas públicas no es en sí incompatible con el mercado común a condición de que las importaciones no estén en manos de esas mismas empresas y de que, por lo tanto, una vez abierto el mercado, ellas tengan que hacer frente a la competencia de sus congéneres de otros países. Se plantea un problema especial cuando las empresas se han establecido a base de una garantía gubernamental de que les será reservado el mercado por un período fijo. Una vez transcurrido el período de transición, esas situaciones serían incompatibles con el mercado común. Durante este período, por otra parte, pueden subsistir mediante la conservación de alguna o varias formas de protección para el producto en cuestión. Esa protección, sin embargo, deberá compensarse reduciendo más aceleradamente la protección con respecto a otros productos.

Los subsidios gubernamentales no sólo ejercen una influencia directa sobre las exportaciones, sino que pueden afectar también la propia producción y falsear las condiciones de la competencia. Hay que determinar, por lo tanto, qué subsidios son compatibles con el funcionamiento del mercado común. Entre ellos, figuran los que benefician directamente al consumidor y constituyen por eso un instrumento para la redistribución del ingreso nacional sin perturbar la competencia interindustrial; los que tienden a obviar dificultades de carácter temporal y circunstancial o se relacionan con la transición hacia el mercado común y constituyen un tipo de asistencia de mayor solidez económica, menor duración y menor costo para el consumidor que mantener o restablecer medidas proteccionistas; y, por último, subsidios relacionados con el desarrollo de zonas retrasadas inicialmente, que tienden a desaparecer por sí solos a raíz del gran progreso que permiten alcanzar.

Además de las normas citadas, que deben respetarse si se desea abolir la discriminación en sus diversas manifestaciones, existe el problema de eliminar las enormes diferencias legislativas de los

/distintos países

distintos países - sobre todo en materia fiscal y de seguridad social -, que vendrían a viciar las condiciones de la competencia. En primer lugar cabe observar que este problema sólo se agudiza entre economías que se encuentran en un grado parejo de desarrollo y que, por lo demás, producen el mismo tipo de productos. En consecuencia, éste es en Europa mayor motivo de preocupación que en América Latina, y ha desempeñado papel importante en la preparación del tratado de Roma. Debe hacerse notar, en primer lugar, que las diferencias entre los países sólo dan lugar a lo que con mayor propiedad podían llamarse distorsiones si los efectos de la legislación pertinente sobre las diversas ramas industriales son de índole diferencial. Ocurre así cuando un grupo de países financia la seguridad social mediante suscripciones de acuerdo con los salarios y otros lo hacen gracias al presupuesto general. En el último caso, es posible que las industrias con gran número de trabajadores soporten una carga relativamente liviana gracias al financiamiento presupuestario; esas mismas industrias, en cambio, tendrán que soportar todo el peso de los gastos en seguridad social en los países en que el financiamiento depende de los salarios. Sería aconsejable determinar si el problema en esta forma circunscrito se plantea en las relaciones entre ciertos países latinoamericanos. Sabiéndolo, se podría pensar en la uniformación de sus legislaciones o en el grado de compensación que fuera necesario.

B. Política de expansión y de inversiones

Una condición que probablemente será de gran importancia para el establecimiento y el funcionamiento de un mercado común es garantizarle una expansión continua; ésta es, a largo plazo, la manera más segura y económica de evitar los reajustes de la producción. Esto implica que debe evitarse la deflación; y conviene recordar que si se diagnostican exactamente las causas o la estructura de la inflación - asunto por lo general delicado -, para combatirla puede hacerse algo mejor que provocar el desempleo.

Por consiguiente, la política inversionista debe ser uno de los ejes fundamentales de cualquier gran proyecto de acción económica mancomunada. La coordinación es necesaria para evitar que se sobre-coticen las ventajas que cada país ofrezca a los inversionistas

/extranjeros, situación

extranjeros, situación que sólo conduciría a una deficiente canalización de las inversiones y al empobrecimiento de la región por transferencias indebidas del ingreso a los no residentes.

El establecimiento de un mercado común no excluye la necesidad de una política de inversiones cuidadosamente proyectada que se base en el estudio de las perspectivas de desarrollo a largo plazo, y, de ser posible, en la aplicación de las más modernas técnicas de análisis, proyección y programación. Por el contrario, da a esa política una estructura en que se reducen al mínimo las limitaciones institucionales a los programas más racionales. Es muy conveniente desarrollar la aplicación de esas técnicas económicas que hacen innecesario el costoso experimento de instalar industrias sin saber si prosperarán o declinarán. Puede evitarse así la creación de empresas indebidas, la pérdida de capital y el reajuste de la ocupación.

Es posible que esas técnicas se apliquen mejor si hay intereses mancomunados entre las empresas existentes o en proyecto o cuando se creen nuevas empresas con capacidad para trabajar para gran parte del mercado regional. Los convenios de especialización suelen verse obstaculizados por el temor de que las diferentes líneas de producción no proporcionen la misma expansión o estabilidad de mercados; para evitar ese peligro las contribuciones recíprocas de capital pueden facilitar la especialización entre las empresas. Acaso sea aconsejable asimismo fusionar algunas empresas para dar lugar a su racionalización y modernización. Es de esperar que con el tiempo puedan concluirse acuerdos de ese tipo en materia de transportes, marítimo o aéreo. En algunas industrias en que las economías de escala son importantes sería muy laudable establecer empresas con participación mixta, ya sea de los gobiernos interesados o de inversionistas de diferentes países. La analogía con la comunidad de energía atómica de Europa es en ese caso más esclarecedora que con la comunidad económica.

Las empresas suficientemente grandes para tener funcionando varias fábricas - por ejemplo, en los sectores químico o mecánico - podrían especializarlas y distribuir las entre diferentes localidades

/de tal

de tal manera que de acuerdo con sus ventajas naturales, se asociaran varias regiones y países con esas empresas. El análisis económico serviría como elemento auxiliar muy útil en todos los casos de empresas de intereses mixtos.

Otro campo de aplicación que contribuiría del mismo modo a aumentar la solidaridad entre los países miembros y a eliminar las diferencias de desarrollo sería iniciar obras públicas mixtas, sobre todo para el transporte o la energía, siempre que pudiera persuadirse a los países de que las ventajas respectivas no están bien representadas por el lugar donde se ejecuten los trabajos para que dividan los costos entre ellos - cuando no puedan compensarlos vendiendo los servicios - conforme a su capacidad contributiva.

El establecimiento de una institución financiera común para facilitar las inversiones a largo plazo, sobre todo en las zonas menos desarrolladas, parece un complemento indispensable para el desarrollo armónico de las distintas economías. La formación inmediata de un fondo de capital a base de contribuciones de los estados miembros - como en el caso del Banco Europeo de Inversiones, instituido en virtud del Tratado de Roma -, se vería obstaculizada desde el comienzo por la dificultad de muchos países latinoamericanos para imponer las sumas necesarias, sobre todo en una forma que necesariamente tendría que ser transferible. Un sistema menos ambicioso, que no debería costar nada a los participantes y que sin embargo sería sumamente eficaz para facilitar la afluencia de capital y la canalización de las inversiones hacia un mejor equilibrio entre las diversas regiones, sería emitir una garantía conjunta de que se servirían los préstamos contraídos para la ejecución de los proyectos aprobados, tanto por las instituciones del mercado común desde el punto de vista de sus intereses económicos, como por el organismo que controla la rentabilidad y la solvencia de las instituciones financieras. En cambio, la transferencia, es decir, la provisión de la moneda necesaria para el servicio de la deuda, seguiría siendo responsabilidad del país o de los países en cuyo territorio se hubiera efectuado la inversión.

/Fuera de

Fuera de esa garantía para los préstamos de capital, podría preverse otra para la inversión directa frente al peligro de expropiación. Esto no significaría la seguridad de que jamás serán nacionalizadas las empresas privadas. Tal compromiso no es compatible con los derechos de los gobiernos soberanos, pero debería garantizarse que si se modifican los derechos de propiedad, se dará una compensación justa a los antiguos propietarios, ya se trate de una empresa por la nacionalización de una de sus filiales o de los accionistas en el caso de que sea nacionalizada la empresa misma.

Por su parte, las empresas se comprometerían a atenerse a las normas de corrección comercial. Estas no deben definirse de antemano en forma abstracta, sino a medida que surjan los casos, en su aplicación a las relaciones obreras o a la vivienda, a la estabilidad o ampliación de los programas de producción, a la participación en el costo de los servicios públicos, a la participación equitativa del país en cuestión en los beneficios de la mayor producción y a la no intervención en los asuntos públicos. Esas obligaciones tendría que negociarlas en cada caso la institución financiera en forma tal que su garantía contra el peligro de expropiación dependiera del cumplimiento de dichas normas. Esa solución podría contribuir en forma importante al establecimiento de inversiones extranjeras directas haciéndolas más atractivas para los inversionistas y más aceptables para los países en que se llevaron a cabo.

Gracias a esas garantías tan sólidas todas las inversiones importantes se harían a través de la aludida institución financiera. Esta, una vez debidamente establecida su autoridad, podría recibir un fondo de capital al que puede suponerse que contribuirían algunas de las grandes potencias y las instituciones internacionales financieras. Le sería posible así no sólo actuar como intermediario para avalar los préstamos contraídos, sino avalar por sí misma y hasta conseguir préstamos en el mercado financiero con objeto de ejecutar transacciones crediticias por cuenta propia.

C. Organización institucional

La necesidad de fiscalizar el cumplimiento de los compromisos y el desarrollo de las transacciones que gradualmente constituirán el mercado común, la aplicación de las leyes de la competencia y de las disposiciones armonizadoras y coordinadoras y por último el estudio económico de los proyectos de inversión que probablemente recibirán el apoyo conjunto de los estados miembros, son tareas tan complejas que su ejecución, lejos de ser posible mediante reuniones extraordinarias o comités especiales, exige el establecimiento de una institución permanente. Para que este organismo funcione eficazmente debe componerse de un número restringido de miembros, no mayor de nueve si las veinte repúblicas latinoamericanas se adhirieran a la unión aduanera y menor aún si algunas no se incorporan, de modo que nunca pasara de nueve en el caso de una eventual asociación de estos países como miembros. Los países latinoamericanos ya han tenido la experiencia de designar en conjunto administradores en representación de varios de ellos ante los consejos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Así, por ejemplo, los representantes de los grupos de países, ordenados según la duración del período de transición podrían dividirse de la manera siguiente:

- Primer grupo: 4 miembros para 5 países, a saber: México, Brasil, y Argentina, 1 cada uno; Venezuela y Colombia, 1 entre los dos.
- Segundo grupo: 2 miembros para 4 países, que serán designados de común acuerdo entre Chile, Perú, Uruguay y Cuba
- Tercer grupo: 3 miembros para 11 países: 1 que representaría conjuntamente a todos los países centroamericanos y 2 que nombrarían de común acuerdo los países del Caribe - excluida Cuba - Bolivia, Ecuador y Paraguay.

Debe distinguirse entre la designación hecha por cada país y el nombramiento propiamente tal, que consistiría en la ratificación /unánime por

unánime por parte de los gobiernos, de modo que los miembros del Comité tengan un mandato común del conjunto de los países sin responsabilidad concreta hacia ninguno de los gobiernos en especial.

Los problemas de integración en América Latina requerirían coordinar las actividades de este comité permanente y organizar sus servicios en tres direcciones principales: el funcionamiento del mercado, el problema de los pagos y los problemas de desarrollo.

Debe evitarse toda duplicación. A tal fin se permitiría al comité permanente utilizar los servicios de la Comisión Económica para América Latina, que deberían ampliarse en la medida de lo necesario mediante una contribución especial de los gobiernos latinoamericanos a sus gastos de funcionamiento.

Cabe recomendar que las contribuciones financieras de cada país se impongan sobre alguna base simple teniendo en cuenta consideraciones tanto políticas como económicas. Ejemplo de una posible distribución podría ser: igualdad de aportaciones por parte del Brasil, la Argentina y México, cada uno de los cuales podría pagar 24 por ciento de los gastos o un total de 72 por ciento; un 20 por ciento se dividiría en forma más o menos desigual entre Colombia, Venezuela, el Perú, Chile y el Uruguay; el 8 por ciento restante se repartiría entre los otros 12 miembros.

Mejor solución sería asignar directamente ciertas entradas al financiamiento de las instituciones comunes. A tal fin podrían destinarse los derechos aduaneros que se cobrarán a los países no miembros una vez establecida la unión aduanera. Sin embargo, para que los derechos aduaneros puedan administrarse económicamente sin que su tasa esté sujeta a las necesidades presupuestarias, quizás fuera conveniente asegurarse de que las entradas se complementen con contribuciones de los estados en la proporción mencionada en caso de ser insuficientes y de que se distribuyan en proporciones iguales si hubiera excedente.

Se necesita un organismo permanente, pero no se hagan ilusiones de que en las etapas iniciales la organización pueda basarse sino

/en una

en una institución simple y de limitadas atribuciones. El comité se ocuparía sobre todo de preparar estudios, formular recomendaciones y emitir opiniones. Esta última función es de importancia fundamental. La decisión de mantener o establecer subsidios, adoptar medidas compensatorias y aplicar cláusulas de garantía debe contar con la amuencia del comité. Si se aplicaran sin esta autorización o se mantuvieran a pesar de haber sido rechazadas, cualquier estado miembro podría llevar el caso ante una corte de arbitraje integrada por miembros seleccionados de una lista de candidatos propuestos de común acuerdo por los gobiernos y que en cada caso compondrían jueces de nacionalidad diferente a la de las partes.

Las dificultades geográficas seguramente impedirían la organización sistemática de un consejo de ministros de los estados miembros, por lo que las propuestas o las recomendaciones serían sometidas directamente a los gobiernos interesados. Podría ser conveniente celebrar conferencias ordinarias de ministros o de representantes calificados de los gobiernos en casos especiales o cuando haya que adoptar decisiones importantes para emprender nuevos tipos de acción conjunta.

La acción conjunta de un comité y un tribunal de arbitraje parecen los medios indispensables para garantizar la continuidad y la objetividad de la política del mercado común. Cabe advertir que la opinión del comité sería condición indispensable para que los gobiernos recurran a decisiones judiciales.