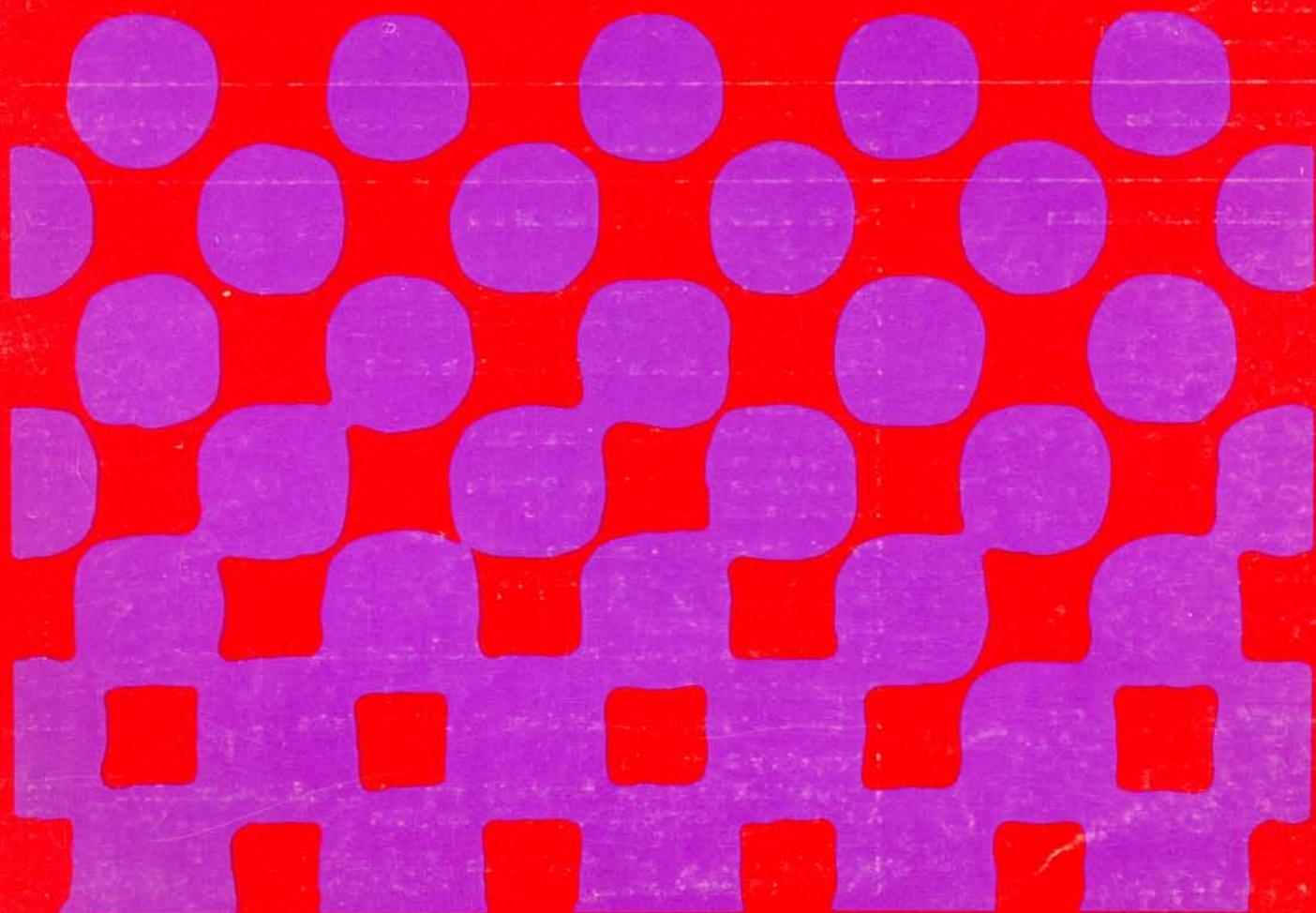


integración latinoamericana

52

ALADI como un área
de preferencias económicas

revista mensual
del intal
noviembre 1980
año 5



Las exportaciones intralatinoamericanas como motores del desarrollo*

Eduardo R. Conesa**

La integración será, en el decenio en el cual entramos, una de las constantes más importantes de las políticas económicas de los países latinoamericanos. En varias ocasiones he desarrollado este tema. Específicamente, en una conferencia en San Pablo, en el mes de junio de 1979, desarrollé el tema de la vigencia de la idea de la integración frente al clima de recesión internacional por el que atraviesa la economía mundial.¹ En esta ocasión quisiera abordar el tema de la integración desde cuatro ángulos distintos.

El primero se refiere a la integración y a la teoría del crecimiento económico, o sea a la manera en que el comercio internacional tiene que ver con el crecimiento económico. El segundo, tercero y cuarto puntos se refieren a distintas facetas del nuevo Tratado de ALADI, que es el nuevo instrumento de que disponemos para promover el comercio recíproco: el segundo, a la cláusula de mayor favor y la importancia de las acciones parciales en el nuevo esquema de la integración; el tercero, al margen de preferencia regional y a su potencial integrador, y el cuarto, a la necesidad de implementar cuanto antes una unión aduanera latinoamericana.

Desarrollo económico e integración

Tradicionalmente se ha considerado que las exportaciones son el motor del desarrollo de nuestros países o la causa de su estancamiento. Esto es así porque las políticas que dan igual énfasis a la promoción de exportaciones o a la sustitución de importaciones conducen a una asignación de recursos de acuerdo con las ventajas comparativas, permiten una mayor utilización de la capacidad instalada, permiten la explotación de eco-

nomías de escala y generan mejoras tecnológicas en respuesta a la competencia extranjera. Además, en países con abundante oferta de trabajo, contribuyen al aumento del empleo.²

Cuando el comercio exterior crece rápidamente nuestros países se desarrollan. Cuando el comercio no crece nuestros países se estancan. Esta teoría está confirmada por los hechos. Tenemos, por ejemplo, el período de 1913-1939. Durante ese período las exportaciones mundiales crecieron al 0,9 %, es decir que no se llegó a 1 % anual, y correlativamente nuestros países atravesaron una época de estancamiento y recesión económica casi permanente y el PBI creció al 2,5 % en esos años.

La Inglaterra liberal de Peel, Gladstone y Disraeli

El período de 1873-1913 fue un período de relativo crecimiento del comercio, ya que éste se desarrolló a una tasa de un 4 % anual en términos reales.

Durante ese período el elemento dinamizador fue la liberación del comercio implementada por Inglaterra. Como se sabe, para aquella época al gobierno de Inglaterra llegan Peel, Gladstone y Disraeli, que eran grandes estadistas conocedores de la economía política y como Primeros Ministros ponen en práctica las antiguas recomendaciones del "Tratado de economía política" de David Ricardo. Este último era un banquero. Y, como algunos banqueros de ese tiempo, solía tener cierto encono contra la clase de los terratenientes. Entre ambas clases, banqueros y terratenientes, se disputaban la influencia en el gobierno de Inglaterra.

Es bien conocido que Ricardo es el autor de la teoría de las ventajas comparativas, según la cual a un país le conviene especializarse en aquello que puede producir con la mayor eficiencia, exportarlo y obtener a cambio de estos productos la mayor cantidad de productos

* Presentado durante el XII Curso Regional sobre Integración y Cooperación en América Latina, organizado por INTAL, que tuvo lugar en Brasilia del 6 al 31 de octubre de 1980.

** Director del INTAL.

¹ Conesa, Eduardo R., "La integración de América Latina en el decenio del 80", *Integración Latinoamericana*, n° 36, junio de 1979, pág. 3.

² Balassa, Bela, "Exports and economic growth: further evidence", *Journal of Development Economics*, review 5, 1978.

importados y de esta manera aumentar el bienestar general del país. También es Ricardo autor de una famosa teoría de la renta de la tierra. Sostiene Ricardo que, como la cantidad de tierra disponible en un país o en una región es limitada, primero se utilizan las de mayor calidad y las más cercanas a los centros de consumo, después hay que utilizar las de menor calidad, o las más lejanas. Pero como el precio del trigo y de los cereales no varía según la calidad de las tierras que los producen sino según la calidad del cereal, ocurre que las tierras que están más cerca de los centros de producción, o que tienen mejor calidad, son capaces de llegar al mercado de consumo a costos más bajos que las tierras marginales, las que también son necesarias. Evidentemente, las primeras dejan una diferencia para embolsar por su propietario que no es, en rigor, imprescindible para inducirlo a producir. Si Inglaterra dejara de producir productos agrícolas y los importara más baratos de otras regiones, y se especializara en la producción de productos manufacturados, se beneficiaría toda la sociedad británica, puesto que se aumentarían los salarios reales de los trabajadores industriales urbanos, ya que consumirían alimentos más baratos traídos del exterior. Esto bajaría los costos de producción industrial, estimularía el desarrollo de las manufacturas y permitiría a Inglaterra competir fácilmente en los mercados internacionales. Por el otro lado, la baja de los precios agrícolas reduciría las rentas de los terratenientes, que era otro objetivo buscado por David Ricardo, porque de esta manera, al reducir las rentas de los terratenientes, reducía la fuente de poder y de dinero de sus enemigos, que eran los mismos terratenientes. Lo cierto es que en este período de la historia, 1873-1913, no obstante existir algunas agudas recesiones económicas, principalmente en Estados Unidos, el comercio mundial se expande³ y la base de esta expansión del comercio mundial está en la reducción arancelaria que se produjo en Inglaterra y la gran expansión que esto acarreó en las exportaciones y las importaciones inglesas, que a su vez fueron el motor de la economía mundial hasta 1913. Motor que Argentina y Uruguay también aprovecharon.

Desarrollo y comercio exterior en la posguerra hasta 1973

Durante el período 1950-1973 el comercio mundial creció en términos reales al 8 %. Al respecto, es curioso observar las proyecciones de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial.

Al comienzo de la posguerra las Naciones Unidas consideraban que los países en desarrollo solamente podrían crecer a una tasa del 3 % y los técnicos basaban esta estimación en la circunstancia de que Estados Unidos en 100 años de historia económica anteriores a 1945 había crecido a una tasa promedio de 2 % por

año, por lo cual el 3 % era bastante para los países en desarrollo.⁴ Lo cierto es que estas tasas de crecimiento fueron logradas fácilmente y entonces los técnicos de la Naciones Unidas proponen, hacia el final del decenio del 50, una meta del 5 % para el crecimiento del decenio de 1960. Y esta meta es alcanzada y superada. América Latina creció al 6 % durante el decenio de 1960. Por consiguiente, al proponer una meta para el decenio del 70, se propone primero el 6 % y luego se la cambia por el 7 %, pero lamentablemente sobrevienen el aumento del precio del petróleo, la gran crisis mundial de fines de 1973 y la recesión internacional que comienza en 1974.

Lo cierto es que este extraordinario e inusitado ritmo de crecimiento de los países en desarrollo está apoyado en una circunstancia fundamental. El crecimiento del comercio, en términos reales, en el período 1950-1973 fue nada menos que del 8 % y sólo con el comercio creciendo al 8 % ha sido posible para los países en desarrollo, y particularmente para los de América Latina, tener el ritmo de crecimiento, sorprendente para muchos analistas, del 6 % por año durante todo el decenio de 1960 y hasta 1973.

La recesión 1974-1980

El crecimiento del comercio mundial, sin embargo, cambia a comienzos de 1974. Se reduce al 4 %. Tiende a configurarse una situación de recesión permanente que ya lleva seis años en los países industriales. En efecto, durante el período 1974-1980 los países industriales han crecido a una tasa promedio de solamente el 3 % anual y no es extraño entonces observar que en este período el comercio internacional, en términos reales, sólo ha crecido a una tasa igual a la de las economías de los países industriales.

Es cierto que América Latina en estos años que van de 1974 a 1980 ha podido mantener una alta tasa de crecimiento económico del 5 % anual, bastante más alta que la de los países industriales.⁵ Sin embargo, también es cierto que, con esta tasa de crecimiento de América Latina durante el período 1974-1980, la deuda externa de nuestra región creció al 25 % por año; o sea que, ante el escaso crecimiento del comercio internacional, en términos reales del 4 %, nuestros países no han podido aumentar significativamente el valor real de las exportaciones pero, mientras tanto, para poder crecer han debido importar y han cubierto la diferencia entre importaciones y exportaciones mediante sustanciales préstamos en el mercado internacional de capitales. La existencia de este mercado internacional de capitales, deseoso de prestar a nuestros países, es el factor que ha posibilitado que se mantenga ese ritmo de cre-

³ Chambers, J. D., *The workshop of the world*, Oxford University Press, 1961.

⁴ Lewis, Arthur, W., "Slowing down the engine of growth", *American Economic Review*, junio de 1980.

⁵ Çoñesa, Eduardo R., ob. cit.

cimiento de nuestras economías, no obstante la recesión internacional. Pero no podemos endeudarnos indefinidamente. Llegaría un momento, si nuestras economías se mantuvieran creciendo a un 5 ó 6 % y las economías de los países industriales al 3 %, en el que la deuda externa de nuestros países alcanzaría límites intolerables y los créditos serían suspendidos y, por consiguiente, habría que reducir también el nivel de actividad económica en nuestros países.

El estancamiento del decenio de 1980

Reducir la tasa de crecimiento significa reducir también el bienestar de nuestros pueblos. Esto es bastante difícil de aceptar. En los países industriales una tasa de crecimiento limitada de la producción puede ser tolerable porque estos países ya han alcanzado un alto grado de bienestar; hay en ellos, además, una grave preocupación por el medio ambiente. Esta preocupación por el medio ambiente es casi más importante que la preocupación por el crecimiento económico. Como el desarrollo industrial tiende a acarrear una acentuada contaminación del medio ambiente, es razonable pensar que los países, ante la necesidad de elegir entre el mayor crecimiento acompañado de una mayor polución, o un menor crecimiento acompañado de una menor polución, prefieren una tasa de crecimiento menor, pero preservando el medio ambiente. Éste es uno de los factores que contribuye al desarrollo lento de las economías industriales.

El sistema monetario internacional como factor de estancamiento

Un segundo factor que a mi juicio tiene una gran importancia es el actual sistema monetario internacional.⁶ Es sabido que el dólar es la moneda internacional de nuestra época. Existen en el mercado del eurodólar más de 900 mil millones de dólares colocados en bancos de Londres, de las Islas Bahamas, de Luxemburgo y de otros centros bancarios internacionales. Estos dólares en depósitos a plazo fijo sirven de respaldo para financiar el comercio internacional. Sirven también para efectuar préstamos para los países en desarrollo, de los que hemos hablado. Sin embargo, con la evolución de la inflación en Estados Unidos, que el año pasado llegó al 13 %⁷ y que ha exteriorizado en los últimos años un promedio del 8 %, gran parte de los poseedores de eurodólares se preguntan si vale la pena seguir conservando sus recursos en esa moneda o si no será mejor comprar oro o marcos alemanes o francos suizos u otra moneda fuerte. El resultado de esta situación es que

⁶ Conesa, Eduardo R., "Evolución de la economía mundial y latinoamericana en 1979", *Integración Latinoamericana*, nos. 45-46, abril de 1980.

⁷ *Ibidem*.

Estados Unidos se ve obligado a tomar ciertas medidas para mantener la demanda de eurodólares en el mercado internacional. Si se produjera una corrida en contra del eurodólar, es decir, si los poseedores de esta moneda quisiera cambiarla por bienes en Estados Unidos o por oro, evidentemente Estados Unidos se vería a corto plazo en una situación de crisis. Por eso es necesario para Estados Unidos, en virtud de su papel de banquero del mundo, propiciar una alta tasa de interés del eurodólar, para lo cual tiene que aumentar la tasa de interés interna. Al aumentar esta última, la economía estadounidense entra en recesión o semirrecesión.

Los mejores modelos econométricos de la economía estadounidense, en particular el llamado modelo M.P.S.,⁸ preparado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts, la Universidad de Pennsylvania y el Social Research Council de Estados Unidos, reproducen con gran exactitud el comportamiento de las variables del sistema económico estadounidense y muestran que el aumento de las tasas de interés tiene fuerte impacto, antes que nada en el sector de la construcción. A su vez, éste está relacionado con una gran cantidad de industrias que lo proveen y que también acusan el impacto recesivo de las tasas altas. La industria de la construcción emplea a gran cantidad de personas, que entonces quedan desempleadas; como esta industria está a su vez afectada fundamentalmente por la tasa de interés, puesto que las casas, los edificios y los bienes de activo fijo se venden a crédito, un aumento en las tasas de interés aumenta el costo de esos créditos y por consiguiente retrae fundamental y drásticamente las ventas y la producción. Resumiendo, las altas tasas de interés provocan recesión en Estados Unidos, que empieza en la industria de la construcción, y que a su vez se desparrama sobre el resto de la economía estadounidense. Además, las altas tasas de interés tienden a retraer la demanda de automóviles a crédito, con lo cual se refuerzan las tendencias recesivas. Al estar en recesión la economía de Estados Unidos, que es el 30-40 % de la economía mundial, todo el resto de los países industriales la imitan. Además de estas razones, existen otras que nos inducen a pensar en una larga recesión para el decenio de 1980.

Otras causas de la recesión

El crecimiento rápido de la posguerra ha sido factible, en parte, porque una gran cantidad de innovaciones tecnológicas ya experimentadas en Estados Unidos fueron transplantadas a Europa y esto, por supuesto, actuó como un factor dinamizador de las economías. Estas innovaciones tecnológicas ya han sido utilizadas y no es ahora fácil introducirlas en otras regiones. Además, con motivo de la ausencia de guerras no ha habido en los

⁸ Leeuw de, Frank, y Gramlich, Edward M., "The channels of monetary policy", *The Federal Reserve Bulletin*, junio de 1969, pág. 472.

últimos tiempos grandes innovaciones "schumpeterianas". Si hubiera, por ejemplo, una invención por la cual se pudiera producir nafta barata, sin contaminación del medio ambiente, evidentemente la inversión en esa nueva industria produciría un "boom" económico mundial. Pero no se avizora esa innovación.

Otra razón que nos hace pensar en una lenta tasa de crecimiento para los países industriales es el agotamiento del exceso de trabajadores en las agriculturas de Europa.⁹ Todos sabemos que una de las causas del rápido crecimiento de algunos países, por ejemplo Brasil, Colombia, incluso Argentina, entre los años 1943-1948, fue la enorme afluencia de mano de obra barata del campo a las ciudades. Los países que tienen una gran "reserva", una gran masa de trabajadores semioocupada, mano de obra sumamente barata, pueden mantener permanentemente bajo el nivel de los salarios, merced a la competencia entre los trabajadores. Este nivel bajo de salarios, a su vez, genera como contrapartida un alto nivel de utilidades en las empresas, y las empresas industriales, al tener un alto nivel de utilidades, reinvierten una alta proporción de sus ganancias; al reinvertir una alta proporción de esas ganancias se genera un rápido ritmo de crecimiento. Este mecanismo ha sido sin duda un factor desencadenante muy importante en el crecimiento de muchos países de América Latina; y no solamente de América Latina, sino de los países europeos mismos. En efecto, después de la Segunda Guerra Mundial aun en la misma Europa había un "reservoir" de trabajadores del campo, que en algunos países llegaba hasta el 20 %. En la actualidad, la proporción de trabajadores en la agricultura es muy baja. Los países que tienen más, Francia, no llegan a un 5 ó 6 %; Inglaterra tiene un 3 % de trabajadores en el campo. De manera que se ha agotado el exceso de oferta de trabajo barato proveniente del campo a las ciudades. Al agotarse esta oferta, inmediatamente los salarios tienden a subir. Esto a su vez limita las ganancias de los empresarios industriales y es un factor que restringe la disponibilidad de fondos para reinvertir además de quitar el incentivo mismo a la inversión, y por consiguiente, al crecimiento de los países industriales.

Aumento de los precios del petróleo y estancamiento

Otra razón es la crisis petrolera.¹⁰ En efecto, a partir de fines de 1973 se cuadruplicaron en términos nominales los precios del petróleo, que pasaron de 2 dólares el barril en 1972 a más de 10 dólares en el año 1974 y a 12,86 dólares en 1978. Esta suba en los precios del petróleo se registró una vez más a comienzos de 1979,

⁹ Lewis, Arthur W., "Economic development with unlimited supplies of labour", *Manchester School of Economics and Social Studies*, review 22, 1954, págs. 139-191.

¹⁰ Conesa, Eduardo R., "La integración en el decenio del 80", ob. cit.

y a fines de dicho año habían aumentado aproximadamente en un 130 %. Esta segunda escalada en los precios del petróleo se debe fundamentalmente al reconocimiento de que el precio estaba excesivamente bajo. En un primer momento se pensó que el aumento de los precios del petróleo era ciertamente exagerado. Hoy, el mismo Paul Samuelson,¹¹ profesor de Economía del M.I.T., dice que en realidad lo que había pasado es que antes de 1973 el petróleo era demasiado barato y que no nos habíamos dado cuenta de ello. Tan sólo ahora el petróleo está siendo justipreciado en términos de su real valor, en términos de su valor de escasez. Esto aumenta los costos industriales y disminuye la rentabilidad, el incentivo a la inversión y, por consiguiente, la tasa de crecimiento de la industria.

La aritmética de la integración

Y bien, ante este arsenal de argumentos, todos indicando una baja tasa de crecimiento en todos los países industriales, cabe suponer también una baja demanda de importaciones de esos países.

Vuelvo a repetir, en la práctica el crecimiento del comercio internacional en los años 1974-1980 ha sido de 4 % anual en términos reales.

Supongamos, pues, que las importaciones de los países industriales crecen a una tasa del 3 % anual, que es, a su vez, coherente con la tasa de crecimiento de esas economías al 3 %, que es la histórica de los últimos siete años. Si las importaciones de los países más desarrollados crecen al 3 %, y esas importaciones son en parte nuestras exportaciones, entonces éstas crecerán también, necesariamente al 3 %. Pero una tasa de crecimiento del 3 % para nuestras exportaciones no guarda coherencia con una tasa de crecimiento de un 6 % para nuestras economías. Surge aquí un gran problema. ¿Queremos o no queremos mantener la tasa de crecimiento del 6 % para nuestras economías? Si queremos mantener esta tasa, tenemos que aumentar el crecimiento de nuestras exportaciones totales por lo menos al 6 %. Pero como no podemos exportar más a los países industriales, no nos queda más remedio que hacer crecer el comercio entre países en desarrollo al 18 %. De esta manera, con el 80 % de nuestras exportaciones creciendo al 3 %, que son las exportaciones a los países industriales, y por el otro lado el 20 % de nuestras exportaciones, que son las exportaciones entre países en desarrollo creciendo al 18 % se logra un promedio ponderado del 6 % de crecimiento de nuestras exportaciones. Tan sólo cuando logremos una tasa de crecimiento del 6 % para nuestras exportaciones se podrá mantener por muchos años una tasa de desarrollo del 6 % del PBI.

¹¹ "La economía mundial a finales de siglo", Sexto Congreso Mundial de Economistas, México, agosto de 1980.

Esto es aritmética elemental y es un axioma que debemos tener perfectamente claro y grabado. Si no hay crecimiento del comercio entre los países en desarrollo, éstos tendrán inexorablemente que reducir la tasa de crecimiento de sus economías. En la práctica, tendrán que reducirlas a un nivel que casi es coincidente con el crecimiento de la población. Esto significa un estancamiento en términos de crecimiento del producto bruto per cápita, lo cual es sumamente grave puesto que el manejo político, la administración de un país y la vida de una sociedad se tornan muy difíciles en un contexto de estancamiento. Cuando un país crece siempre es posible mejorar algún sector sin empeorar a otros. Cuando un país está estancado, la única forma de mejorar un sector es quitando ingreso a los otros; de esta manera se exacerban las tensiones sociales.

La Asociación Latinoamericana de Integración

Los países en desarrollo, y principalmente los de América Latina, están en una excelente posición para emprender un vigoroso programa de crecimiento de su comercio recíproco. Así lo han comprendido los países de América Latina y para ello han creado la ALADI, la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyo tratado se firmara el día 12 de agosto de 1980 en la ciudad de Montevideo. Este Tratado es sumamente oportuno y establece, a mi juicio, más que un conjunto de normas jurídicas de carácter obligatorio, un programa de integración. Me he de referir brevemente a tres aspectos de ese Tratado.

El primero es el de las acciones parciales, el segundo el del margen de preferencia y el tercero el de la necesidad de una unión aduanera en América Latina.

Los once países que formaban la ALALC han ido conformando, a través de sucesivas reuniones celebradas en el curso de este año, la fisonomía que hoy nos presenta la nueva Asociación. Esta fisonomía ofrece claros rasgos de originalidad, ya que se trata de un convenio profundamente consustanciado con la realidad política y económica de América Latina en nuestros días. En efecto, el tratado capitaliza la rica experiencia integracionista de la misma ALALC y extrae de ella las lecciones adecuadas. La ALALC estaba trabada en sus mecanismos por un tipo de multilateralismo, que demostró ser ineficaz, por el cual cualquier beneficio que dos o más países de la ALALC se concedían entre sí debían concederlo a los demás miembros de la Asociación, aunque éstos no estuviesen en condiciones de ofrecer reciprocidad de beneficios. Así, por imperio de la cláusula de mayor favor del artículo 18 del Tratado de ALALC, se obstaculizó a la integración, al menos en sus aspectos formales.¹² El nuevo Tratado de ALADI, más realista, re-

vela una de sus características más salientes al posibilitar la concreción de acciones parciales en las cuales no participen todos los países miembros de la Asociación, siempre y cuando dichas acciones se multilateralicen progresivamente mediante las negociaciones periódicas que se contemplan en el Tratado. Dichas acciones permitirán un avance en la integración por medio de acuerdos subregionales y parciales entre pares y grupos de países, por sectores o intersectoriales, etcétera. La experiencia integracionista de otras regiones demuestra palmariamente que los esquemas de integración exitosos han comenzado con un reducido número de países y que luego, a medida que los beneficios del proceso de integración aportan prosperidad al grupo inicial, otras naciones adhieren al esquema integracionista. Tenemos bien presente el caso de la Comunidad Económica Europea, que comenzó con acuerdos parciales en los sectores del carbón y del acero y con el BENELUX, para convertirse luego en la Europa "de los Seis" y posteriormente la "de los Nueve" y en los próximos años será aparentemente la Europa "de los Doce".

El nuevo Tratado trata de encadenar progresivamente intereses creados con las distintas acciones parciales para que luego la multiplicidad de los intereses creados sea un factor irresistible en la promoción del comercio y en la multilateralización de estas acciones parciales. Por eso se ha dicho con acierto que, frente a la aplicación irrestricta de la cláusula de mayor favor del Tratado de ALALC, la ALADI ofrece, en cambio, las acciones parciales condicionadas a la existencia de mecanismos de multilateralización progresiva en reuniones de convergencia. En este punto, al hablar sobre los intereses comerciales y empresarios que son la base de la fuerza política de la integración, cabe mencionar la siguiente comprobación. Cuando dos o más países están integrados se produce cierta trabazón en la libertad para el uso del instrumental económico por parte de los gobiernos. Cuando dos países están integrados, los gobiernos pierden grados de libertad para hacer lo que quieren. Necesariamente tienen que convenir su política económica, o tienen que acordar y coordinar su política con los otros miembros de la asociación o de la unión aduanera. La integración limita a los gobiernos y por lo tanto favorece la no interferencia del Estado en las actividades económicas, coincidiendo con los que abogan por el máximo de libertad para sus empresas y para sus inversiones. Pues bien, la integración, al trabar la acción en materia de política económica de los distintos gobiernos, en realidad propicia, indirectamente, dejar un ancho campo libre a las fuerzas liberales de la economía, que son precisamente los empresarios. Por eso pienso que los empresarios de América Latina debieran ser los primeros integracionistas. No siempre ha sido así, y no siempre son los empresarios los primeros convencidos de la integración. Pero, si se piensa un poco, esto es lo que mejor conviene a sus propios intereses a largo plazo, y también conviene a todos nuestros pueblos, que son, en definitiva, los que recogerán los beneficios del mayor desarrollo que la integración acarreará.

¹² Conesa, Eduardo R., discurso pronunciado en el seno de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI, *Integración Latinoamericana*, n° 50, septiembre de 1980.

El margen de preferencia regional y su potencial integrador

El nuevo Tratado, además de estar compenetrado de un realismo político e histórico innegable, contiene en sus artículos 5º y 24º un instrumento regional multilateral que por sí solo supera a los de la antigua ALALC. Dicho instrumento es el margen de preferencia regional. La aplicación de este mecanismo, al tiempo que permite a los países fijar libremente su arancel respecto a terceros, establece una preferencia para los productos que provienen de la región, fomentando de este modo el intercambio recíproco. Al comienzo esa preferencia podrá ser baja, pero luego, en negociaciones sucesivas, podrá ser profundizada hasta permitir eventualmente el logro de la liberación total del comercio recíproco, con lo cual sin duda se dará un gran impulso a la integración. Acerca del margen de preferencia, el INTAL ha realizado dos estudios importantes: uno, sobre la problemática económica¹³ que presenta su aplicación, y otro sobre la problemática jurídica de la misma.¹⁴ Los estudios del INTAL incluyen recomendaciones acerca del funcionamiento de dicho margen. Es nuestra esperanza que tales recomendaciones sean de utilidad para los países firmantes del Tratado.

La primera pregunta que corresponde efectuar ante este nuevo instrumento del margen de preferencia es su grado de aceptabilidad con respecto al GATT. Es sabido que el sistema del Acuerdo General de Aranceles y Comercio no admite preferencias comerciales. El Acuerdo del GATT se basa en la aplicación generalizada de la cláusula de mayor favor: ante cualquier ventaja, cualquier preferencia o rebaja en sus aranceles que un país miembro del GATT otorga a otro país miembro o país no miembro del GATT, inmediatamente se está obligado a conceder esa ventaja a todos los demás miembros del GATT.

De manera que, en principio, este nuevo sistema de preferencias entre países latinoamericanos estaría vedado por el acuerdo, del cual forman parte varios países latinoamericanos integrantes de la ALADI, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Colombia firmó el acuerdo con carácter provisorio y México está estudiando su posible incorporación. Por ello es necesario asegurar la compatibilidad entre las normas de este organismo internacional con las formas jurídicas de la integración latinoamericana. En este contexto el tema jurídico adquiere, pues, especial importancia.

Las normas del GATT, concretamente el artículo 24 del Tratado, establecen que las únicas excepciones que se

¹³ INTAL, "El margen de preferencia arancelaria y sus efectos en el comercio intra-ALALC, un estudio empírico", agosto de 1980. Véase *Integración Latinoamericana*, n° 49, agosto de 1980.

¹⁴ INTAL, "Aspectos jurídicos vinculados al establecimiento de un margen de preferencia regional, julio 1980. Véase *Integración Latinoamericana*, n° 49, agosto de 1980.

admitirán para la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida ocurrirán en casos en que distintos países se reúnan a los efectos de formar una unión aduanera o una zona de libre comercio, o un esquema que tienda a cualquiera de las dos formas anteriores en un plazo determinado.

Cabe recordar que, cuando se empezó a gestar el proceso de integración latinoamericana, ya en el año 1958, las primeras propuestas de CEPAL tendían a sugerir la formación de una zona de preferencias comerciales. Es bien sabido que en aquellos tiempos, fines del decenio de 1950, Estados Unidos manifestó su formal oposición a un sistema de preferencias comerciales por no encuadrar en ninguna de las categorías jurídicas previstas por los acuerdos del GATT. Es así como la ALALC debió estructurarse como una zona de libre comercio con un plazo para su perfeccionamiento, a lo largo del cual quedaría liberado lo esencial del comercio recíproco. Es sabido que una zona de libre comercio implica una libertad absoluta en los movimientos de mercaderías de un país al otro de los que forman parte de la zona, pero cada país conserva su propia estructura arancelaria respecto de las importaciones de extrazona.

En la actualidad, los impedimentos provenientes del GATT al establecimiento de una zona de preferencias comerciales han quedado superados con la sanción, el 28 de noviembre de 1979, de la llamada "cláusula de habilitación", que consagra un régimen preferencial general para los países en desarrollo, los cuales no están obligados a una reciprocidad estricta con los países desarrollados. Concretamente, la cláusula de habilitación tiene cuatro acápite, y el que nos interesa establece que quedan exentos de aplicación del artículo 1º "los convenios, los acuerdos regionales o generales concluidos entre partes contratantes en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles".

Cabe mencionar que en la Ronda de Tokio se habían registrado algunas diferencias de opinión acerca del status jurídico que debía darse a la cláusula de habilitación. Existían al respecto tres posibilidades: la primera era incorporar los textos de la cláusula de habilitación al mismo Acuerdo General como artículo; la segunda, incorporarla como un protocolo complementario del acuerdo; la tercera, que fue la adoptada, sancionar la cláusula de habilitación como una decisión unánime de las partes contratantes.

Dado que la cláusula de habilitación afecta a los principios básicos del Acuerdo, se convino formalizar dicha decisión por unanimidad de las partes contratantes. Es así como una vez finalizada la Ronda de Tokio, tuvieron lugar las consultas que desembocaron el día 28 de noviembre de 1979 en esta tercera solución. Esta decisión jurídica es congruente con la interpretación que atribuye a los acuerdos, a los tratados internacionales o a los or-

ganismos establecidos por esos tratados, la facultad de crear normas de aplicación para un acuerdo. De esta manera, la decisión de la cláusula de habilitación constituye una norma jurídica general obligatoria para las partes.

Como afirmara el Director General del GATT, "la cláusula de habilitación responde a una preocupación esencial de los países en desarrollo en cuanto consagra el trato diferencial más favorable como partes integrantes del sistema del GATT y hace innecesarias las exenciones. Dicha cláusula proporciona además una perspectiva en la que podría considerarse la participación de los países en desarrollo en un sistema de comercio".

En consecuencia, para establecer una zona de preferencias comerciales, América Latina solamente necesita notificar a las partes contratantes acerca del esquema a adoptar y de los lineamientos generales del mismo. No se necesita una autorización previa, como en la situación anterior, vigente al momento de la firma del Tratado de Montevideo, porque la misma autorización previa ya está dada con carácter general por la cláusula de habilitación. En conclusión, actualmente no hay mayores restricciones en cuanto a las formas jurídicas que podría adoptar el proceso de integración de América Latina.

La economía del margen de preferencia regional

En el mediano plazo, el estancamiento de la integración latinoamericana podría comenzar a ser superado por la vía del margen de preferencia para el comercio intrazonal.

Es sabido que todas las monedas de los países latinoamericanos tienden a fijar su paridad a niveles compatibles con la exportación de productos tradicionales, pero se necesitan subsidios para que las industrias no tradicionales puedan exportar a este tipo de cambio. Por ello, todas las monedas están en cierto modo sobrevaluadas respecto de extrazona. Por ello, también, es claro que no ocurre tal sobrevaloración con respecto al comercio intralatinamericano. Entonces sería perfectamente factible comenzar a abrir las economías latinoamericanas a través de la liberación gradual del comercio recíproco, pues los industriales de la región no deberían temer a la competencia regional dado que no habría problema de tipos de cambio, crónicamente sobrevaluados entre nosotros.

Esta apertura regional podría hacerse paso a paso a través del mecanismo del margen de preferencia zonal. El margen de preferencia zonal podría ser el comienzo efectivo o relativamente simbólico. Ello no interesa tanto. Lo más importante es que cada tres años se realizarán reuniones con el propósito de considerar el aumento de dicho margen de preferencia para el comercio intralatinamericano.

En otras palabras, el esquema del margen de preferencia es un esquema adecuado para avanzar hacia la zona de libre comercio. Es un esquema prometedor porque no estará sujeto a las negociaciones por producto. La liberación del comercio se podría hacer gradualmente, para todos, por sectores económicos y productos.

En la implementación del margen se debe ser realista. El realismo económico nos obliga a poner aparte a un grupo de productos, un porcentaje de partidas o ítems del arancel: podrá ser el 5 % o el 10 % de ítems, según lo determinen los países, el que quedará reservado y excluido del margen de preferencia. Los países tienen legítimas razones de tipo estratégico, de desarrollo regional, de grupos de presión, o simplemente de grupos económicos muy fuertes que no desean entrar en la competencia latinoamericana. Entonces, para estos casos, existirá una lista de productos exentos del margen.

De esta manera se concilia el interés latinoamericanista y desarrollista de la integración con los intereses nacionalistas, con los intereses estratégicos, con los intereses de los grupos de presión que no quieren la competencia latinoamericana. Esta válvula de escape es importante para viabilizar políticamente la idea del margen de preferencia.

Margen de preferencia y soberanía tarifaria

Otra característica del margen de preferencia es que el mismo podría ser atractivo porque no afecta la soberanía tarifaria de las partes contratantes. Cada país, en efecto, con este esquema conserva su poder respecto de su tarifa externa. Simplemente, cuando se trata de importaciones provenientes y originarias de otros países latinoamericanos, tiene que conceder una rebaja, pero siempre puede aumentar o reducir su arancel externo.

Esto es importante, porque una de las limitaciones que más ha impedido el avance de la integración en América Latina es el temor de los gobiernos de ceder soberanía sobre el instrumento de control económico de sus respectivos países, sin estar bien en claro acerca de los beneficios que se van a obtener a cambio. Con este esquema del margen de preferencia no se cede absolutamente ningún poder soberano sobre la tarifa externa respecto de terceros países, pues esta tarifa puede ser modificada libremente. Si la tarifa es aumentada esto significa que, aunque tendrá que concederse una rebaja a las importaciones latinoamericanas, la tarifa que sea aplicable a estas importaciones latinoamericanas también será aumentada.

Por ejemplo, un país tiene el 50 % de protección en un producto y por una razón determinada desea subir esa protección al 100 %; si el margen de preferencia es del 20 %, las importaciones latinoamericanas que pagaban 40 %, al subir la protección externa del 50 al 100 %, pagarán ahora el 80 %. De esta manera se demuestra

que no hay incompatibilidad entre la idea de la soberanía tarifaria y el mantenimiento de dicha soberanía y la idea del margen de preferencia.

Sin embargo, la preferencia comercial no será efectiva si el arancel para los productos de importación es muy bajo o muy alto. Supongamos que un país tenga un arancel de un 10 %; si otorga una preferencia de un 20 %, quiere decir que rebajaría el arancel para América Latina del 10 al 8 por ciento. Evidentemente, dos puntos son muy poca preferencia al productor de otro país latinoamericano. Para efectivizar el margen de preferencia, el mismo podría variar pero en forma determinada a priori en función del nivel arancelario de la tarifa externa de cada país. Así, productos con aranceles del 10 % podrían conceder a América Latina una preferencia del orden del 50 por ciento.

Cuando la tarifa de importaciones es sumamente alta, por ejemplo del 500 %, el 20 % del margen de preferencia para América Latina rebajaría la tarifa al 400 %. Con este último porcentaje de tarifa difícilmente algún productor latinoamericano pueda exportar al país que la establezca, aun después de la preferencia. De manera que, cuando la tarifa es muy alta, el margen de preferencia debiera ser mayor. El INTAL ha efectuado un estudio acerca del tema para sugerir ciertos márgenes de preferencia en función de la altura de las tarifas, a los efectos de asegurar la efectividad del margen. Esto no significa entrar en una discusión de la preferencia que corresponda producto por producto o por sectores económicos. Ello sería caer en el terreno muy resbaladizo que ha causado la parálisis de la ALALC. Significaría caer en las redes del sistema mercantilista que está insito en el fracasado mecanismo de negociación de la vieja ALALC.

Estabilidad del margen

Otra característica que debiera tener el margen de preferencia zonal es la permanencia, la estabilidad. Ese margen no podría ser revocado, no podría ser disminuido. Cada país podría, ciertamente, por ejercicio de su soberanía tarifaria, aumentar o rebajar la tarifa para extrazona, pero no podría cambiar el margen de preferencia ya acordado. Esto daría cierta estabilidad a las relaciones comerciales latinoamericanas y actuaría como un elemento de impulso a la inversión, porque, evidentemente, dentro de las ventajas de la formación de un mercado ampliado está el fomento que el mismo implica para la inversión y por ende para el desarrollo.

Pero nadie va a invertir en costosos equipos de producción para un mercado latinoamericano ampliado si ese mercado está sujeto a inestabilidad, en el sentido de que los márgenes de preferencia pueden ser revocados en cualquier momento.

Se considera que este tipo de revocación del margen de preferencia debe quedar vedado. En todo caso, si un país desea prohibir o restringir la importación de determinado artículo, tendrá que cambiar su tarifa de importación con las dificultades que esto le pueda acarrear frente al GATT, frente a países de extrazona, frente al resto del mundo; pero si el interés nacional es lo suficientemente fuerte, en lo que a América Latina respecta, podría hacer dicho cambio. Es decir, los otros países latinoamericanos no podrían cuestionar el aumento o la reducción de la tarifa externa que un país latinoamericano determinara, en tanto y en cuanto se mantuviera el margen de preferencia y la relación funcional del mismo con la altura de la tarifa.

Margen de preferencia y convergencia

También se debe subrayar que el mecanismo del margen de preferencia tiene un gran atractivo, por cuanto puede ser utilizado como un instrumento para lograr una convergencia de los distintos esquemas de integración en América Latina. En efecto, repetimos que se trata del único instrumento de acción multilateral que se ha puesto de manifiesto en el Tratado de Montevideo 1980. Todos los países lo han aceptado, algunos con carácter simbólico al comienzo, otros desean un margen de preferencia más efectivo.

El margen de preferencia es un mecanismo de fácil utilización para incorporar a otros esquemas de integración en América Latina. Tenemos el caso típico de América Central, que no pertenece a la ALADI, que tiene 20 millones de habitantes y un PBI menor que 1/5 del actual de Argentina o Brasil. Evidentemente, Centroamérica necesita ampliar su mercado para poder crecer. Si se incorporara a la Asociación Latinoamericana de Integración le correspondería un determinado margen de preferencia y Centroamérica debería dar, a su vez, otro margen de preferencia a cambio. Como en general estos países tiene menor grado de desarrollo, posiblemente reciban un margen de preferencia mayor que el que ellos otorguen.

De esta manera, a estos países les convendría entrar en el esquema de la ALADI. Esto permitiría enriquecer ALADI y dar los pasos iniciales hacia el gran mercado común latinoamericano, objetivo que permanece incólume conforme a lo acordado por los once países integrantes de la ALADI.

De la misma manera, el margen de preferencia puede ser un elemento importante para la vinculación de América Latina con CARICOM. Los países del Caribe son muchos y van en aumento; tienen un poder de voto considerable en la OEA y en las Naciones Unidas; tienen solamente 4 ó 5 millones de habitantes, pero nada debe impedir que a través de este margen de preferencia se integren a América Latina.

Margen de preferencia y proyección del comercio para 1990

Cabe agregar que, con el objeto de poder estimar los alcances de las acciones multilaterales en materia de preferencia arancelaria, se realizaron estimaciones cuantitativas de los efectos del margen de preferencia que podrá ser establecido en ALADI, mediante un instrumental desarrollado en un estudio del INTAL.

Si se estableciera un margen arancelario relativo del orden del 6 % en 1981, con incrementos trienales sucesivos hasta llegar al 20 % en 1990, surge de la proyección que el coeficiente de participación del comercio intrazonal respecto del comercio total sería del orden del 28 %, ¹⁵ mientras que de continuar la actual tendencia alcanzaría sólo un 17 %, partiendo de los niveles actuales de un orden del 12 por ciento.

Aun cuando este coeficiente de participación presenta una gran dispersión por países, indica, en una primera aproximación, el nivel de vinculación comercial multilateral entre los países de la zona y describe en apretada síntesis la base económica sobre la que pueden operar las acciones de integración multilaterales. Analizando la citada proyección con esta línea de argumentación, el efecto del margen de preferencia ALADI en los próximos diez años sería el de aproximar la vinculación comercial entre los países latinoamericanos a la que existía entre los países europeos en los comienzos de su proceso de integración económica y sentar las bases reales sobre las que se pueda establecer una unión aduanera latinoamericana; en caso contrario, la simple continuación de la tendencia histórica, aunque indica una participación creciente del comercio intrazonal, no permite vislumbrar un cambio cualitativo respecto de los actuales niveles.

Para visualizar el futuro de la integración latinoamericana con realismo pensamos que es inaceptable hacer una simple proyección del crecimiento del comercio interamericano en los últimos diez años. Hay que suponer que los gobiernos se inclinarán por la integración como la mejor vía para un desarrollo al que los pueblos aspiran.

La necesidad de pensar en una unión aduanera latinoamericana

Si el Tratado de ALADI es aplicado cabalmente se debe prever un destrabamiento en los procesos de integración y el nacimiento de una gran cantidad de acciones parciales que traerán una mayor conciencia latinoame-

ricanista por parte de las empresas industriales de la región, las que tendrán mayor interés en la apertura de los mercados regionales. Además, cabe prever que la multiplicidad de las acciones parciales en algún momento del proceso presentará una gama tan compleja de relaciones que forzará a su simplificación y a su racionalización por la vía del multilateralismo.

Es decir que la supresión del dique de contención que significaba la cláusula de mayor favor de la vieja ALALC desencadenará tal fuerza integracionista que hará políticamente posible para las autoridades de los países la estipulación de un embrión de mercado común latinoamericano para el año 1990, que se perfeccionaría en el año 2000.

Cabe recordar que el objetivo del mercado común latinoamericano está expresamente estipulado en el artículo 1º del nuevo Tratado de ALADI y que, a su vez, el mercado común latinoamericano supone como dato previo una unión aduanera entre los países de la región. Quizá pueda parecer utópico hablar de una unión aduanera en América Latina para el año 2000. Debe tenerse presente, sin embargo, que el principal obstáculo que se menciona como impedimento para una mayor integración en América Latina es la desigual distribución de los beneficios del proceso, dado que, en condiciones normales de libertad de mercado, los grandes centros industriales como México, San Pablo y Buenos Aires atraerán la mayor parte de las nuevas inversiones de la región: debido a las economías externas que usufructuarán, las nuevas industrias se localizarán en estas tres grandes urbes. Al respecto, cabe señalar que, si bien este efecto de concentración es perfectamente probable, también es cierto que las rentas de una unión aduanera proveen un nuevo instrumento coadyuvante a la integración que permitirá compensar con creces los perjuicios que las economías externas antes mencionadas causarían a los países de menor desarrollo económico.

En efecto, si se estableciera una unión aduanera, es dable pensar en una duplicación de las rentas de aduana que actualmente recaudan los países separadamente. Ello es así porque la estructura tarifaria actual de nuestros países no está diseñada para recaudar fondos: las tarifas de nuestros países son muy altas para aquellos productos que se producen en la región. Por consiguiente, la importación de estos productos está vedada y luego, no obstante la gran altura de las tarifas, la recaudación en estos casos es prácticamente cero.

No sólo aumentarían las recaudaciones si se racionalizara la tarifa de importación, sino que se reducirían los gastos públicos, ya que no sería necesario subsidiar las exportaciones no tradicionales intralatinamericanas, pues éstas estarían promovidas por la preferencia que otorga la tarifa externa común y no por los subsidios nacionales.

¹⁵ Miguel Wionczek llega a una conclusión similar; véase "La evaluación del Tratado de Montevideo 1980 y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI", estudio efectuado para el INTAL, publicado en *Integración Latinoamericana*, n° 50, septiembre de 1980.

Por otro lado, tenemos una gran cantidad de artículos que se importan precisamente porque las tarifas son nulas o cercanas a cero y, en consecuencia, también la recaudación se torna insuficiente.

Prueba de lo que decimos es que, si establecemos el cociente entre las rentas de aduanas de nuestros países y el valor de nuestras importaciones, observamos que la tarifa promedio es de alrededor del 10 por ciento.

La formación de una unión aduanera requeriría reducir drásticamente las tarifas altas y aumentar las tarifas bajas, acercando ambas a un promedio que puede estar perfectamente dentro del 20 % del valor de las importaciones. Las rentas incrementales de aduana superarían los 5.000 millones de dólares anuales en moneda constante y podrían cumplir importantes funciones en la remoción de los obstáculos que atentan contra la integración de nuestros países.

Estas rentas incrementales podrían ser asignadas, en primer término, para aumentar decisivamente el valor pecuniario de las compensaciones a los países de menor desarrollo relativo para que éstos desarrollaran planes de inversión dentro de ventajas comparativas intrarregionales. En segundo término, estas rentas adicionales podrían ser asignadas a la financiación de proyectos de

infraestructura física, particularmente en el sector transporte, que constituye uno de los principales cuellos de botella en nuestro proceso de integración, especialmente dentro del Grupo Andino. Y en tercer término, estas rentas de aduana adicionales de la unión aduanera proveerían financiamiento para los gastos de los órganos comunitarios.

El proceso de integración requiere en forma insoslayable la realización de estudios y el cumplimiento de ciertas funciones comunitarias esenciales por parte de una tecnocracia eficiente e idónea, sin la cual no hay unión aduanera ni mercado común ni integración de ninguna especie. En este punto cabe mencionar que la Comunidad Económica Europea recauda cifras siderales con su tarifa aduanera y que lamentablemente las dedica a financiar una agricultura ineficiente en detrimento del propio nivel de vida de los europeos y en detrimento de la agricultura latinoamericana. Los europeos continentales de hoy deberían seguir el ejemplo de Inglaterra hacia 1850, de que hablaríamos al comienzo.

En América Latina, en cambio, podríamos hacer un uso muy eficaz de estos fondos, lo cual a su vez realimentaría con gran fuerza el proceso de integración que hoy, no obstante las exigencias de la hora y las circunstancias económicas internacionales, está anémico por falta de recursos.