

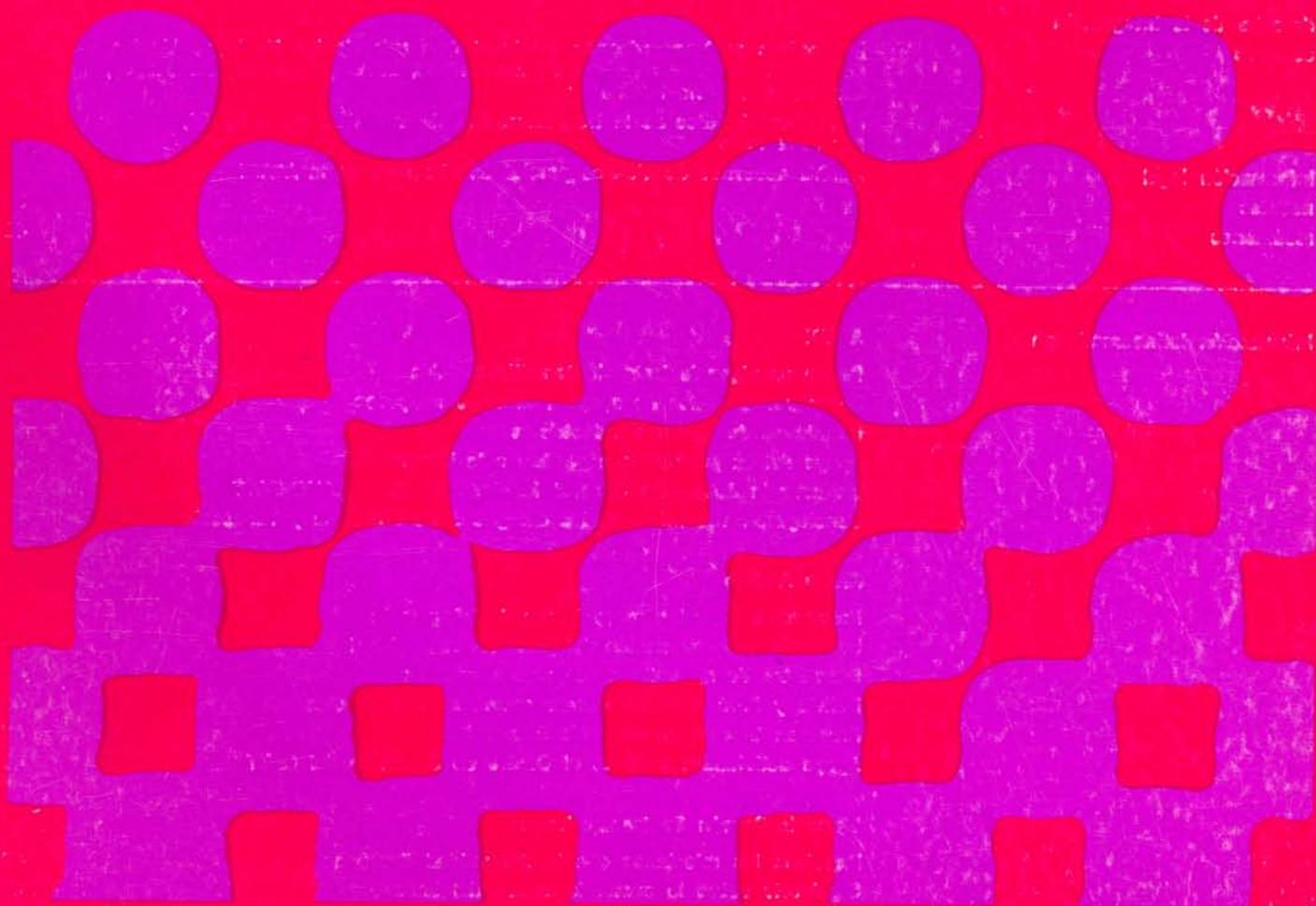
integración latinoamericana

65

revista mensual
del intal

enero - febrero 1982
año 7

Reestructuración del
Mercado Común
Centroamericano



La reestructuración del Mercado Común Centroamericano*

Eduardo R. Conesa**

Introducción

La idea de la integración en Centroamérica es muy vieja: en realidad se remonta hasta los albores de la independencia misma. Ya, bajo la dominación española, Centroamérica constituía una unidad política con el nombre de Capitanía General de Guatemala. La fragmentación de la región en cinco países no podía sino tener consecuencias negativas en cuanto al desarrollo económico. Felizmente, en el decenio de 1950, los líderes políticos de la región comprendieron, con gran visión, la necesidad de promover la integración, y así fue como, a comienzos del decenio de 1960, se firma el Tratado del Mercado Común Centroamericano que acaba de expirar.

No hay esquemas de integración entre países en desarrollo que hayan tenido un éxito comparable al del Mercado Común Centroamericano, especialmente en el decenio de 1960.

No abundaremos en demasiadas cifras, pero la participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de bienes y servicios pasó, de 6,5 por ciento del total en 1960, a 23 por ciento en 1970. Concomitantemente, este crecimiento del comercio intrarregional fue acompañado por un considerable aumento en la participación del sector industrial en el Producto Bruto Interno, que pasó de 13 a 17 por ciento.¹

También el proceso de integración centroamericano ha tenido un fuerte impacto en la inversión bruta interna de los países, la que pasó de 13 por ciento del Producto

Bruto Interno en 1961, a 17 por ciento en 1969. Merced a la mayor inversión que generara el proceso de integración, a la mejor división del trabajo y a la mejor asignación de los recursos que el proceso de integración centroamericana posibilitó, la tasa de crecimiento del PBI de la región subió, de un promedio anual de 4,5 por ciento en el decenio de 1950, a un 5,6 por ciento en el decenio de 1960.

Como se ha dicho, pocos esquemas de integración pueden exhibir cifras tan alentadoras como las que presentara el Mercado Común Centroamericano en el decenio de 1960.

Por lo tanto, hoy en día, cuando este proceso de integración se encuentra paralizado en su avance y, al mismo tiempo, ha expirado el plazo del instrumento jurídico que le diera nacimiento, debemos analizar y discutir cuáles han sido las causas de este estancamiento y qué es lo que puede hacer Centroamérica ahora para salir del presente estado de cosas. Yo creo que toda recomendación sobre la solución de los problemas de la integración centroamericana debe pasar por un diagnóstico previo de las causas que llevaron al estancamiento del proceso. Una vez que identifiquemos esas causas, podremos estar en condiciones de propugnar remedios que las remuevan o atenúen.

Las diferencias políticas, la preservación de los logros. Integración por proyectos

En primer término, creemos que es imprescindible que tomemos en consideración la existencia de ciertas diferencias políticas en la región, que admitamos como presupuesto que existen esas diferencias y, sobre esta premisa, discutamos qué es lo que podemos hacer con el proceso de integración.

Es evidente que las diferencias ideológicas de los gobiernos constituyen, hoy en día, uno de los principales obstáculos a la reestructuración del Mercado Común Centroamericano. ¿Cómo se puede servir a la causa de la integración en estas condiciones? Yo creo que se pue-

* Versión adaptada, para su publicación en la revista *Integración Latinoamericana*, del discurso inaugural pronunciado por Eduardo R. Conesa en ocasión del Seminario sobre Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, Panamá, 28 de octubre de 1981.

** Director del INTAL.

¹ INTAL, "La vinculación entre los países centroamericanos y la Asociación Latinoamericana de Integración", octubre de 1981.

den ofrecer dos caminos que, en cierto modo, se entrecruzan, a los efectos de procurar que la "impasse" política no destruya lo ya logrado y permita al proceso seguir avanzando.

El primer compromiso que se debería asumir es la reafirmación, por parte de los países, de su voluntad de respetar estrictamente los compromisos contraídos y las corrientes comerciales existentes, y que la expiración del Tratado no sea motivo para que los países apliquen, de manera indiscriminada, salvaguardias o restricciones a sus importaciones o pongan obstáculos al comercio ya establecido.

Es decir, el primer objetivo que debemos buscar es la preservación de las valiosas corrientes de comercio ya establecidas en la región. Esto es imprescindible para luego poder avanzar. Por ello, se impone que los países consideren una prórroga de las obligaciones establecidas en el Tratado General de Integración Económica.

Sin perjuicio de esta confirmación de los avances ya efectuados, parece que debiera ponerse énfasis en una segunda línea de acción, que es la integración por proyectos. Existe en la región una gran cantidad de proyectos de integración física, tales como carreteras, transporte, comunicaciones, provisión de energía eléctrica u otros, donde los beneficios que trae la integración y el ahorro de costos proveniente de soluciones de integración versus soluciones nacionales son considerables.

Por consiguiente, desde que esta integración por proyectos requiere, más que nada, acuerdos de nivel técnico, creo que un elemento de la estrategia presente podría ser el énfasis, precisamente, en estas formas de integración. Al respecto, en el Cono Sur tenemos una excelente experiencia con este estilo integracionista. La construcción de la gran represa de Salto Grande entre Argentina y Uruguay, ya terminada y en pleno funcionamiento, es un ejemplo de integración. Tenemos también las obras gigantescas de las represas de Itaipú, entre Paraguay y Brasil, y Yacyretá, a construirse entre Argentina y Paraguay.

Estas obras han sido y serán un motor importante para la propulsión del proceso de integración de nuestros países.

Existen, además, en el ámbito internacional, instituciones como el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco Interamericano de Desarrollo, que estarán dispuestas a dar un especial apoyo a todos los proyectos sanos de integración que se presenten, con total prescindencia de las diferencias políticas que puedan existir entre los países. En otras palabras, la cooperación internacional será mucho más fácil de movilizar si se trata de proyectos de integración que si se trata de proyectos nacionales.

En definitiva, creemos que esta avenida para la integración debe quedar totalmente expedita para ser transi-

tada. Sólo requiere un mínimo de buena voluntad por parte de los gobiernos de la región, y sus beneficios son tan obvios, tan claros, tan específicamente discernibles entre los distintos países, que resulta imposible pensar que los dirigentes políticos no lo entiendan así.

Distinto es el caso de los avances de la integración multilateral por la vía del comercio y la industria. En este campo, los objetivos debieran ser más limitados y designados, principalmente, para convalidar y para conservar los avances logrados con anterioridad. Existe la posibilidad, sin embargo, de profundizar —sin menoscabo del Tratado General de Integración Económica— lo que se ha dado en llamar acciones de alcance parcial, es decir, acuerdos entre dos países o tres países que, no necesariamente, involucren a todos, pero que permitan, por ejemplo, la realización de inversiones conjuntas en el campo industrial.

Más adelante volveremos a tocar este tema al hablar de la ALADI.

La distribución de los beneficios

El segundo elemento que ha contribuido al estancamiento del proceso de integración centroamericano fue la diferente visión que tenían los países respecto de la distribución de los beneficios de la integración entre ellos.

Se han hecho estudios bastante completos² sobre esta materia y ellos tienden a confirmar que la integración en Centroamérica ha producido beneficios desiguales en los distintos países, aunque todos se han beneficiado con la integración. Los resultados de estos estudios indican que los cinco países, incluyendo Honduras, tuvieron beneficios netos positivos y ganancias de bienestar con la integración. Aun Honduras, el país con los menores beneficios absolutos y relativos, tuvo ganancias anuales que pueden situarse, según los cálculos efectuados por conocidos especialistas, en el orden de 0,7 por ciento del Producto Bruto Interno. La opinión de los mismos estudiosos indica, sin embargo, que los beneficios obtenidos de la integración se han distribuido, en términos por habitante, en el siguiente orden: primero, Guatemala; segundo, El Salvador; tercero, Costa Rica; cuarto, Nicaragua, y quinto, Honduras.

Algunos de los estudios existentes puntualizan que los beneficios netos per cápita fueron aproximadamente cuatro veces más altos en Guatemala que en Honduras. Los resultados de estos estudios sugieren que había una base económica razonable para las quejas de Honduras.

² *Economic Integration in Central America*, Cline, R. William y Delgado, Enrique, compiladores, The Brookings Institution, pág. 95.

Parece vital, tanto para el éxito del Mercado Común Centroamericano como para todos los demás esquemas de integración de América Latina, que se propugnen fórmulas prácticas, formas operativas de compensar, por parte de los países que obtienen mayores beneficios de la integración, a aquellos que, por tener un menor grado de desarrollo, obtienen menores beneficios. En el INTAL estamos analizando en profundidad el tema, con el objeto de proponer estas fórmulas prácticas a los gobiernos.

Una de las ideas que tenemos en mente, y que pensamos analizar en el ámbito concreto de algunos países de América del Sur, requiere previamente el cálculo de los costos por desviación del comercio que se producen con motivo de los esquemas de integración.

En efecto, es sabido que algunos países tienen una estructura productiva completa, en el sentido de que la gama de artículos producidos dentro del país es muy vasta. Y en otros países, por su menor tamaño y su menor grado de desarrollo, los artículos producidos consisten, principalmente, en productos agrícolas y algunos pocos productos industriales.

Ante un esquema de integración que abarque países con producción diversificada y, por el otro lado, países que no gocen de esa diversificación en la producción industrial, es evidente que el establecimiento de una tarifa externa común hace que el país menos desarrollado deba comprar en el mercado del más desarrollado productos que podría importar a menos costo del resto del mundo.

Es cierto que el país más desarrollado deberá importar algunos productos del país menos desarrollado, pero la gama y la variedad de estas importaciones será menor y, por lo tanto, la desviación del comercio que existirá en el país más desarrollado será también probablemente menor.

En otras palabras, el costo adicional de tener que importar del país menos desarrollado de la unión, será menor para el país más desarrollado. Por el contrario, en el caso del país de menor desarrollo, dado que prácticamente un gran porcentaje de su consumo lo deberá adquirir en el país de mayor desarrollo, surge un aumento en los costos a los cuales estos productos son adquiridos, y este costo adicional está dado por la diferencia entre los precios internacionales y los precios internos de los productos intercambiados en la unión aduanera. Es perfectamente factible hacer un cálculo estimado de estos costos.

Una fórmula práctica que encara lo más grueso de la desigual distribución de los beneficios en un esquema de integración consiste en la posibilidad de que los países de mayor grado de desarrollo hagan un pago compensando a los países de menor grado, por los perjuicios generados por la mayor desviación neta del comercio que ellos experimentan.

Si se adoptara una solución de esta naturaleza, luego el país de menor grado podría aplicar los fondos provenientes de los pagos compensatorios que le hace el país de mayor grado, a aumentar la elasticidad de la oferta de su economía, esto es, a la inversión para la fabricación de bienes en los cuales el país tuviera ventajas comparativas dentro de la unión. De esta manera, se beneficiarían todas las partes; los países de mayor desarrollo económico relativo, porque contarían con el mercado de los países de menor desarrollo y podrían aumentar sus exportaciones a ellos y, por otro lado, los países de menor desarrollo obtendrían los beneficios del mercado ampliado, que son muy importantes para ellos, al serles compensados los costos de desviación neta del comercio.

Es cierto que en adición a la desviación del comercio existen, en los esquemas de integración, otros elementos que causan una distribución desigual de beneficios. Pero esos elementos son muy difíciles de medir en sus efectos. Las economías externas constituyen una típica fuerza que favorece la localización de las inversiones en los países más industrializados, pero la medida, o el cuántum de esas economías, es un problema que la ciencia económica no ha podido dilucidar.

Hay divergencias entre los estudiosos acerca de si esas economías son verdaderamente fundamentales o insignificantes. De cualquier manera, una de las ventajas que tendrían los países más desarrollados consistiría en la mayor preparación de su fuerza de trabajo, en la existencia de una mayor cantidad de expertos, de técnicos en las distintas ramas de la producción industrial que, con relativamente poco entrenamiento adicional, podrían pasar a desempeñar nuevas funciones en otras actividades que se establecieran.

La ausencia de una fuerza de trabajo entrenada, por el contrario, en los países de menor desarrollo económico relativo, es un elemento que impide alcanzar con rapidez las ventajas de la integración. Por ello, los países de menor grado podrían utilizar el producido de los pagos compensatorios, por ejemplo, al entrenamiento de su fuerza de trabajo. Los diversos elementos dinámicos, economías de escala, economías externas, que afectan la distribución de los beneficios en un proceso de integración son muy difíciles de cuantificar en sus efectos y, más difícil aún, es atribuir sus beneficios a uno o a otro país.

El drama de los procesos y de los esquemas de integración es, precisamente, que, por un lado, los países que más necesitan de la integración, los que más necesitan del mercado ampliado, son aquellos países de menor mercado, más pequeños, de menor desarrollo y de menor ingreso per cápita, puesto que precisamente la escasa dimensión del mercado nacional es el factor determinante de una escasa división del trabajo, escasa especialización, escasa productividad, no utilización de economías de escala y, por ende, bajos niveles de vida. Parece paradójico, entonces, que un esquema de inte-

gración que, por principio, agranda los mercados, pueda traer un perjuicio a los países de menor grado que adhirieran a esos esquemas. La causa de este perjuicio, sin embargo, está clara.

No obstante, en la mayoría de los esquemas de integración, los beneficios de los esquemas han sido tan grandes que, aun a pesar de los perjuicios de la desviación del comercio, hasta el país de menor grado ha resultado beneficiado con el mismo. No se ha puesto en duda, en el caso del Mercado Común Centroamericano, que Honduras y Nicaragua han obtenido importantes beneficios con la integración.

Los incentivos fiscales y la desnaturalización del arancel externo común

Un tercer problema que cabe mencionar y que, sin duda, ha constituido un inconveniente para el proceso de integración ha sido el régimen de incentivos fiscales a la inversión industrial.

Si bien esos incentivos fiscales se armonizaron en sus plazos y en el tipo de beneficios a acordar, la concesión de estos privilegios por parte de las autoridades nacionales ha llevado a que los países emprendan una carrera desgastadora a los efectos de obtener mayores localizaciones de inversiones en su propio territorio, en relación a las inversiones a efectuarse en los países vecinos.

Dentro de estas exenciones e incentivos industriales, particularmente importantes han sido las exenciones generosas otorgadas a la importación de bienes de capital y bienes intermedios. Estas exenciones posibilitan que se establezcan industrias de muy escaso valor agregado, dado que, con ligeras modificaciones al producto importado, están en condiciones de venderlo más caro en la unión aduanera. Esto, a su vez, origina la necesidad de implementar engorrosas normas de origen en detrimento de los principios que conforman una verdadera unión aduanera. Si los países se comprometen en un tratado a respetar una tarifa externa común, no parece razonable que luego, en forma discrecional, el mismo tratado autorice a los países a otorgar exenciones nacionales a esa tarifa externa. Esto va contra la esencia del mismo concepto de tarifa externa común. Personalmente, creo en la conveniencia de rebajar las tasas de protección a los productos terminados y uniformar más las tasas de protección a las industrias de bienes intermedios y de bienes de capital. De esta manera, se fomentaría la utilización de las materias primas locales y se produciría un desarrollo económico más balanceado, más equilibrado, merced al uso adecuado del sistema de precios.

Los estudios que he tenido a mi vista³ indican que las exenciones de derechos de importación fueron equiva-

lentes a cifras que van de 19 por ciento a 46 por ciento de la renta de aduana que recaudaron efectivamente los cinco países en el año 1967. Estas cifras han sido, a su vez, equivalentes a 6 ó a 15 por ciento del total de las rentas de los gobiernos por el año. De manera que estas exenciones han sido un factor que ha tendido a desequilibrar los presupuestos y perjudicar las políticas monetarias y de estabilización, que son muy importantes en un esquema de integración.

No obstante estos factores, debe mencionarse el alto grado de estabilidad monetaria que han experimentado los países de América Central en muchos años. Este es un bien que debe protegerse a toda costa, puesto que los males de la inflación superan a los males de la autarquía económica.

El mantenimiento de finanzas públicas sólidas y la estabilidad monetaria consiguiente es uno de los éxitos más notables que ha tenido Centroamérica en el pasado y que no debiera ponerse en peligro en el futuro.

Por otra parte, siempre dentro del tema de los incentivos fiscales, estudios efectuados en materia de protección efectiva en el Mercado Común Centroamericano han arribado a cifras de 122 por ciento para las industrias de consumo no durables, 42 por ciento para las industrias de consumo durables, 35 por ciento para los bienes intermedios y 11 por ciento para los bienes de capital.⁴ Esta diferencia en el grado de promoción que reciben las distintas industrias es consecuencia directa de la escalada de la tarifa y de los incentivos fiscales a la inversión, vía exención de derechos de importación.

Estas exenciones impositivas afectaron gravemente el promedio de protección proveniente de la tarifa externa común, el que se reduce, si tenemos en cuenta las exenciones del nivel de 30 por ciento, a algo más de 10 por ciento. Estas cifras son indicativas de la necesidad de preservar un instrumento tan valioso para la integración como es la tarifa externa común. Quizá sea preferible tener una tarifa externa común más baja pero sin exenciones, que una tarifa alta y llena de exenciones. Esas exenciones provocan competencia entre los países para obtener la localización de empresas industriales y les quita poder de negociación con dichas empresas.

Estudiosos de los regímenes de incentivos fiscales han considerado que gran parte de las industrias se hubieran establecido en la región, con o sin los incentivos fiscales. De esta manera, estos incentivos solamente han contribuido a que se produzca una sobreinversión, un exceso de capacidad instalada, lo que ha sido fomentado por abaratar excesivamente los bienes de capital y los productos intermedios. De esta manera los incentivos han estimulado la reducción del efecto empleo del

³ Cline, William, ob. cit., pág. 475.

⁴ Cline, William, ob. cit., pág. 472.

desarrollo industrial, dado que se ha sustituido el factor capital por el factor trabajo en los procesos productivos.

En Centroamérica ha sido común registrar, en el decenio de 1960, tasas de crecimiento de la inversión industrial en el orden de 11 por ciento en términos reales por año. Paradójicamente, la tasa de empleo en la misma industria ha crecido dos o tres por ciento por año. Éste ha sido, sin duda, un elemento que no ha ayudado a una mejor distribución del ingreso, ni ha ayudado tampoco a una distribución más igualitaria de los beneficios de este proceso entre las distintas capas sociales.

Por eso creemos que una consideración y un análisis en profundidad de las reformas a efectuar al esquema de integración debe, necesariamente, incluir una atenta consideración a todo lo que sean incentivos fiscales a la inversión industrial, particularmente, en tanto y en cuanto esas exenciones importen exenciones de derechos de importación, en contravención a lo establecido en la tarifa externa común. Reiteramos que sería mucho más beneficioso para el proceso de integración una tarifa uniformemente más baja que una tarifa elevada con muchas exenciones ad hoc y otorgadas en función de la capacidad de presión de los distintos grupos empresarios.

Vinculación con América Latina

En cuarto lugar, cabe mencionar que, en todo proceso de reestructuración del Mercado Común Centroamericano debe tenerse en cuenta el objetivo de más largo plazo del mercado común latinoamericano. El mercado de América Latina, en la actualidad, representa un PBI de más de 500.000 millones de dólares y es equivalente, más o menos, en términos reales, es decir, descontada la inflación, al tamaño que tenía el Mercado Común Europeo en 1957, año en que se firma el Tratado de Roma.

Si el Mercado Común Europeo fue capaz de promover la inversión, las economías de escala, dinamizar las economías europeas, el mismo efecto, o mayor, tiene que tener el mercado común latinoamericano. La necesidad de prever la convergencia de la integración centroamericana con el resto de los países de América Latina es tanto más acuciante si tenemos en cuenta que Centroamérica tiene una población de alrededor de 20 millones de habitantes y un PBI regional de aproximadamente 16.000 millones de dólares. Este mercado, aunque más amplio que los nacionales, es todavía insuficiente para la promoción de un desarrollo industrial adecuado. Por ello creemos que debe coordinarse la integración centroamericana uniéndola al resto de América Latina vía ALADI.

Nos referimos a este último esquema de integración, puesto que el mismo representa un mercado 24 veces mayor que el centroamericano, en términos de Producto

Bruto Interno, y 15 veces mayor en términos de población.⁵

Destacamos también a la ALADI porque este esquema de integración presenta ciertas características de flexibilidad que lo hacen apto para navegar en aguas políticamente procelosas.

Mencionaremos concretamente tres elementos que presenta este Tratado. El primero es la posibilidad de concretar, bajo su amparo, las llamadas acciones parciales. El segundo es el tema del margen de preferencia regional y su potencial integrador para toda la región latinoamericana, incluyendo ciertamente a Centroamérica. Y el tercero consiste en una breve mención de ciertas características de la cláusula de mayor favor, que ha sido implantada en el ámbito del Tratado de la ALADI y que favorece la intensificación de las relaciones de los países de la ALADI, individual o colectivamente, con los países del Mercado Común Centroamericano. Creemos que estas estipulaciones debieran ser comentadas en toda nuestra región, porque abren un potencial integrador insospechado, si son bien aplicadas.

Con respecto al tema de las acciones parciales cabe recordar que los 11 países que formaban la ALALC han ido conformando gradualmente, a través de sucesivas reuniones celebradas en el curso de 1980, la fisonomía que presenta la nueva Asociación. Esa 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 integradora de la misma ALALC y extrae de ella 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 la ALALC, en realidad se perjudicó a la integración, al menos en sus aspectos formales. El nuevo Tratado de la ALADI, más realista, revela una de sus características más salientes al posibilitar la concreción de acciones parciales en las cuales no participan 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

⁵ INTAL, "La vinculación entre los países centroamericanos y la Asociación Latinoamericana de Integración", documento del INTAL, octubre de 1981.

pares y grupos de países, por sectores o intersectoriales. La experiencia integracionista de otras regiones demuestra palmariamente que los esquemas de integración exitosos han comenzado con un reducido número de países y luego, a medida que los beneficios del proceso de integración aportan prosperidad al grupo inicial, otras naciones adhieren al esquema integracionista.

Debemos tener 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, en la de los diez con la incorporación de Grecia y, en los próximos años, con la incorporación de España y Portugal, será la Europa de los doce.⁶

El nuevo Tratado de la ALADI trata de encadenar, progresivamente, intereses creados con las distintas acciones parciales para que luego la multiplicidad de estos intereses creados sea un factor irresistible en la promoción del comercio y en la multilateralización de las acciones parciales.

Por eso se ha dicho, con acierto, que frente a la aplicación irrestricta de la cláusula de mayor favor del Tratado de la ALALC, la ALADI ofrece, en cambio, las acciones parciales condicionadas a la existencia de mecanismos de multilateralización progresiva en reuniones de convergencia.

Con el tema de Centroamérica y la ALADI nada mejor que tener presente los artículos 24 y 25 del nuevo Tratado de la ALADI. Dichos artículos están en el Capítulo IV del Tratado, que tiene el significativo título de "Convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina".

El artículo 24 reza textualmente: "Los países miembros podrán establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral que propicien la convergencia con otros países o áreas de integración económica de América Latina, incluyendo la posibilidad de convenir con dichos países o áreas, el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana. Los países miembros reglamentarán oportunamente las características que deberán tener dichos regímenes".

Al respecto, cabe mencionar que, si bien las características de dichos regímenes no han sido discutidas todavía en el seno de la ALADI, este artículo abre un gran potencial integrador a toda la región latinoamericana. Y, por otra parte, el artículo 25 del Tratado dice textualmente: "Asimismo, los países podrán concretar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de in-

tegración económica de América Latina, de acuerdo con las diversas modalidades previstas en la Sección 3ª del Capítulo II del presente Tratado, y en los términos de las respectivas disposiciones reglamentarias. Sin perjuicio de lo anterior, estos acuerdos se sujetarán a las siguientes normas: a) Las concesiones que otorguen los países miembros participantes no se harán extensivas a los demás, salvo a los países de menor desarrollo relativo; b) cuando un país miembro incluya productos ya negociados en acuerdos parciales con otros países miembros, las concesiones podrán ser superiores a las convenidas con aquéllos, en cuyo caso se realizarán consultas con los países miembros afectados con el fin de encontrar soluciones mutuamente satisfactorias, salvo que en los acuerdos parciales respectivos se hayan pactado cláusulas de extensión automática o de renuncia a las preferencias incluidas en los acuerdos parciales a que se refiere el presente artículo; y c) deberán ser apreciados multilateralmente por los países miembros en el seno del Comité, a los efectos de conocer el alcance de los acuerdos pactados y facilitar la participación de otros países miembros en los mismos".

Hemos traído estas normas a colación, simplemente para recordar la vigencia de estas disposiciones porque creemos que establecen una oferta de relación entre las dos áreas: la centroamericana y la ALADI.

En primer término, debemos comentar el margen de preferencia regional a que hace mención el artículo 24 que he transcripto previamente. Al respecto, debe destacarse que el nuevo Tratado contiene, en su artículo 5º, un instrumento regional multilateral que, en nuestra opinión, supera por sí solo 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. Al parecer, muchos países en la región desean que la preferencia, al comienzo, sea solamente simbólica. No obstante ello, luego de negociaciones sucesivas, esta preferencia podrá ser profundizada hasta permitir, eventualmente, el logro de la liberalización total del comercio recíproco, con lo cual habríamos llegado, cuando el margen de preferencia llegue a 100 por ciento, a una zona de libre comercio. Acerca del margen de preferencia, el INTAL ha realizado dos estudios importantes. Uno sobre la problemática económica que presenta su aplicación y otro sobre la problemática jurídica de la misma.

Entre las muchas características positivas que tendría el margen de preferencia, cabe señalar 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 la tarifa externa. Simplemente, cuando se trata de importa-

⁶ Conesa, Eduardo R., "Las exportaciones intralatinoamericanas como motores del desarrollo", revista *Integración Latinoamericana* n° 52, pág. 24.

ciones provenientes y originarias de otros países latinoamericanos, tiene que conceder una rebaja, pero siempre puede aumentar o reducir su arancel externo.⁷

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 instrumental de control económico de sus respectivos países, sin estar 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 según los deseos del país, siempre y cuando, por supuesto, no haya compromisos contraídos en el seno del GATT. Si la tarifa es aumentada, esto significa que, aunque se conceda una rebaja a las importaciones latinoamericanas, la tarifa que sea aplicable a estas importaciones también será aumentada.

Por ejemplo, un país tiene 30 por ciento de protección en un producto y, por una razón determinada, desea subir esa protección a 60 por ciento. Si el margen de preferencia es de 20 por ciento, las importaciones latinoamericanas que pagaban 24 por ciento, al subir la protección externa de 30 a 60 por ciento, pagarán 48 por ciento.

De esta manera se demuestra que no hay incompatibilidad entre la idea de la soberanía tarifaria y la idea misma del margen de preferencia.

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 en los distintos esquemas de integración de América Latina. En efecto, se trata del único instrumento de acción multilateral que se ha puesto de manifiesto en el Tratado de Montevideo de 1980. Todos los países lo han aceptado, aunque algunos propician

una reglamentación que incluya un porcentaje simbólico al comienzo y otros desean un margen de preferencia más efectivo.

El margen de preferencia es un instrumento de fácil utilización para incorporar a otros esquemas de integración o para vincular a otros esquemas de integración de América Latina con la ALADI. El caso más típico y el más cercano a los países de la ALADI es el de América Central.

Evidentemente, Centroamérica necesitará ampliar su mercado para poder crecer. Si se incorporara a la Asociación Latinoamericana de Integración, le correspondería un determinado margen de preferencia, y Centroamérica, a su vez, debería dar otro margen de preferencia a cambio.

Como, en general, los países centroamericanos tienen un menor grado de desarrollo, es natural que, de acuerdo con las normas establecidas dentro de la misma ALADI, reciban un margen de preferencia mayor que el que ellos otorguen. De esta manera, podría ser altamente conveniente para los países de Centroamérica vincularse al esquema de la ALADI. Esto permitiría dar los pasos iniciales para la formación de un gran mercado común latinoamericano, objetivo que permanece incólume, conforme a lo acordado por los once países integrantes de la ALADI en el artículo 1º del Tratado.

Creemos que no debemos olvidar que la integración es en definitiva un medio para alcanzar el desarrollo; y que Centroamérica tiene hoy una población de 20 millones de habitantes, de los cuales 10 millones consumen menos proteínas y calorías que las que se consideran adecuadas para el ser humano; que la tasa de analfabetismo excedía el 40 % en 1978 y que había, en 1980, 12 millones de personas que habitaban viviendas sin agua potable. Estas cifras pintan por sí solas el drama de Centroamérica. Un sistema de integración bien diseñado debe ser capaz de atacar, al menos parcialmente, el problema del subdesarrollo y de la distribución del ingreso, tanto entre individuos y clases sociales como entre los países mismos.

⁷ Conesa, Eduardo R., ob. cit., pág. 26.

**INSTITUTO PARA
LA INTEGRACIÓN
DE AMÉRICA LATINA**

**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO**

Antonio Ortiz Mena
Presidente del Banco
Interamericano de Desarrollo

Weir M. Brown
Raúl Sierra Franco
Oswaldo Moreira de Souza
Horacio Arce
Gustavo Magariños
Augusto Ramírez Ocampo
Salvador Arriola Barrenechea
Kurleigh King

Consejo Asesor del Presidente del
Banco para Asuntos de Integración

Eduardo R. Conesa
Director

Eudes Bezerra Galvão
Subdirector

Intal

El Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) es un organismo internacional que forma parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Creado en 1964, el INTAL tiene sede en Buenos Aires, Argentina. Las actividades del Instituto se orientan hacia el suministro de servicios de cooperación técnica especializada en el campo de la integración a los países en desarrollo miembros del BID; a las unidades del Banco, a los organismos regionales de integración y cooperación internacional, y al sector empresario latinoamericano. El INTAL lleva a cabo investigaciones de carácter económico, jurídico y social sobre aspectos específicos e importantes del proceso de integración. Sus actividades tienden a proporcionar elementos de juicio para la adopción de decisiones y acuerdos entre los países miembros. El Instituto difunde los resultados de sus propias tareas de investigación, así como también la información de estudios existentes, a través de actividades de adiestramiento, publicaciones y suministro de cooperación técnica.

Integración Latinoamericana

que publica once veces al año el Instituto para la Integración de América Latina, dentro de las normas de libertad académica que rigen sus actividades, no expresa ni compromete, necesariamente, la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo, del cual el Instituto forma parte. El editorial refleja la opinión del INTAL; los estudios y notas son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Se autoriza la reproducción íntegra o fragmentaria de cualquiera de los trabajos aquí publicados, indicando su procedencia.

Correos
Argentino
Central (B)

TARIFA REDUCIDA

CONC. N° 3181