

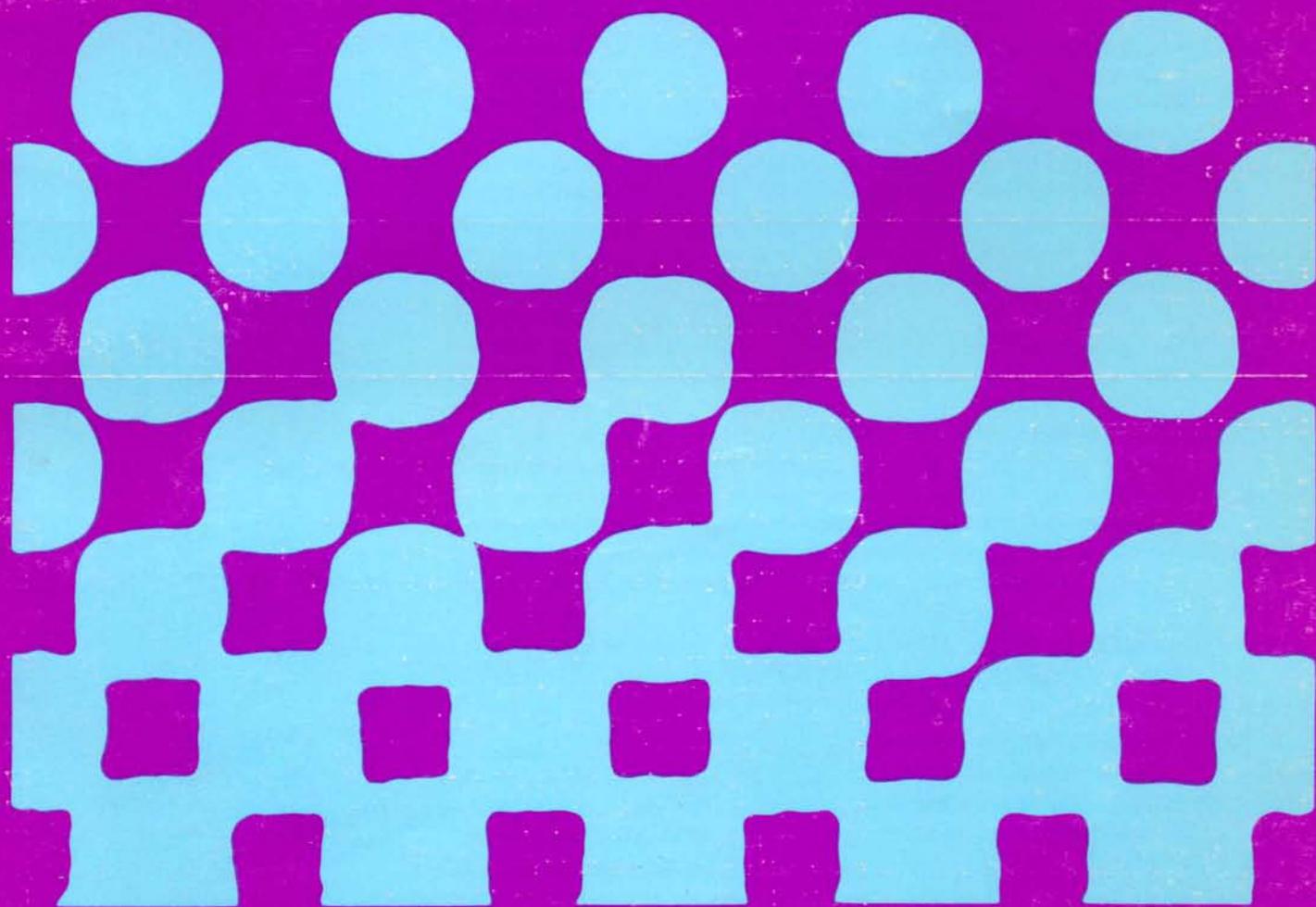
# integración latinoamericana

73

Términos de intercambio  
y elasticidades de demanda

revista mensual  
del intal

octubre 1982  
año 7



# Las nuevas formas institucionales de la integración latinoamericana\*

Eduardo R. Conesa\*\*

## Resumen

En este trabajo se consideran tres ideas fundamentales, a saber:

1) la necesidad que tiene América Latina de integrarse, si es que desea el desarrollo económico; 2) se hace una revisión de los principales problemas y escollos que enfrentaron la ALALC, el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano en el pasado; 3) se analizan las instituciones en estado de gestación disponibles en la actualidad para encarar el proceso de integración en el decenio de 1980, y se sugiere cómo deberían ser conformadas dichas instituciones a los efectos de no tropezar nuevamente con los mismos inconvenientes registrados en el pasado.

## Introducción

Este trabajo se dividirá en tres partes.

En la primera abordaremos el tema de la imperiosa necesidad que tiene América Latina de integrarse si es que quiere seguir creciendo. En la segunda parte haremos una crítica del instrumental jurídico-económico que en el pasado han adoptado los esquemas integracionistas en América Latina. Y en la tercera parte exponemos cuáles, a nuestro juicio, debieran ser los instrumentos jurídico-económicos claves que permitan materializar y avanzar en el proceso de integración y, además, qué características debieran tener estos instrumentos para efectivamente poder cumplir los grandes objetivos de desarrollo que la integración conlleva.

## La integración: ayer, una opción

En primer lugar, debemos reconocer que la idea de la integración en América Latina ha sufrido por haber tenido un nacimiento, tal vez prematuro, por causa de la

tendencia que tenemos los latinoamericanos a imitar todo lo que se hace en otros continentes. Aclaro: no es que el lanzamiento de la integración fuera errado en ese momento sino, simplemente, que América Latina tenía otras rutas abiertas para su desarrollo en esos tiempos, distintas de la integración. El efecto favorable que sobre el crecimiento económico de Europa tuviera el Tratado de Roma, firmado en 1957, sin duda puso de moda a la integración en América Latina y pocos años después nosotros firmamos también el Tratado de la ALALC del año 1960, el Tratado del Mercado Común Centroamericano en 1962 —el Tratado de Managua— y en 1969 el Acuerdo de Cartagena. Además, en el ámbito de los países del Caribe se firmó el Tratado del CARICOM en 1967. O sea, el ejemplo europeo ha sido profusamente seguido en nuestra región.

Sin embargo, ha habido problemas de implementación. La integración no ha avanzado todo lo que debía avanzar y, sobre todo, no ha tenido un claro impacto sobre el desarrollo de nuestros países. De manera que nos encontramos hoy, en 1982, cuando la integración es un elemento insustituible para el crecimiento de nuestros países, con cierta fatiga, con cierto desgaste de las ideas integracionistas, consecuencia del lanzamiento anticipado de esquemas de integración en la región. Creo que el tema merece un tratamiento un poco más detallado y, por lo tanto, me explayaré en el punto.

Ante todo, debemos subrayar que, desde el punto de vista de la economía mundial, en el decenio de 1960, cuando se crearon todos estos esquemas integracionistas en la región latinoamericana, la economía mundial crecía a tasas del orden de 5,7 por ciento por año. Ante el efecto dinámico que el crecimiento de los centros industriales proyectaba sobre nuestra región, nosotros, en América Latina, pudimos también crecer a tasas muy altas. Esto ocurrió simplemente porque la expansión de los países industriales demandó importaciones, tanto de materias primas como de toda clase de bienes y, ante esa demanda, nuestra región exportó, y al exportar tuvo divisas, y al tener las divisas pudo realizar las inversiones y estimular su propia producción, lo que a su vez demandó importaciones de los países industria-

\* Versión revisada de un trabajo presentado en el IX Curso de Derecho Internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano, Río de Janeiro, agosto de 1982.

\*\* Director del INTAL.

lizados. De manera que hubo una sincronización entre el desarrollo de los países industriales y el desarrollo latinoamericano.<sup>1</sup>

Durante el decenio de 1960, el desarrollo de América Latina, particularmente en el período 1963-1973, fue de 6 por ciento anual, que es una tasa considerablemente elevada, una de las más altas del globo. La estrategia de desarrollo de nuestros países en esas circunstancias pudo basarse en el desarrollo hacia afuera, en la promoción de las exportaciones, particularmente industriales, dado que las exportaciones tradicionales de la región están y estuvieron trabadas por la multitud de restricciones que después de la guerra y en la actualidad subsisten en los mercados internacionales de productos básicos.

### La integración: hoy, una necesidad

En la actualidad, sin embargo, y desde 1973, la economía mundial sufrió el "shock" de la elevación de los precios del petróleo. No solamente el petróleo sino la mayoría de las materias primas subieron de precio y todas, excepto el petróleo, luego bajaron. Pero el impacto de la suba de los precios del petróleo ha sido fuerte en los países industriales. Ante los déficit en sus balanzas de pagos, estos países han reaccionado haciendo crecer lentamente sus economías al 1,6 por ciento anual. Al crecer éstas con lentitud, la demanda de importaciones de petróleo también creció en el período 1974-1982 con mucha mayor lentitud de lo que hubiera ocurrido si las economías de los países industriales hubieran mantenido un ritmo acelerado de crecimiento.<sup>2</sup>

Esta fue una estrategia indudablemente deliberada para evitar que la OPEP pudiera ejercer sin trabas su poder monopólico. Era simplemente una forma de calmar la demanda interna de los propios países desarrollados sobre el petróleo.

No obstante esta situación, América Latina continuó creciendo. Y lo hizo durante todo el período 1973-1982 a tasas del orden de 5 por ciento por año. Es decir, ha habido una fuerte ventaja en el crecimiento latinoamericano respecto al crecimiento de los países industriales. El lento crecimiento de los países industriales condujo a que América Latina se viera en crecientes dificultades para colocar sus exportaciones. Por otro lado, su propia alta tasa de crecimiento hizo que la región demandara grandes cantidades de importaciones. Ante la consiguiente brecha creciente entre exportaciones e importaciones se recurrió al endeudamiento externo. La deuda externa

latinoamericana, que en el año 1973 estaba en el orden de los 30 mil millones de dólares ha subido, hacia fines de 1981, a 240 mil millones de dólares. Esta situación, repito, es producto principalmente de la diferente tasa de desarrollo que ha mantenido la región frente a la tasa de crecimiento de las economías de los países industriales. Si los países industriales hubieran tenido también una alta tasa de crecimiento en este período, América Latina no hubiera necesitado endeudarse tanto y hubiera podido financiar su crecimiento con mayores exportaciones y menores deudas.

Lo cierto es que este proceso de crecimiento sobre la base del endeudamiento externo está tocando a su fin. La mayoría de los países de nuestra región enfrenta problemas en este sentido. La deuda externa está llegando a límites que tornan dificultoso avanzar por la vía de este modelo. Ante esta situación, los países de América Latina debemos cambiar la dirección de nuestras importaciones, importando más de América Latina misma.

Nuestro poder de compra debe ser dirigido en mayor medida hacia la propia región latinoamericana. Esto se conseguirá mediante una apertura recíproca de nuestros mercados, lo cual traerá una mejor división del trabajo en América Latina, una mayor competencia en la región, y permitirá una mejor asignación de los recursos y un accionar del sistema de precios que es vital para un desarrollo económico sostenido.<sup>3</sup>

Ninguno de los países de la región tiene un mercado interno lo suficientemente amplio para intentar un desarrollo autónomo. El desarrollo a la coreana, por la vía de la promoción de exportaciones industriales, tiene sus fuertes limitaciones en la actualidad por la recesión internacional de que hablamos. En consecuencia, si queremos seguir creciendo, la mejor vía es la apertura recíproca de los mercados. De ahí la vigencia de la idea integracionista hoy.

Pasamos entonces, después de esta breve introducción sobre la vigencia y necesidad de la integración en América Latina en el momento presente, a repasar, con un sentido crítico, no por criticar sino para sacar lecciones para la acción futura, el instrumental integracionista que la región desarrolló en los años del decenio de 1960.

<sup>1</sup> Conesa, Eduardo R., "La integración de América Latina en el decenio del 80". *Integración Latinoamericana*, N° 36, junio de 1979, págs. 3-10.

<sup>2</sup> Conesa, Eduardo R., ob. cit.

<sup>3</sup> Lewis, Arthur, "The Slowing Down of the Engine of Growth". *The American Economic Review*, septiembre de 1980, versión en español en *Integración Latinoamericana*, N° 56, abril de 1981, págs. 13-21.

## Los problemas de la ALALC

En primer término nos referiremos al Tratado de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.<sup>4</sup> Como ustedes saben, el instrumento más importante para la integración instituido en dicho tratado era el de las negociaciones producto por producto, según el cual los países otorgaban una concesión para importar un artículo determinado incluido en sus listas nacionales. Negociaban, por ejemplo, Argentina y Brasil. Argentina concedía el producto "A" y Brasil en compensación el producto "B". Al mismo tiempo, terceros países se beneficiaban con esas concesiones puesto que el Tratado de la ALALC contenía la llamada "cláusula de mayor favor", por la cual toda ventaja que un país otorgaba a otro debía extenderla a todos los miembros de la Asociación.

Este sistema de negociación por producto tiene sus inconvenientes. Cuando un solo país o ningún país produce el artículo negociado, no hay intereses que se opongan a que se otorguen concesiones y así se registra una gran fusión de éstas en esos artículos. Pero cuando varios países tienen producción de un artículo, los industriales de cada país no quieren la competencia del industrial del otro y, en consecuencia, en esos productos es difícil liberalizar el comercio. Los intereses creados se oponen firmemente a que, súbitamente, se libere el comercio de ese producto y que, de una protección de cien por ciento o de cincuenta por ciento, que usualmente tenía la industria en el mercado cautivo nacional, de repente haya que enfrentar la competencia latinoamericana con una protección de cero por ciento.

Este sistema de negociar por producto no solamente presenta inconvenientes de tipo institucional, político, tal como el que les he descrito, por prestarse excesivamente a las presiones de los industriales de cada país, sino que además es susceptible de serios reparos desde el punto de vista de la teoría económica. Los estudiosos del comercio internacional están de acuerdo en que la liberalización del comercio en un producto, sin liberar a los demás productos, altera los precios relativos y es muy dudoso que cause una mejor asignación de los recursos. El resultado, es cierto, puede ser positivo, pero también negativo y, probablemente, no conduce a lo que los economistas llamamos Pareto óptimo en la asignación de los recursos.

Otro problema que presentó el sistema de la ALALC fue la ineptitud de su mecanismo de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo.<sup>5</sup> Todos ustedes saben que en un esquema de integración resulta imposible avanzar sino al paso del país que avanza más lentamente. Por eso, en todos los esquemas de integración

hay mecanismos especiales de apoyo a aquellos miembros menos desarrollados, que permitirían a dichos países una mejor utilización de los mecanismos del mercado ampliado.

Es ciertamente paradójico que aquellos países de menor desarrollo económico relativo, que generalmente son los que tienen un menor mercado interno, sea porque el tamaño del país es menor, o el tamaño de su población también lo es, o su ingreso per cápita es bajo, por lo general son los que más necesitan del mercado ampliado. Por consiguiente, cabría pensar que ante el agrandamiento que provee la integración, los primeros beneficiados serían los países menos desarrollados.

La práctica indica que intervienen otros factores que impiden a los países menos desarrollados la efectiva utilización del mercado ampliado.

En primer término, eso ocurre porque los países de menor desarrollo económico relativo tienen una gama de producciones muy poco variada. Se producen muy pocos productos. Los países más desarrollados dentro de un esquema de integración, por el contrario, producen casi todo. En consecuencia, los países de menor grado de desarrollo, por la fuerza de los tratados de integración, deben comprar bienes más caros, dentro del esquema de integración, productos que antes importaban más baratos del resto del mundo. Esto origina lo que se llama una desviación del comercio. Y no sería tan negativo si, a su vez, los países relativamente más desarrollados dentro de un esquema de integración, adquirieran en igual proporción en el país menos desarrollado productos más caros que los del resto del mundo. No ocurre así, como decíamos previamente, por la circunstancia de que la diversificación del aparato productivo del país de menor desarrollo económico relativo es menor. No dispone de oferta. En consecuencia, la desviación del comercio suele ser mayor para el país menos desarrollado y menor para el más desarrollado. Es así como desde el comienzo, un país con menos desarrollo entra con cierto "handicap" en un esquema de integración. Es necesario, por lo tanto, en estos tratados de integración, prever mecanismos de apoyo a los países menos desarrollados, que compensen esa mayor desviación neta del comercio.

En el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC,<sup>6 7</sup> el mecanismo principal elegido para apoyar a los países de menor desarrollo económico relativo que son Bolivia, Ecuador, Paraguay —también se incluyó a Uruguay— ha sido el de otorgar una gran cantidad de concesiones, que no son extensivas al resto

<sup>4</sup> "El futuro de la ALALC", editorial revista *Integración Latinoamericana*, N° 40, octubre de 1979.

<sup>5</sup> Arocena, Martín, "El surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración", *Integración Latinoamericana*, N° 59, julio de 1981, págs. 11-24.

<sup>6</sup> Sloan, John W., "La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos", *Integración Latinoamericana*, N° 42, diciembre de 1979, págs. 37-55.

<sup>7</sup> Seminario "La reestructuración de la ALALC" (Informe final), *Integración Latinoamericana*, N° 42, diciembre de 1979, págs. 5-10.

de los países de la región y, por lo tanto, son de uso exclusivo para los países de menor grado de desarrollo.

En tal sentido, se otorgaron más de 7.000 concesiones dentro del antiguo tratado de la ALALC. Pero las concesiones que se dieron eran, por ejemplo, para que Bolivia fabricara teodolitos o rulemanes, productos en los cuales este país no tenía ventajas comparativas.

Es evidente que esta forma de negociar la integración, esta forma de encarar el problema de los países de menor desarrollo económico relativo, no es adecuada.

Y ciertamente éste ha sido uno de los problemas más graves que enfrentó la ALALC, porque tendió a producirse un desequilibrio en el comercio donde los países mayores, Argentina, Brasil y México, tenían superávit permanentes sobre los países de menor grado de desarrollo económico relativo. Era necesario encontrar una forma de atenuar este inconveniente y esa fórmula no se encontró pues no estaba adecuadamente prevista en el antiguo Tratado de la ALALC.<sup>8</sup>

Un tercer problema institucional en la estructura del Tratado de la ALALC fue la regulación establecida para la cláusula de mayor favor.<sup>9 10</sup> Como se sabe, el artículo 18 del Tratado de la ALALC contenía dicha cláusula, por la cual cualquier beneficio, privilegio o ventaja que un país de la Asociación concediera a otro país de la Asociación, había que generalizar dicha ventaja o privilegio a todos los demás países miembros de la Asociación, con algunas pocas excepciones referentes precisamente a los países de menor desarrollo económico relativo. Es así como, por ejemplo, si Brasil le otorgaba una concesión a Argentina y ésta otra a Brasil, inmediatamente otros países podían utilizar dicha ventaja. Si un grupo de países, o si un país no otorgaba concesiones a los demás miembros, sin embargo, se beneficiaba con las que los demás se otorgaban entre sí. Y así ocurrió que cuando el Grupo Andino, en 1969, decide profundizar el proceso de integración económica, se suspenden prácticamente las concesiones por parte de dichos países. Esto provocó que los demás países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio tampoco estuvieran en condiciones de otorgarse concesiones, por temor a que fueran utilizadas por terceros que, a su vez, no estaban dispuestos a reciprocarse.

Así apareció una trabazón en los mecanismos de la ALALC y, a partir del decenio de 1970, se negocian muy

pocas concesiones y cunde un clima de pesimismo en dicho esquema. Felizmente ese clima ha sido superado en buena medida con motivo de la sanción del Tratado de la ALADI, que remueve algunos de los defectos de la ALALC, y es tan liberal y flexible que cabe dentro de él cualquier esquema institucional, lo cual es una gran ventaja porque permite negociar la integración sin los chalecos de fuerza que a veces representan las rigideces institucionales. Un buen tratado de integración económica tiene que respetar simultáneamente la realidad económica, los preceptos de la economía política y los objetivos de sus miembros, lo cual es un desafío triple a los juristas, economistas y políticos de la región.

## Los problemas del Grupo Andino

Tenemos un segundo esquema de integración latinoamericana, que es el Grupo Andino.<sup>11 12</sup> El Grupo Andino, como se sabe, se formaliza con la firma del Acuerdo de Cartagena en el año 1969 y establece un programa de integración sumamente ambicioso. Sin embargo, con el transcurso de los años, este dinamismo parece haberse perdido. En la actualidad, el comercio intrasubregional del Pacto Andino alcanza solamente a cinco por ciento de las exportaciones totales de la región: la integración no ha avanzado en la medida esperada.<sup>13</sup>

Quizás el problema mayor del Grupo Andino haya sido el sistema de programación sectorial de las industrias como una forma alternativa de promover el crecimiento de los países de menor desarrollo económico relativo dentro del Grupo y acelerar el desarrollo industrial del conjunto. Se pensó que bastaba asignar a los países determinadas producciones para que esto pudiera materializarse. En la práctica, el sistema no ha funcionado.

Ha quedado demostrado, una vez más, que en los esquemas de integración debe tenerse en cuenta el motivo beneficio. El empresario difícilmente invierte y arriesga si no es en pos de un claro, tangible y visible beneficio, para lo cual es necesario dejar en libertad al sistema de precios para que el empresario produzca aquello que mejor le parezca dentro de cierta protección contra las importaciones de fuera de la subregión. Es cierto que hay sectores donde la producción eficiente requiere la utilización de economías de escala y, en este caso, no hay más remedio que acudir a una programación industrial que respete las ventajas comparativas intrasubregionales.

<sup>8</sup> Peña, Félix, "El régimen jurídico de la transformación de la ALALC en la ALADI". *Integración Latinoamericana*, N° 65, enero-febrero de 1982, págs. 33-36.

<sup>9</sup> Oría, Jorge Luis, "La cláusula de la nación más favorecida en el Tratado de Montevideo 1980 (1ª parte)". *Integración Latinoamericana*, N° 62, octubre de 1981, págs. 44-53.

<sup>10</sup> Oría, Jorge Luis, ob. cit. (2ª parte), *Integración Latinoamericana*, N° 63, noviembre de 1981, págs. 41-50.

<sup>11</sup> Guerrero, Mauricio, Núñez del Arco, José y García Amador, Francisco, *Crisis en la integración de América Latina: el caso del Grupo Andino, 1974-1976*, Buenos Aires, INTAL, 1978.

<sup>12</sup> Silva Ruete, Javier, "El Grupo Andino y la integración latinoamericana en la hora crucial", Buenos Aires, mimeo, 1982.

<sup>13</sup> JUNAC, "Evaluación del proceso de integración, 1969-1979", Lima, 1979.

Tal puede ser el caso de la industria automotriz, la industria siderúrgica, la industria petroquímica, la industria del acero, pero son relativamente pocas industrias las que requieren necesariamente una programación y, repito, son aquí las que existen las llamadas economías de escala. En el caso del Grupo Andino se fue más allá y se pretendió establecer una programación en el caso de las industrias metalmecánicas que generalmente no están sujetas a leyes claras de las economías de escala.

Otro problema que ha experimentado el Grupo Andino ha sido la falencia del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo dentro de la subregión, en este caso Bolivia<sup>14</sup> y Ecuador. Allí también ha faltado realismo en los sistemas de apoyo. En parte, este problema se confunde con el anterior, porque se pretendió solucionarlo asignando determinadas producciones a Bolivia cuando este país no estaba en condiciones técnicas de encararlas.

Otro inconveniente que se ha registrado en el Grupo Andino ha consistido en que esta subregión experimenta fuertes costos de transporte debido a las montañas y otras características físicas. Estos costos representan el papel de una tarifa aduanera. En estudios que ha efectuado el INTAL se han hecho análisis de transporte de determinados productos y se ha llegado a establecer que en muchos casos el costo del transporte supera a veces el cincuenta por ciento del costo del producto FOB.<sup>15</sup>

Una característica común, tanto de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio como del Grupo Andino, ha sido que, como solución a los problemas que presentaban dichos esquemas, se proponía precisamente avanzar más en la integración, profundizar más aún el comercio recíproco. El inconveniente con esta solución es que si los gobernantes no ven los beneficios concretos en los escasos avances de la integración producidos, dudan acerca de la relación costo-beneficio. En efecto, los gobiernos de los países participantes en un esquema de integración pierden grados de libertad en el manejo de su instrumental de política económica. No pueden manejar su tarifa externa común, pierden también cierta libertad en la fijación de sus tipos de cambio, se sienten coartados en el uso de gran parte de ese instrumental. Si a cambio de esa pérdida existiera un claro y tangible beneficio económico, los países estarían dispuestos a avanzar más en la integración económica, pero ante el sacrificio que significa otorgar la concesión en un producto determinado y luego no poder volver a subir la tarifa o imponer restricciones a la importación,

<sup>14</sup> Morawetz, David, "Destino del miembro menos desarrollado dentro de un esquema de países de menor desarrollo: Bolivia en el Grupo Andino", *Integración Latinoamericana*, N° 69, junio de 1982, págs. 4-20.

<sup>15</sup> Véase INTAL, *Costo de transporte y comercio subregional andino*, agosto de 1981.

los gobiernos, ante los dudosos resultados a obtener, prefieren prudentemente dar a los esquemas de integración un lento aunque inseguro ritmo de avance.

## Los problemas del Mercado Común Centroamericano

Distinto ha sido el caso del Mercado Común Centroamericano. En Centroamérica, el Tratado de Managua en 1962 tuvo un fortísimo impacto inicial en el desarrollo económico de la subregión. Las exportaciones centroamericanas, partiendo de niveles exigüos, llegaron a más del veinte-veinticinco por ciento de las exportaciones totales de estos países.<sup>16</sup>

Durante los primeros años de vigencia del Mercado Común éste tuvo una gran incidencia en la inversión industrial y en la actividad económica general. Desde el período 1962 a 1968 la tasa de crecimiento de Centroamérica fue de siete por ciento.<sup>17</sup>

El sistema centroamericano, aunque sumamente dinámico al comienzo por la concreción de una efectiva apertura recíproca de las economías centroamericanas, tuvo ciertos defectos de concepción que se manifestaron con posterioridad.<sup>18</sup>

En primer término, surgió un problema con la falencia del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo. En este caso, el país de menor desarrollo fue Honduras, que no llegó a utilizar el esquema de integración en forma efectiva como palanca para salir de su propio subdesarrollo.

Los demás países tenían fuertes superávits comerciales con Honduras. Esto llevó a pensar a los hondureños que su país no estaba recibiendo suficientes ventajas del Mercado Común Centroamericano y condujo luego a la separación práctica de este país del organismo.

Un segundo problema que ha experimentado el Mercado Común Centroamericano ha sido el excesivo uso tal vez abuso, de los llamados incentivos fiscales a la promoción industrial. Desde 1962 en adelante, los países se apresuraron a establecer una legislación que eximía de derechos de importación y otros impuestos a aquellas industrias que se establecían en plazos determinados dentro del país. Cuando se constituyó entonces el Mercado Común Centroamericano se inició,

<sup>16</sup> Conesa, Eduardo R., "La reestructuración del Mercado Común Centroamericano", *Integración Latinoamericana*, N° 65, enero-febrero de 1982, págs. 14-20.

<sup>17</sup> Lizano, Eduardo, "Disparidades nacionales e integración económica", *Integración Latinoamericana*, N° 69, junio de 1982, págs. 34-48.

<sup>18</sup> SIECA, "El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano", Buenos Aires, INTAL, 1973-1974.

por así decirlo, una carrera de incentivos fiscales entre los países, a los efectos de verificar qué país podía obtener una mayor radicación de industrias en su propio territorio para exportar a los vecinos, por oposición a las radicaciones que los vecinos podían obtener para exportar al propio territorio. Es así como se eximieron millones de dólares en impuestos a empresas, algunas de las cuales eran nacionales, pero la mayoría extranjeras, para la producción con destino al Mercado Común Centroamericano. Gran parte de estas industrias fueron industrias de "last touch", o sea, industrias de toque final o de armado con una alta intensidad en el uso de materias primas y bienes de capital importados y una escasa utilización de la mano de obra local y de las materias primas locales. Esto produjo, por cierto, grandes beneficios para el sector empresario industrial en la subregión pero, ciertamente, empeoró la distribución del ingreso y, hoy en día, la mayoría de los expertos en integración considera que hubo en el esquema de integración centroamericano un olvido del impacto empleo en dicho esquema de integración.

Por supuesto, otro inconveniente importante que conlleva la integración centroamericana es precisamente su limitación a Centroamérica. En tal sentido, se abren nuevas posibilidades de vinculación de Centroamérica a los países de la ALADI por la vía del nuevo Tratado de la ALADI, que analizaremos muy sumariamente luego.

## El margen de preferencia arancelario

Llegamos así a la tercera parte de este trabajo, en la que consideraremos las formas institucionales que deberá adquirir la integración, si ésta va a progresar y convertirse en un instrumento efectivo de nuestro desarrollo económico.

Creemos que la integración latinoamericana se halla hoy en una encrucijada muy favorable. Por un lado, existe un gran fervor integracionista en la región con motivo del conflicto del Atlántico Sur y, por el otro, tenemos a disposición diversos instrumentos legales en estado embrionario aún, pero que son las bases constitucionales para avanzar en forma práctica y concreta.

En particular, me refiero a un instrumento que ha sido aprobado en el nuevo Tratado de la ALADI firmado entre los once países de la región que, como es bien sabido, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Venezuela y Uruguay. En efecto, el artículo V del Tratado establece: "Los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente".

Además, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI, en la reunión que siguió a la firma

del Tratado, aprobó la Resolución 5, en la que figuran las pautas generales para la reglamentación de dicha preferencia arancelaria regional.<sup>19</sup>

La preferencia arancelaria consiste simplemente en una rebaja tarifaria que cada país de la ALADI otorgaría a las importaciones provenientes de otros países de la Asociación. Así, si el nivel de preferencia se estableciera en veinte por ciento y Venezuela, por ejemplo, tuviera un impuesto aduanero de cincuenta por ciento a la importación de un producto determinado, en caso de realizarse la importación de un producto de Argentina, de Brasil o de cualquier otro país de la ALADI, el derecho arancelario bajaría de cincuenta a cuarenta por ciento.<sup>20</sup>

Un problema que plantea el margen de preferencia es cómo funciona cuando la tarifa de importación es cero, y cuando es extremadamente elevada. En estos casos es evidente que la preferencia no es operativa. Si es cero, no se puede dar un margen de preferencia. En este caso, lo que debiera hacerse es subir el nivel de la tarifa aduanera para los productos de fuera de la región a un nivel similar al del margen de preferencia y aplicar dicho margen sobre alguna fórmula más complicada que hemos discutido en el INTAL. Esta fórmula tiene ciertas ventajas porque aumenta los márgenes de preferencia cuando las tarifas externas son muy altas y también lo hace cuando las tarifas son muy bajas. Esto tendría un efecto muy positivo sobre la integración, sobre la asignación de los recursos de nuestros países y sobre nuestra independencia económica.

## El margen de preferencia y su generalidad

La preferencia arancelaria tiene grandes ventajas, a saber: primero se aplicaría a todos los productos del universo arancelario con muy pocas excepciones. Esta característica del margen de preferencia es muy importante porque ya hemos visto que uno de los factores que determinó el estancamiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fue el sistema casuístico de negociar las concesiones producto por producto. Es importante que al establecer este nuevo mecanismo se haya comprendido la necesidad de superar al anterior, mercantilista y casuístico. Es preferible una rebaja de diez por ciento, igual para todos los productos, que 11.000 concesiones para el treinta por ciento de los productos. Vuelvo a repetir, hay razones de tipo institucional, de tipo político y sobre todo de tipo económico que aconsejan proceder con igualdad para todos los productos en este tipo de rebajas.

<sup>19</sup> División de Esquemas de Integración del INTAL, "El margen de preferencia arancelario y sus efectos en el comercio intra-ALALC", *Integración Latinoamericana*, N° 49, agosto de 1980, págs. 5-12.

<sup>20</sup> De María, Luis, "Perspectivas de la preferencia arancelaria regional en la Asociación Latinoamericana de Integración", *Integración Latinoamericana*, N° 70, julio de 1982, págs. 12-20.

La experiencia internacional así lo indica. Mientras las negociaciones del GATT estuvieron canalizadas por la vía de las rebajas producto a producto, se avanzó muy lentamente desde 1950 hasta 1963. Tan sólo cuando en la Ronda Kennedy se negocian rebajas uniformes y generalizadas para todos los productos, se puede avanzar rápidamente en este tipo de negociaciones. Así fue como la Ronda Kennedy tuvo un gran éxito, produjo una rebaja de alrededor de treinta y cinco por ciento promedio en los aranceles entre países industrializados, y fue uno de los elementos claves que facilitó el desarrollo del comercio y el crecimiento de dichos países y, por repercusión, también de los nuestros en el decenio de 1960.

Creo que los juristas tienen que tener bien presente este problema por sus connotaciones institucionales y políticas, muy asequibles a un entendimiento jurídico realista.

### Margen de preferencia y reciprocidad

Una segunda ventaja de este instrumento es la reciprocidad, pues todo tendría un "quid pro quo". Un país, digamos Argentina, otorgaría un margen de preferencia, por ejemplo de veinte por ciento, a Brasil, pero Brasil le otorgaría una preferencia similar para todos los productos a Argentina, y así entre todos los países de la ALADI. Con respecto a la reciprocidad, se presenta una situación muy particular que trataremos más adelante, con referencia a los países de menor desarrollo económico relativo, porque estos países otorgarían su mercado merced a la preferencia pero, posiblemente, no estarían en condiciones de aprovechar las rebajas arancelarias de los países mayores. Por ello, es necesario instituir o desarrollar nuevas fórmulas prácticas de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo que permitan la inserción adecuada de éstos en el nuevo esquema de integración. Este punto será motivo de algunos párrafos más adelante.

### Margen de preferencia y soberanía tarifaria. Proyección centroamericana

Una tercera ventaja que tiene este instrumento del margen de preferencia es que ninguno de los países de la ALADI, mediante su otorgamiento, renunciaría a su propia soberanía tarifaria respecto de las importaciones de afuera de América Latina.<sup>21</sup>

Los países podrían fijar su tarifa aduanera al nivel que desearan. Podrían subirla o bajarla siempre que no estu-

viera en contradicción con ciertos acuerdos del GATT. Pero en caso de realizarse una importación de América Latina y tratarse de un producto verdaderamente originario de la región, se debe otorgar la preferencia arancelaria que se convenga, sin posibilidad de variación.

Otra ventaja importante de este instituto del margen de preferencia regional es que permite la incorporación de otros países latinoamericanos al ámbito de la ALADI.

Esta Asociación comprende once países de América Latina, pero faltan los cinco países de Centroamérica, Panamá, la República Dominicana y otros del Caribe. El Tratado de la ALADI en su artículo 24 prevé la posibilidad de que el margen de preferencia también se otorgue a países latinoamericanos que no forman parte del Tratado.<sup>22</sup>

### Posibilidad del "veto" al margen de preferencia

Una de las características más sobresalientes de la nueva constitución de la integración latinoamericana que tenemos con el Tratado de la ALADI es precisamente su flexibilidad, que es una gran virtud, siempre y cuando se utilice con criterios racionales de política económica. Una de las discusiones que encara la región en estos momentos trata acerca de cuál debiera ser el monto de esa preferencia arancelaria concreta que se otorgarían los países de América Latina entre sí. Hay países que quieren que la preferencia arancelaria sea simbólica, otros que prefieren una preferencia arancelaria efectiva.

El INTAL ha efectuado estudios econométricos sobre este margen y ha llegado a la conclusión de que, para la mayoría de los productos, un margen de preferencia arancelario de diez por ciento, es decir, una rebaja de diez por ciento en relación a las tarifas de fuera de la región, ya es suficiente para comenzar a promover efectivamente el comercio entre los países miembros. Un margen de preferencia menor a éste sería más bien simbólico.

Supongamos que alguno de los países no esté dispuesto a dar una preferencia de diez o veinte por ciento. En tal caso, el mismo Tratado permite otorgar un margen de preferencia regional, digamos, de cinco o seis por ciento y, después, entre los países que estén de acuerdo en profundizar ese margen de preferencia, aunque sean menos de los once firmantes, ya sean cuatro, cinco o diez, se podrían otorgar, por medio de lo que se ha dado en llamar una acción parcial, un margen de preferencia de diez o de veinte por ciento.

Es decir que ningún país tendría un derecho de veto o de trabar las relaciones de integración dada la existen-

<sup>21</sup> Conesa, Eduardo R., "Las exportaciones intralatinoamericanas como motores del desarrollo", *Integración Latinoamericana*, N° 52, noviembre de 1980, págs. 20-29.

<sup>22</sup> Conesa, Eduardo R., ob. cit.

cia de la vía de las acciones parciales. En efecto, reza el artículo 7 del Tratado: "Los derechos y obligaciones que se establezcan en los acuerdos de alcance parcial, regirán exclusivamente para los países miembros que los suscriban".

Y, ciertamente, nada impide que entre cuatro, cinco o diez países se otorguen una preferencia de veinte por ciento, si así lo quieren.

## El margen de preferencia y el GATT

Cabe preguntarse cómo es que un instituto tan simple como la promoción del intercambio intralatinoamericano por la vía de un margen de preferencia no se estableció veinte o treinta años antes. La respuesta es muy clara. Cuando se comenzó a gestar el proceso de integración latinoamericana, ya en el año 1958, la CEPAL propuso la formación de una zona de preferencias comerciales. Es bien sabido que en aquellos tiempos Estados Unidos manifestó su oposición a este sistema por no encuadrar dentro de las normas del Acuerdo General del GATT, que en su artículo XXIV sólo permite preferencias en el caso de que se establezcan bajo la forma estricta de zonas de libre comercio o uniones aduaneras.

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 todos los países en desarrollo, los cuales no están obligados a dar reciprocidad a los países desarrollados por la rebaja de aranceles que aquéllos efectúen entre sí.<sup>23 24</sup>

## Margen de preferencia y gradualismo

El margen de preferencia se puede ir aplicando gradualmente, es decir, se puede en una primera etapa aplicar una preferencia de cinco o de diez por ciento; en una segunda etapa, tres años después, se puede profundizar dicho margen ampliándolo a veinte por ciento, y así sucesivamente; al cabo de varios años, dando siempre la oportunidad a los industriales de la región para adaptarse a la competencia, se puede llegar a una preferencia de cien por ciento. Cuando se llegue a ese nivel evidentemente estaremos dentro de una zona latinoamericana de libre comercio.

<sup>23</sup> Conesa, Eduardo R., ob. cit.

<sup>24</sup> Barros, Raimundo y Halperín, Marcelo, "Aspectos jurídicos vinculados al establecimiento de un margen de preferencia regional", *Integración Latinoamericana*, N° 49, agosto de 1980, págs. 13-51.

Es muy importante respetar la gradualidad en todo lo que sea reformas arancelarias. No es posible que los gobiernos ofrezcan un determinado "status" a las industrias con protecciones altas y, repentinamente, ante un ímpetu liberalizador, dismantelen totalmente ese amparo a las industrias. Este proceder crearía inseguridad jurídica. Por el contrario, un esquema de integración necesita promover inversiones y, por lo tanto, seguridad a sus titulares. Es necesario abrir gradualmente los mercados, es necesario reducir gradualmente las tarifas entre nosotros para posibilitar la competencia. La competencia es la gran fuerza dinamizante de la industria y del desarrollo económico.

Además, la mecánica gradual que tendría el margen de preferencia, permitiría a los gobiernos apreciar los resultados de su aplicación en las etapas sucesivas, y de esta manera, pasar a la próxima etapa sin grandes riesgos. Como decíamos al comienzo de este trabajo, esto es sumamente importante porque los gobiernos tienen razón al no querer comprometer el futuro de sus países a menos que vean claramente los beneficios que se derivarían de sus propias medidas.

## Estructura arancelaria y dependencia

Una de las razones por las cuales nuestros países son más dependientes de los países industrializados es precisamente nuestra estructura arancelaria. Usualmente, nuestros países otorgan permisos de importación para los llamados artículos esenciales y los deniegan para los no esenciales. La consecuencia de esto es que los productos no esenciales terminan siendo altamente protegidos por los controles de cambio, y los esenciales son los que se importan porque está permitido hacerlo.

En consecuencia, el país nunca llega a producir artículos esenciales y se especializa en los no esenciales. Al cabo de un tiempo, por la vía de esta forma de razonar, la economía de un país se torna altamente dependiente. En efecto, si un país está en guerra y se corta la importación de cosméticos, el impacto sobre la economía del país es nulo. Si por el contrario, le cortan la importación de ciertos bienes de capital o incluso de determinado armamento, es evidente que se lo podrá afectar muy seriamente.

Nuestras estructuras arancelarias son muy altas para artículos no esenciales o que se producen en el país, y muy bajas para los que son esenciales y no se producen en el país. Los estudiosos del comercio internacional han concluido que es mucho mejor una tarifa igual para todos los productos, que faculte al sistema de precios el señalamiento de qué productos se deben producir en el país y cuáles no, sobre la base de una protección igual. Esta es una forma más racional de seleccionar industrias para promover el progreso económico. El margen de preferencia, entonces, al obligar a subir las

tarifas aduaneras en determinados productos con protección cero, significaría una importante corrección de las graves deficiencias de los sistemas excesivamente empíricos de fijación de aranceles que tenemos en la mayoría de los países latinoamericanos. Posteriormente volveré sobre este tema al referirme a la necesidad de ir estableciendo las bases para un mercado común latinoamericano y a cuáles serían los fundamentos de la protección en nuestra región latinoamericana.

## Las acciones parciales

Existe una segunda categoría que puede tener gran importancia para el futuro de la integración. Son las llamadas acciones parciales.<sup>25 26 27 28</sup> Es bien sabido que el nuevo Tratado de la ALADI prácticamente ha puesto en un lugar muy secundario a la cláusula de mayor favor. Es decir, dos o más países se pueden otorgar recíprocamente ventajas y privilegios entre sí, sin necesidad de extenderlos a los demás miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración. Existe, sin embargo, la posibilidad, para los países que no son parte de un acuerdo parcial de integración, de ofrecer los mismos privilegios en su propio mercado y, de esta manera, por la vía de este pago, participar en un acuerdo parcial de integración. Para eso se han previsto en el mismo Tratado de la ALADI reuniones trianuales de evaluación y convergencia, para promover que los acuerdos de alcance parcial amplíen el número de países y el número de beneficios al resto de los que no son los originariamente firmantes. Todavía está por verse la eficacia de este mecanismo institucional. Creemos que las acciones parciales pueden ser muy útiles para la causa de la integración, pero también son peligrosas porque fomentan toda clase de acuerdos comerciales bilaterales y, precisamente, una de las características esenciales de la integración es su multilateralismo.

Por otra parte, la creación de una malla de relaciones bilaterales dentro del marco de la ALADI puede, en el futuro, dada la complejidad de las relaciones bilaterales, forzar una liberalización de ese sistema complejo de

<sup>25</sup> "Presentación de Eduardo R. Conesa, Director del INTAL, en nombre del Presidente del BID, licenciado Antonio Ortiz Mena, en oportunidad de la firma del Tratado de Montevideo 1980", *Integración Latinoamericana*, N° 50, septiembre de 1980, págs. 75-76.

<sup>26</sup> Wionczek, Miguel S., "La evaluación del Tratado de Montevideo y las perspectivas de las acciones de alcance parcial de la ALADI", *Integración Latinoamericana*, N° 50, septiembre de 1980, págs. 4-29.

<sup>27</sup> Barros, Raymundo, "Análisis comparativo de los Tratados de Montevideo 1960 y 1980", *Integración Latinoamericana*, N° 50, septiembre de 1980, págs. 30-48.

<sup>28</sup> Salazar Santos, Felipe, "El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana", *Integración Latinoamericana*, N° 52, noviembre de 1980, págs. 30-58.

relaciones tejido a la luz de los intereses comerciales del momento, en un marco más amplio y más generoso, más racional, de acuerdos multilaterales de integración económica.

La idea ofrece su atractivo desde el punto de vista institucional y político, pero deberá siempre tenerse en cuenta la conveniencia de que en los acuerdos de alcance parcial los países pongan énfasis en la gradualidad y en la universalidad.

Creo que estas dos características de los acuerdos de alcance parcial pueden convertirlos en instrumentos muy valiosos para la integración. Para ofrecer un ejemplo, supongamos que Argentina celebre un acuerdo de alcance parcial con Uruguay. Estos acuerdos, a mi juicio, pueden ser beneficiosos para la causa de la integración, a condición de que abarquen la totalidad del universo arancelario. Por ejemplo, una desgravación aduanera entre estos dos países sería sumamente beneficiosa para ambas economías, siempre que no se establecieran restricciones sectoriales y que no se empezara a negociar con listas de productos y a avanzar por el viejo sistema de "producto por producto". Si Argentina y Uruguay piensan en la integración como un instrumento del desarrollo económico, ese objetivo será alcanzado por la vía de la mayor competencia que la integración creará.

## La integración y el sistema de precios

Es muy importante en los esquemas de integración tener en cuenta la bondad de un sistema de precios competitivo. Uno de los factores que más contribuye al desarrollo económico de los países que se integran es la mayor competencia que los mercados ampliados acrean. La mayor competencia permite la utilización del sistema de precios como mecanismo de asignación de los recursos. Los economistas —desde la época de Adam Smith y continuando con el famoso tratado de economía política de Léon Walras, hasta los tiempos modernos con la programación lineal—, han podido verificar —incluso con aplicaciones de cálculo práctico—, el gran efecto dinamizante que sobre cualquier economía tiene un sistema de precios competitivo. Precisamente, una de las principales ventajas de la integración es que permite la vigencia de este instrumento precioso para el desarrollo económico.

Por eso es importante insistir en un margen de preferencia igual para todos los productos. Sólo entonces, cuando se abran los mercados recíprocamente para casi todos los productos, la integración será beneficiosa pues todos los precios son interdependientes, y las liberalizaciones parciales para algunos productos sí y para otros no distorsionan la interdependencia. Nada impide, pues, que Paraguay y Brasil, o Brasil y Ecuador, o Argentina y Uruguay, o Argentina y Brasil, o Chile, etcétera, celebren tratados parciales de integración eco-

nómica, pero siempre teniendo en mira la necesidad de que se abarque la universalidad del arancel de ambos países, o por lo menos un alto porcentaje, por ejemplo, noventa por ciento de los mismos.

### La regulación del problema de los países de menor desarrollo económico relativo

A lo largo de la descripción de los problemas que experimentan los esquemas de integración, hemos visto que una constante reside en la situación de los países de menor grado de desarrollo económico. Parece vital, en consecuencia, que para que tenga éxito un esquema de integración, sepamos reglamentar con fórmulas prácticas un sistema de compensación por parte de los países que reciben mayores beneficios de la integración, a aquéllos que, por tener un menor grado de desarrollo, obtienen menores beneficios.<sup>29</sup>

En el INTAL estamos analizando en profundidad el tema, con el objeto de proponer a los gobiernos esas fórmulas prácticas. Una de las ideas que tenemos en mente y que analizaremos 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.

Desde el comienzo, la teoría de la integración económica elaboró dos conceptos básicos elementales que, por su importancia, me permito repetir aquí. Uno es el de la desviación del comercio, y otro, la creación del comercio. Les recuerdo que al formarse una unión aduanera entre dos o más países, existe desviación del comercio cuando uno de los países debe comprar en el otro miembro de la unión aduanera productos que antes adquiriría más barato del resto del mundo. Se dice que, por el contrario, hay creación del comercio cuando el país miembro de la unión aduanera, y gracias al establecimiento de ésta, puede adquirir más barato, dentro de la unión aduanera, productos que antes producía más caro dentro de sus propias fronteras.

El concepto que queremos analizar en este contexto es el de la desviación del comercio. Es decir, las pérdidas que se producen para un país que entra en un esquema de integración al tener que comprar más caros productos producidos en la región. Por ejemplo, Uruguay puede importar camiones u ómnibus muy baratos de Japón o de Italia o de Estados Unidos. Si entra dentro de un esquema de integración, tal vez lo tenga que comprar más caro en Brasil o en la Argentina.

Algunos países dentro del esquema tienen una estructura productiva completa, en el sentido de que la

gama de artículos producidos dentro del país es muy vasta. Estos son los países de mayor desarrollo económico relativo. 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, por una parte, a países con producción diversificada y, por otra, a países que no gozan de esa diversificación en la producción industrial, es evidente que el establecimiento de una tarifa externa común, o de una preferencia, hace que el país menos desarrollado deba comprar en el mercado del más desarrollado productos que podría importar a menor 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 se verificará para el país más desarrollado también será 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 menos desarrollado, dado que prácticamente un gran porcentaje de su consumo deberá adquirirlo 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 beneficios en un esquema de integración, consiste en que los países de mayor grado de desarrollo hagan un pago compensado a los países de menor grado por los perjuicios generados por la desviación neta del comercio que ellos experimentan.

Si se adoptara una solución de esta naturaleza, luego el país de menor grado de desarrollo podría aplicar los fondos provenientes de los pagos compensatorios que le hace el país de mayor grado de desarrollo y aumentar la elasticidad de la oferta en su economía; esto es, podría aplicarlos 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 los países de menor desarrollo obtendrían los beneficios del mercado ampliado, que son muy importantes para ellos, más la compensación por los costos de desviación neta del comercio.

<sup>29</sup> Conesa, Eduardo R., "Conceptos fundamentales de la integración económica", *Integración Latinoamericana*, N° 71, agosto de 1982, págs. 2-27.

## Las economías externas

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 de estas economías es un problema que la ciencia económica no ha podido llegar a 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 y 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 de desarrollo podrían utilizar el producido de los pagos compensatorios para aplicarlos, por ejemplo, a la capacitación 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 aun es atribuir sus beneficios a uno u otro país. El drama de los procesos y los esquemas de integración en América Latina es que los países que más necesitan de la integración, los que más necesitan del mercado ampliado, son precisamente aquellos países de menor mercado, más pequeños, de menor desarrollo y de menor ingreso per cápita, puesto que la escasa dimensión del mercado nacional es el factor determinante de una escasa división del trabajo, de escasa especialización, escasa competencia, escasa productividad y la no utilización de economías de escala y, por ende, de bajos niveles de vida.

Parece paradójico, entonces, que un esquema de integración que, por principio, agranda los mercados, pueda traer un perjuicio a los países de menor grado que se adhieran a esos esquemas. La causa de ese perjuicio, sin embargo, está clara. Está principalmente en la mayor desviación del comercio que estos países experimentan y en las deseconomías externas.

Por ello es sumamente importante, si queremos el éxito de la integración latinoamericana, que los juristas y economistas de la región trabajen de consuno en la creación de un sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo que, sin causar perjuicio a los países más desarrollados relativamente dentro de la región, permitan la inserción adecuada de aquéllos

en los esquemas de integración. Hay aquí un desafío importante para los juristas de la región. En el INTAL, vuelvo a repetir, estamos estudiando fórmulas prácticas para manejarnos con este problema que requiere, sin lugar a dudas, una gran imaginación jurídico-institucional-económica.

## El fundamento de la protección en América Latina

Antes de terminar este trabajo cabe abordar un tema de gran importancia doctrinaria para la integración económica de América Latina y es el fundamento que tienen nuestros países para proteger sus industrias.

De lo expuesto anteriormente sobre las bondades del sistema de precios competitivos surge una pregunta. Si se trata de utilizar dicho sistema como palanca para el desarrollo ¿por qué no adoptar el sistema de precios mundiales? Es decir, los precios existentes en la economía internacional que supuestamente no están distorsionados; por qué entonces no poner una protección igual a cero para todas las actividades económicas. Este argumento es teóricamente atractivo y merece un análisis en profundidad para ver si es aplicable a América Latina o no lo es.

En el INTAL hemos hecho numerosos estudios sobre la pertinencia de la aplicación de la teoría de las ventajas comparativas o la pertinencia de la protección en América Latina.<sup>30 31 32 33 34 35</sup> El tema es vital para nuestro desarrollo puesto que, si quitamos toda protección a nuestras industrias, las únicas actividades económicas que no tendrían ningún problema y, por el contrario,

<sup>30</sup> Conesa, Eduardo R., "La aplicabilidad de la tarifa óptima en Argentina", *Integración Latinoamericana*, N° 62, octubre de 1981, págs. 6-22.

<sup>31</sup> Kravis, Irving B., "Aranceles aduaneros óptimos, integración y otras estrategias comerciales para América Latina", *Integración Latinoamericana*, N° 64, diciembre de 1981, págs. 2-13.

<sup>32</sup> Lonoff, Marc, "Panorama económico del mercado mundial de cobre y cómputo de la elasticidad de demanda que enfrentan Chile y Perú", *Integración Latinoamericana*, N° 64, diciembre de 1981, págs. 14-26.

<sup>33</sup> Adams, Gerard F., "Las relaciones entre el mercado del café y la economía brasileña: sus consecuencias para la política comercial", *Integración Latinoamericana*, N° 66, marzo de 1982, págs. 4-12.

<sup>34</sup> Pizano Salazar, Diego, "Café y política económica: aspectos de las experiencias de Colombia y Brasil", *Integración Latinoamericana*, N° 66, marzo de 1982, págs. 13-36.

<sup>35</sup> Lord, Montague J., "Commodity export demand of Latin America", documento presentado en el Seminario sobre políticas comerciales óptimas, INTAL, Buenos Aires, 22 al 24 de junio de 1981; véase en este mismo ejemplar, sección Estudios Económicos.

serían estimuladas, serían las exportaciones de ciertos productos básicos tales como el café, el azúcar, la carne, el trigo, el maíz, el algodón, el petróleo y el banano, y evidentemente nuestros países tendrían que volcar gran cantidad de sus recursos de inversión a la producción y exportación de estos productos donde tienen una gran capacidad competitiva a nivel internacional.

De esta manera, una pregunta fundamental de la estrategia de desarrollo latinoamericano consiste en verificar si se cumple o no un supuesto vital de la teoría de las ventajas comparativas. Ese supuesto es que la elasticidad de la demanda de los productos básicos de exportación de la región es infinita. Si la elasticidad de la demanda es infinita, o sea, si la curva de demanda que enfrentan nuestros países en la exportación de estos productos es totalmente horizontal y podemos entonces triplicar, cuadruplicar, decuplicar nuestras exportaciones de café, banano, trigo, carne, azúcar, etc., a los mercados internacionales sin que los precios bajaran a causa de ello, entonces, evidentemente, se aplicaría la teoría de las ventajas comparativas y la mejor avenida para nuestro desarrollo sería adoptar el sistema mundial de precios, eliminando toda protección y concentrando nuestros recursos en esos sectores tradicionales de exportación, y con el producido de esas mayores exportaciones, importar y consumir más bienes en los cuales no tenemos ventajas comparativas.

Pero, si nuestros países enfrentaran curvas de demanda inelásticas en la demanda de estos productos, es decir, si al quintuplicar, por ejemplo, las exportaciones de café, el precio de dicho producto cayera a la mitad, tendríamos que pensar seriamente si nos conviene o no quintuplicar dichas exportaciones y lo mismo, por supuesto, ocurriría con las de azúcar, algodón, trigo, maíz, cobre, banano, etcétera.

En el INTAL hemos investigado a fondo, en un seminario que se realizó en junio de 1981, este tema y hemos publicado numerosos artículos de econométricos de nivel mundial sobre los mismos y, en general, hemos llegado a la conclusión de que nuestros países no enfrentan una curva de demanda de elasticidad precio infinita para sus productos básicos de exportación.

Es evidente que América Latina exportando más o exportando menos de sus productos tradicionales de exportación afecta sus propios términos de intercambio.

No es que América Latina tenga un poder monopólico que le permita explotar a otros países. Nada más alejado de la realidad que esta hipótesis. La gran mayoría de los productos básicos de exportación de la región no tiene ni remotamente la configuración de elasticidades que posibilite el ejercicio del poder monopólico de la OPEP. Se trata simplemente de cómo asignar mejor los recursos propios de la región a la luz de la relación existente entre cantidades exportadas y precios recibidos. Para optimizar el uso de nuestros propios recursos,

debemos igualar ingresos marginales con los costos marginales de exportación de productos básicos.

Al respecto, conviene hacer notar que el primer economista que analizó este tema desde el punto de vista teórico, apuntando en la misma dirección que los resultados de investigaciones empíricas realizadas por el INTAL, es nada menos que un campeón del liberalismo económico del siglo pasado. En efecto, John Stuart Mill, en un libro publicado en 1844 titulado "Ensayo sobre ciertas cuestiones no dilucidadas en la economía política", analizó en detalle lo que hoy conocemos con el nombre de "teoría de la tarifa óptima". En años recientes, esta teoría ha alcanzado jerarquía científica y constituye el único argumento respetable para la protección en la teoría del comercio internacional.

Para usar las palabras textuales de Harry Johnson, "en años recientes, la proposición adelantada primero por Mill y formalizada luego por Bickerdike, en el sentido de que un país puede mejorar su bienestar en relación al libre intercambio imponiendo una tarifa sobre sus importaciones, ha alcanzado un reconocimiento general en la literatura del comercio internacional".<sup>36</sup>

Otro economista de Chicago, Lloyd Metzler, escribió así en 1949:<sup>37</sup> "Como Australia, los países latinoamericanos tienen una ventaja comparativa en la producción de artículos comestibles y materias primas. Sus exportaciones más importantes incluyen productos de la agricultura y de la industria extractiva tales como el café, el petróleo crudo, cobre, azúcar, algodón, nitratos, trigo y carne. La mayoría de estas exportaciones son productos básicos para los cuales la demanda mundial es decididamente inelástica y como los países latinoamericanos, en muchos casos, proveen una proporción sustancial de la oferta mundial de estos productos parece probable que la demanda externa de sus exportaciones, en su conjunto, pueda ser bastante inelástica aun para períodos de tiempo bastante largos".

Siguiendo precisamente esta sugerencia hemos realizado en el INTAL el seminario que les he mencionado, en junio de 1981. Dicho seminario reivindica, desde el punto de vista econométrico, el antiguo argumento de los términos de intercambio lanzado por Raúl Prebisch y la CEPAL 30 años atrás, pero lo pone en términos de elasticidades econométricamente estimadas y relacionándolo con el tema de la reasignación de los recursos por la tarifa óptima resultante en línea con los conceptos clásicos de la economía. En otras palabras,

<sup>36</sup> Johnson, Harry, "Optimum Tariffs and Retaliation", *Review of Economic Studies*, mayo de 1954.

<sup>37</sup> Metzler, Lloyd, "Tariffs, the Terms of Trade, and the Distribution of National Income", *Journal of Political Economy*, febrero de 1949, traducido con el título: "Aranceles, términos de intercambio y distribución del ingreso nacional", en Caves, R. F. y Johnson, H. G., *Ensayos de Economía Internacional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971, págs. 45-83.

al establecer una protección a la industria, los países desviarían recursos de los sectores tradicionales de exportación para ser aplicados a las industrias protegidas por esa tarifa.

Y aquí es donde se hace imprescindible tratar el concepto de integración, porque, por un lado, puede demostrarse científicamente que cierto grado de protección es recomendable para América Latina sobre la base de la mismísima teoría económica tradicional y, por el otro, ocurre que los mercados nacionales son muy estrechos para alcanzar una eficiencia productiva aceptable. En consecuencia, la protección para producir para los pequeños mercados nacionales no sería recomendable.

La nueva sustitución de importaciones debe hacerse para el mercado latinoamericano ampliado, que es un mercado grande y que permite la competencia y, por consiguiente, da pie a una buena asignación de recursos y permite un crecimiento sano de la producción sin distorsiones y sobre todo con una protección efectiva más uniforme, potenciando el sistema de precios como elemento dinamizante para la asignación de los recursos y el crecimiento latinoamericano.

En definitiva, para superar la antinomia entre la necesidad de la protección por un lado, y la estrechez de los mercados nacionales por el otro, los latinoamericanos debemos abrir recíprocamente nuestros mercados manteniendo cierto grado de protección no muy elevado, entre treinta y sesenta por ciento, respecto de las importaciones de fuera de la región, fundado principalmente en el argumento de los términos de intercambio de nuestros productos básicos de exportación.

### **Cómo comenzar a implementar una tarifa externa mínima común**

Acabo de referirme a los fundamentos de la protección en América Latina y esta referencia tiene una razón. El artículo primero del Tratado de la ALADI establece, como objetivo a largo plazo para la región, el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano, lo cual supone una tarifa externa común. Por eso, los latinoamericanos hemos de revisar la racionalidad que hemos aplicado a nuestra protección aduanera, a los efectos de sentar las bases para el establecimiento de dicha tarifa externa. Al respecto, creo que el instituto del margen de preferencia arancelario que hemos analizado previamente nos da un punto de partida para comenzar a aplicar medidas que nos conduzcan gradualmente al establecimiento de una tarifa externa común. En efecto, al discutir la implementación de un margen de preferencia en América Latina habíamos hablado de las dificultades de establecer un margen cuando la protección es cero. Cuando la protección respecto de fuera de la región es cero, no se

puede dar sino un margen de cero. Por consiguiente, en estos casos, para dar vigencia a una preferencia latinoamericana, se requiere previamente subir algo la tarifa aduanera respecto de extrazona. Por ende, para comenzar a aplicar un margen de preferencia es evidente que debiéramos pensar también en una tarifa externa mínima común.

Creemos que la protección óptima en América Latina ciertamente es mucho más alta que cinco por ciento, pero también pensamos que debemos ser consecuentes con nuestro propio método de gradualidad en las reformas tarifarias. Aunque la protección aduanera óptima de América Latina fuera cuarenta por ciento, por ejemplo, sería un error, de un día para otro, cambiar las protecciones para una gran cantidad de productos de cero a cuarenta por ciento. Creemos más adecuado comenzar por cinco por ciento e ir subiendo en años sucesivos hasta alcanzar el óptimo. Por eso pensamos que el mismo margen de preferencia nos incita ya a comenzar a pensar acerca de la tarifa externa común latinoamericana e implica también comenzar a implementar dicha tarifa externa común de una manera eficiente y gradual.

También creo importante destacar que gran parte de las producciones para las cuales nuestra región tiene, en la práctica, tarifa cero está constituida por bienes de capital. Es bien sabido que la industria de bienes de capital es altamente intensiva en el empleo de ingenieros y técnicos. En realidad es una industria de ingeniería. Está también ampliamente comprobado que la industria de la ingeniería solamente se desarrolla en la práctica. Rige aquello de "learning by doing". América Latina sólo podrá tener una industria poderosa de bienes de capital si produce bienes de capital. En un primer momento, esas producciones serán más caras, pero la única forma de lograr cierta independencia económica, cierto desarrollo autónomo y cierto desarrollo tecnológico y cortar con la dependencia externa, consiste en comenzar a apuntalar de manera seria una industria latinoamericana de bienes de capital. Ello se conseguirá precisamente atacando a las desgravaciones y las protecciones de cero que existen habitualmente en muchos países respecto de estos bienes.

Además, el desarrollo de la industria de bienes de capital requiere un desarrollo concomitante y paralelo en los sistemas de financiamiento. Por ello, otra pregunta, otra inquietud que queda librada a la imaginación creadora de los juristas y economistas de la región es la mejora necesaria a introducir en los sistemas de financiamiento de las exportaciones interlatinoamericanas de bienes de capital,

El mercado de América Latina demanda bienes de capital por varios miles de millones de dólares. Gran parte de esas compras se hacen en la actualidad en el exterior, no obstante que una buena proporción de las mismas puede producirse en nuestra región, con niveles de producción eficientes y aceptables, y a precios no

mucho más altos que los internacionales. Es necesario pues, poner manos a la obra y limitar el endeudamiento externo adquiriendo más dentro de la región.

Hasta aquí hemos hablado de las nuevas formas que deberá asumir la integración económica en el futuro. Sin embargo, la pregunta clave es la siguiente. ¿Es suficiente la comprensión de las ventajas económicas que la integración traerá para conducirnos de por sí hacia el ideal bolivariano de una gran nación latinoamericana de que hablábamos al comienzo? Creemos que para lograr la integración, la comprensión de las ventajas económicas que ella reporta es importante. Diría que es condición necesaria, pero de ninguna manera suficiente.

La fuerza verdaderamente sustantiva que impulsa y nutre un proceso de integración es siempre un proyecto sugerente de vida en común. Repudiamos toda interpretación estática de la integración y sepamos entenderla dinámicamente. Como dice Ortega: "No viven juntas las gentes sin más ni más y porque sí; esa cohesión a priori sólo existe en la familia. Los grupos que integran un

Estado viven juntos para algo; son una comunidad de propósitos, de anhelos, de grandes utilidades. No conviven por estar juntos, sino para hacer juntos algo. Cuando los pueblos que rodean a Roma son sometidos, más que por las legiones, se sienten injertados en el árbol latino por una ilusión. Roma les sonaba a nombre de una gran empresa vital donde todos podían colaborar; Roma era un proyecto de organización universal; era una tradición jurídica superior, una admirable administración, un tesoro de ideas recibidas de Grecia que prestaban un brillo superior a la vida . . .".<sup>38</sup>

El trazado de las grandes líneas de este proyecto común corresponde a los dirigentes políticos de la Región. América Latina necesita urgentemente que sus políticos con visión de grandeza se lo propongan. La Región está madura para aceptarlo y hacerlo suyo.

---

<sup>38</sup> Ortega y Gasset, **España invertebrada**, Obras Completas, tomo III, Espasa Calpe, 1957, pág. 56.