

EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

POR EL DR. RAÚL PREBISCH

CUANDO hace algunas semanas el señor licenciado D. Raúl Salinas tuvo la gentileza de invitarme a pasar algunos días en México, para hablar acerca del Mercado Común Latinoamericano, no vacilé un momento en aceptar esta invitación, pues siempre me complace llegar a México, país por el cual tengo una gratitud imborrable. Días después, D. Agustín Legorreta me honró también con su invitación para asistir al acto de esta tarde, lo cual me causó una viva satisfacción puesto que si bien los gobiernos tendrán que trazar el marco adecuado del Mercado Común, es la iniciativa privada —como se dijo categóricamente en el documento de México— la que tendrá fundamentalmente que llevarlo a la práctica.

La función que estamos ejercitando en este momento en pro del Mercado Común nos ha llevado en efecto a tratar de mantener el más estrecho contacto, no solamente con los gobiernos sino con los representantes de la iniciativa privada para que las fórmulas que podamos llevar a la próxima conferencia de expertos gubernamentales de donde saldrá el anteproyecto a que se ha referido D. Agustín Legorreta, hayan sido previamente conversadas con la iniciativa privada de los distintos países de la América Latina.

El Mercado Común Latinoamericano Concebido de Conformidad con las Realidades Latinoamericanas

Antes de entrar en materia quisiera hacer una breve explicación de cómo el Documento de México, emanado de un conjunto de distinguidas personalidades latinoamericanas entre las que figura D. Rodrigo Gómez, encaró el concepto del Mercado Común Latinoamericano. Me parece esencial dar explicaciones previas porque con frecuencia se confunde la idea del Mercado Común Latinoamericano con la del mercado común de los seis países que acaban de constituirlo en la Europa Occidental.

El proyecto de mercado común latinoamericano no es

por cierto, señores, una mera copia o trasunto del mercado común europeo. Nuestras primeras ideas en esta materia surgieron en verdad por obra de la propia evolución latinoamericana antes de que se creyera posible en Europa la realización del Mercado Común Europeo. Ya en el año 1951 surge precisamente en la Ciudad de México la iniciativa de un conjunto de personalidades centroamericanas de crear en el seno de la CEPAL el Comité de Ministros de Economía, de donde habría de surgir más tarde, recientemente, uno de los actos más importantes de la historia económica de la América Latina: el Tratado Multilateral de Libre Comercio y el Convenio sobre Equiparación Arancelaria suscritos por los cinco gobiernos centroamericanos. Desde aquellos tiempos, en las publicaciones de la CEPAL aparece con frecuencia la idea de que la evolución económica de los países latinoamericanos los estaba llevando a una situación tal de estrangulamiento que, sin arreglos de progresiva integración económica, estos países se verían llevados a graves problemas de estancamiento económico o de vulnerabilidad exterior. Creo, señores, que ya estamos viviendo en la América Latina estos fenómenos. Las publicaciones de la CEPAL nos han señalado un hecho digno de toda atención en quienes siguen estos fenómenos con preocupación; la tasa de crecimiento del ingreso real por habitante en Latinoamérica viene resintiéndose. No es ésto a nuestro juicio, a juicio de quienes nos hemos dedicado a estudiar estos problemas, un fenómeno circunstancial ni transitorio, es un fenómeno de carácter estructural.

La América Latina ha venido poco a poco debilitando su aptitud de crecimiento porque no ha sabido todavía afrontar con vigor, con energía y con clarividencia sus problemas fundamentales de carácter estructural. Uno de ellos es precisamente el hecho de pretender ser una excepción en el mundo industrial moderno, o sea avanzar en el proceso inevitable de industrialización en 20 compartimientos estancos con escasísima comunicación entre ellos.

Las consecuencias de este relativo aislamiento en que se realiza el proceso de industrialización no pudieron percibirse claramente mientras ese proceso se limitaba a simples bienes de consumo corriente, en industrias en que era relativamente fácil, aún en países pequeños, alcanzar la dimensión óptima de los establecimientos industriales. Eso no es así cuando los países más avanzados de la América Latina entran de más en más dentro de las complejas industrias de bienes de capital. Allí la limitación del mercado está frenando el desarrollo como está sucediendo en la industria química, petroquímica y una gran gama de industrias productoras de bienes intermedios. Por otro lado, el desarrollo económico de la América Latina, sobre todo si se han de recuperar las tasas de crecimiento que tuvimos en el decenio posterior a la Segunda Guerra, que fueron satisfactorias pero no suficientes, va a necesitar una ingente capitalización, una capitalización mucho mayor que la relativamente escasa que se ha venido realizando en nuestros países con raras excepciones. Hasta ahora las fuentes principales de abastecimiento de bienes de capital han sido desde luego las exportaciones y las inversiones extranjeras. Hemos hecho un cálculo bastante optimista de lo que podrían ser las exportaciones latinoamericanas hacia el resto del mundo hasta el año de 1975, y nos hemos puesto también en una hipótesis muy optimista acerca de la inversión extranjera, optimismo que todavía no podría basarse sobre hechos cumplidos. Aún bajo estos supuestos optimistas hemos llegado a la conclusión de que si la América Latina ha de crecer con una tasa igual que la que tuvo en el pasado, si ha de recuperar ese crecimiento, necesitará desarrollar una muy potente industria de bienes de capital. La producción actual de bienes de capital terminados, excluyendo las reposiciones, podría calcularse con un valor de 200 millones de dólares de 1950 en el conjunto de la América Latina. Hemos calculado que para que pueda cumplirse el objetivo de mantener la tasa de crecimiento del ingreso real, sería necesario que América Latina hacia 1975 aumentara 25 veces el valor de su producción de bienes de capital. Si ha de cumplir este propósito —que no es por cierto exagerado si se tiene en cuenta que para ese entonces la población de la América Latina que no llega hoy a 200 millones de habitantes estará muy cerca de 300 millones de habitantes— ¿conciben ustedes esa expansión de la industria productora de bienes de capital en la serie de mercados cerrados que caracterizan hoy la economía latinoamericana? ¿Conciben el desarrollo de la industria de automotores a costos razonables en mercados cerrados o el de la petroquímica en gran escala que necesitará la América Latina? ¿Conciben que un consumo de cerca de 38 millones de toneladas de hierro y acero hacia esa época podrá seguirse haciendo en la América Latina con el empeño de cada país que tiene industria siderúrgica de producir todo lo que necesita? Estos son problemas muy serios que han de evaluarse para definir el concepto del Mercado Común Latinoamericano. No se trata como en Europa de pretender al cabo de 10 ó 15 años eliminar todos los derechos de aduana; no creo que con sentido de responsabilidad pudiera proponerse seriamente a nuestros países una política de esa naturaleza. Ni nuestra realidad ni nuestra experiencia en la política económica nos podría llevar a una conclusión semejante a la que audazmente se alcanzó recientemente en Europa. Lo que se trata fundamentalmente es de lograr que la producción de todos o la mayor parte de los bienes de capital, de bienes intermedios, de automotores, etc., pueda realizarse progresivamente en el ámbito de un mercado común, a fin de que pueda distribuirse, por la iniciativa privada, entre los distintos países de la América Latina en arreglo a conceptos que voy a definir un poco más adelante.

Fórmulas de Política Económica, Arancelaria y Comercial para Establecer El Mercado Común Latinoamericano

No se trata de derribar las barreras de aduana para la producción existente en la América Latina, sino de evitar que esas barreras hagan nacer precariamente y desarrollarse esas industrias dinámicas que van a tener que crecer rápidamente en la América Latina si es que esta región del mundo ha de cumplir sus designios. Por otro lado, se ha de tener en cuenta que una extensa variedad de productos primarios y alimentos podrían circular libremente si es que se resuelven previamente algunos problemas comerciales y de pagos que han obstaculizado hasta ahora su libre circulación. Por eso, el documento de México ha orientado sus recomendaciones en la siguiente forma: tratar de formar de manera gradual y progresiva en América Latina, una zona

preferencial en la cual se ha de mantener o reajustar según fuere necesario la tarifa hacia el mundo exterior y se ha de disminuir progresivamente y eliminar según los casos, las tarifas arancelarias entre los países contratantes. ¿Con qué criterio? Ya dije que una buena parte de las materias primas y alimentos, salvo algunas excepciones que hay que considerar a fin de no afectar desfavorablemente la producción agrícola, podrían en el término de 10 años, a juicio de las personalidades que redactaron ese documento, ser objeto de la eliminación total de derechos de aduana, consolidando en buena parte una situación existente. En cuanto a los bienes de capital y otros bienes de industrias dinámicas, se cree que podría llegarse en el término de 10 años a reducir sustancialmente el nivel de protección existente entre los países latinoamericanos, manteniendo o adaptando el nivel de protección con respecto al resto de los países del mundo. Por lo que respecta a los bienes de consumo corriente, que caracterizan las industrias existentes, el documento de México recomienda mucha prudencia, mantener o reducir el nivel de protección en tal forma que dé lugar a que las industrias poco a poco vayan adaptándose a la transformación que el mercado común exige, especializándose, cambiando en algunos casos de rumbo, pero siempre evitando trastornos que puedan traer desocupación ya sea de máquinas o de hombres, porque lo que necesita la América Latina, es más máquinas y mas hombres en el trabajo y no desplazar los hombres y las máquinas que trabajan actualmente.

a) Etapas para la creación del Mercado Común Latinoamericano

¿Cuál ha sido el criterio que el Grupo de Trabajo de México ha seguido en sus recomendaciones acerca de la forma práctica para ir operando estas rebajas de aduana? El ambiente en esto, señores, se ha apartado de la experiencia europea. Como ustedes saben muy bien, en Europa se trata de llegar a la eliminación total de derechos en un periodo de 12 a 15 años. El Grupo de Trabajo de México ha propuesto una fórmula diferente. En una primera etapa de 10 años se trataría de bajar sustancialmente el nivel arancelario y eliminar las restricciones no arancelarias que obstaculizan el intercambio previa su transformación según los casos en derechos arancelarios. No se trata, por lo tanto, de llegar a la eliminación total de derechos. Se trata de crear una zona preferencial en Latinoamérica con derechos sustancialmente más bajos que los que hoy existen. En cuanto a la segunda etapa del proceso no se recomienda absolutamente nada; se dice simplemente que antes de terminar la primera etapa los gobiernos deberán reunirse para estudiar el problema y entrar en una nueva negociación. Esto ha desconcertado a muchos que tienden a ver estos problemas con excesiva simplicidad, pero a mi juicio es una manifestación de gran prudencia. ¿Cómo podría ser posible proponer a la América Latina la eliminación total de derechos en el plazo de 10 años si todavía no se tiene experiencia en América Latina en este género de operaciones? Lo prudente es dejar pasar ese periodo previo de 10 años y lograr en él una conquista muy importante como sería la que se propone en el documento de México, y recoger experiencias para ver qué es lo que se hará después. Pongámonos en el peor de los casos. Si al finalizar la primera etapa no se toma ninguna medida adicional ¿es que se habría cometido un error? Todo lo contrario. Si al cabo de 10 años se hubiera logrado en América Latina constituir una zona preferencial en que existiera todavía tarifa entre los países, pero esa tarifa fuera baja y racional, se habría conseguido dar un enorme estímulo al intercambio. Ahora bien; yo estoy seguro que si la práctica de esos 10 años es satisfactoria, es eficaz, se encontrará la fórmula para proseguirla y llegar a una situación más holgada en el comercio interlatinoamericano. Por lo tanto, en el documento de México se ha evitado el extremo de pretender llegar a la eliminación total de derechos al mismo tiempo que se ha evitado caer en el otro extremo, que sería igualmente pernicioso; el de decir simplemente a los gobiernos, lléguese a disponer de un instrumento preferencial y lo iremos aplicando poco a poco de acuerdo con las circunstancias, pero sin ningún programa definido. El dejar la política de comercio recíproco liberado a la obra de las circunstancias sería sumamente peligroso. Por eso el Grupo de Trabajo ha elegido con gran acierto una solución entre estos dos extremos: que permite a los gobiernos tomar un compromiso definido y cuantitativo y disponer al mismo tiempo de una gran flexibilidad de acción.

b) *Flexibilidad de las rebajas arancelarias en virtud del procedimiento del equivalente ad valorem promedio de los derechos arancelarios.*

Supongamos que un país tenga hoy en los bienes de capital un promedio de derechos de aduana de 20 por ciento sobre el valor de las importaciones de esos bienes. Se trataría de que ese y otros países lleguen al cabo de 10 años a un nivel digamos de protección media de 5 ó 10 por ciento. Estoy dando cifras arbitrarias porque todavía no se ha llegado a ninguna proposición concreta por la ignorancia en que nos encontramos acerca de la realidad de la América Latina en este aspecto, pero que podremos conocer en el curso de las próximas semanas cuando terminemos una investigación que por vez primera se está llevando a cabo. El único compromiso que tomaría cada gobierno, es de reducir el nivel medio de un promedio de 20 a un promedio de 10 ó a un promedio de 5 por ciento.

Dentro de ese promedio cada gobierno tendría la más absoluta libertad de acción. Se concibe así que en países en que no hay interés o posibilidad de desarrollar la industria de automotores, el gobierno elimine totalmente los derechos sobre los automotores para la producción latinoamericana y, en cambio, mantenga una protección racional sobre tales o cuales maquinarias en que es posible desarrollar la producción. Cada gobierno tendrá libertad de acción para mover sus tarifas en la forma que creyere conveniente, toda vez que vaya bajando el nivel medio hasta llegar al objetivo que se ha designado, o sea que dentro de esta flexibilidad, los gobiernos latinoamericanos podrían ir negociando en el curso de los primeros 10 años las concesiones que estén dispuestos a hacer a la importación de bienes industriales de otros países, a cambio de las concesiones que los otros países harían al gobierno en cuestión. Estas negociaciones podrían hacerse, ya sea en forma bilateral, ya sea en forma multilateral. Cada gobierno procedería de acuerdo con su propio criterio tratando de aunar opiniones en los problemas fundamentales que se van a presentar.

He hablado hasta ahora de un promedio. En realidad el Grupo de Trabajo ha fijado en esto un concepto que es necesario subrayar. Ha recomendado un promedio más bajo para los bienes de capital y todas aquellas industrias dinámicas que apenas existen y en las cuales la disminución o eliminación de derechos no traería trastornos de consideración. En todas esas industrias recomienda el Grupo, sin pronunciarse cuantitativamente, un nivel de protección muy moderado. En cambio para los bienes de consumo, para los bienes de las industrias existentes, recomienda un nivel de protección más alto por las razones que he explicado anteriormente. Se trata de industrias en funcionamiento y es necesario proceder con mucho cuidado para no desalentar la iniciativa industrial. Pero también se trata en ese renglón de establecer un promedio que signifique una sustancial reducción de derechos de aduana con la posibilidad de que los gobiernos puedan mantener algunos derechos a cambio de reducir o eliminar dentro del grupo otros derechos de aduana. Al hablar de nivel de protección arancelario, debe tenerse en cuenta que el mismo Grupo de Trabajo ha recomendado que en el curso de la primera etapa se vayan eliminando todas las restricciones que interfieren con el intercambio, de manera que al cabo de 10 años solamente se practicaría dentro de los países latinoamericanos la política de protección mediante el derecho de aduana con la total eliminación de otros tipos de trabas o restricciones. Desde otro punto de vista también se ha introducido otra variante en la recomendación de los promedios.

c) *Régimen para los países de menor desarrollo económico relativo*

Los países de incipiente desarrollo industrial de América Latina, países pequeños y medianos que apenas están comenzando su proceso de industrialización, no tendrán que disminuir su nivel arancelario con el mismo ritmo o con la misma rapidez que los países más avanzados. Es decir, que si los más avanzados tienen un período de 10 años para llegar al nivel arancelario que se pactare, los menos avanzados tendrán un período más largo, o, si se quiere expresar en otra forma, al cabo de 10 años los menos avanzados tendrán el compromiso de llegar a un nivel arancelario algo mayor que el nivel promedio de los países más desarrollados. Esto se ha hecho con el fin de que el Mercado Común no solamente sirva para estimular la industrialización de los países que ya están avanzando en este proceso, sino también para estimular la industria-

lización de los países pequeños. Hay otra fórmula que el Grupo de Trabajo ha recomendado para estimular la industrialización de los países pequeños, que tiene importancia y que vale la pena recordar. Los países más avanzados, por lo mismo que van a entrar necesariamente en la producción de maquinaria, de equipos, de automotores, como ya lo estamos viendo en México, Argentina, Chile y Brasil, no solamente van a necesitar contar con su propio mercado y el mercado vecino en una tarca de división de trabajo y especialización, sino también tendrán interés en ir abriendo el mercado de los países que no podrán producir en América Latina, por razones obvias, este tipo de bienes, por lo menos en esta generación. Por lo tanto, será de interés fundamental para estos países, que los países medianos y pequeños reduzcan o eliminen sus derechos de importación y sus trabas a la importación de esos bienes, manteniendo e incluso aumentando los derechos hacia el resto del mundo. ¿Qué darán los países grandes a los medianos y pequeños a cambio de la apertura de los mercados para sus industrias dinámicas? No basta que el país pequeño pueda mantener un nivel más alto de protección que los países más avanzados. Se ha juzgado conveniente por el Grupo de Trabajo que los países pequeños puedan tener concesiones especiales de los países grandes en un proceso de negociación, o sea que a cambio de las franquicias que los países pequeños ofrecen a los grandes en toda esta gama de bienes dinámicos, se concibe que los países grandes den a una serie de industrias de los países pequeños reducciones o eliminaciones de derechos para facilitar las exportaciones al mercado de los países más desarrollados, pero sin que estas concesiones —y esta es la particularidad que caracteriza el documento de México— dadas a los países pequeños, tengan que extenderse a los países grandes, sino a los otros países pequeños que están en igualdad de condiciones. En esta forma se ha creído que podría contrapesarse las ventajas que los países productores de bienes dinámicos reciben en el mercado en los países de incipiente industrialización con las que éstos recibirán en el mercado de los países grandes. Estas dos sugerencias que el Grupo de Trabajo recomienda para los países de incipiente desarrollo industrial, me parecen de una enorme significación en el proceso de desarrollo económico. Es en realidad una idea singular que si se hubiera aplicado al desarrollo económico de nuestros países cuando comenzó su proceso de industrialización, hubiera podido estimularlo considerablemente al contar con el mercado de los países grandes. En mis visitas a los países latinoamericanos he recogido algunas objeciones acerca de las ideas que acabo de enunciar. Una de ellas es la siguiente: ¿qué va a ocurrir si un país en virtud del mercado común invade con sus manufacturas a otros países y no adquiere en ellos los bienes necesarios que todo comercio requiere para mantenerse en condiciones equitativas? Por otra parte, en una importante publicación que se ha hecho en el Brasil últimamente, en la revista Coyuntura Económica, analizando por cierto bajo una luz muy favorable el Documento de México, se hace la siguiente objeción: ¿Qué ocurriría si dadas las facilidades que el mercado común supone, empresas importantes, en lugar de invertir su capital en la producción industrial de los países industrialmente avanzados, concentran sus esfuerzos en un país pequeño y empiezan a producir maquinaria y automotores en ese país pequeño contando con el mercado latinoamericano? No creo, señores, que esto ocurra así, porque hay una serie de factores que van a llevar naturalmente la industria hacia los países que tienen ya facilidades económicas, técnicas, que tienen economías externas que favorecen la producción industrial. Pero supongamos por un momento que ello ocurra. Creo que el problema tiene fácil solución dentro de las mismas recomendaciones del Documento de México.

d) *Principio de reciprocidad*

Dicho documento ha considerado como uno de los principios básicos del Mercado Común el de la reciprocidad, señalándose que ningún país, grande o pequeño, podrá pretender a raíz del mercado común, mantener persistentemente una cuantía de exportaciones superior a las importaciones procedentes de los otros países del mercado común. No es este un concepto de equilibrio, porque desde luego, el equilibrio de la balanza de pagos ha de computarse en forma global y no por compartimentos, pero sí un concepto esencial de reciprocidad. Si algún país tiende persistentemente a exportar más de lo que importa, su obligación de acuerdo con el pacto será de acelerar la reducción de derechos arancelarios y de restricciones o cuotas, a fin de que el resto de los países puedan corregir su situación deficitaria. No se concibe, por lo tanto, la perpetuación de un movimiento de esa naturaleza y no se concibe que un país relativamente pequeño, aparte de otras con-

sideraciones, pueda invadir el mercado de los grandes, porque para invadir esos mercados, va a tener que comprar y su capacidad de compra es necesariamente limitada. Se concibe que adquiera importaciones en la misma medida en que vende cuantiosas exportaciones a los otros países, pero sería sacrificando una serie de actividades internas, lo cual no le convendrá. Creo por ello, que el principio de reciprocidad que se ha recomendado en el Documento de México es de fundamental importancia para el buen funcionamiento del mercado común.

Estado de los Trabajos para la Constitución del Mercado Común Latinoamericano

No quisiera, señores, entrar en otros aspectos que si bien son delicados deberán ser considerados en el anteproyecto del Mercado Común Latinoamericano; me llevaría acaso muy lejos en esta exposición en la que he preferido señalar los puntos más importantes y decir también algunas palabras acerca de la forma en que se continuará trabajando en esta materia. Las recomendaciones del Grupo de Trabajo fueron objeto de una discusión muy constructiva, a mi juicio, en Panamá. El tiempo de que disponían los gobiernos no hacía esperar que se llegara allí a decisiones definitivas. Fue muy acertado por lo tanto, el haber encomendado a la Secretaría de la CEPAL, que convocara oportunamente un Comité de Expertos Gubernamentales, para elaborar un anteproyecto de Mercado Común, teniendo en cuenta las recomendaciones del documento de México y otros estudios que no se nos han encomendado. La Secretaría que dirijo se ha propuesto, y así lo está haciendo, acelerar estos estudios a fin de que el Comité de Expertos pueda reunirse lo más pronto posible. En esto, señores, no hay un mero apresuramiento con el ánimo de llegar cuanto antes a soluciones, sino el designio de ofrecer cuanto antes a los países de la América Latina la oportunidad de llegar a un acuerdo del Mercado Común, en vista de los acontecimientos que por razones circunstanciales se han ido presentando en los países del sur.

La Zona de Libre Comercio Entre los Países Meridionales de Sudamérica y las Limitaciones de los Acuerdos Subregionales

Este es un aspecto que ha provocado muchas dudas y objeciones y creo muy conveniente aprovechar esta oportunidad para tratar de situar el problema en términos que permitan su acertada comprensión. Los países del sur de América Latina venían de tiempo atrás realizando su intercambio en forma preferencial. No se ejercitaba esa preferencia mediante la forma clásica de reducir o eliminar los derechos de aduana para las mercancías objeto de intercambio, manteniéndolos con respecto a otros países sino por el juego de los permisos de cambio. Por ejemplo dar permiso de cambio en Brasil para la importación de fruta argentina o chilena y no darlo para otros países competidores. Esa era la forma típica de realizar esta política preferencial al margen de los tratados de comercio. Esto se deriva de las circunstancias tan difíciles que al comercio de esos países se presentaron especialmente en los años 30, y a cierta inercia que llevó a continuar esos procedimientos que si en un momento dado se justificaron, se volvieron cada vez más dificultosos a tal punto que sus ventajas resultaban inferiores a las desventajas que ello traía. Como ustedes saben, en los países del sur se tiende a eliminar el sistema de control de cambios, el sistema de permisos, de cuotas y actuar por medio de la tarifa. La transformación del sistema de cambios hubiera llevado a una seria crisis del intercambio existente en estos países que representa el 40 por ciento del comercio latinoamericano. Por ello se decidió tomar medidas de carácter preferencial, ya no por medio de permisos de cambio que se han eliminado, sino a través de la tarifa o de los recargos cambiarios. En tanto no se llega a un tratado creando una zona de libre comercio para no vulnerar el intercambio, se ha suspendido unilateralmente la aplicación de las tarifas o recargos al comercio recíproco de estos países, solución precaria que por una serie de razones no podrá mantenerse. Esta situación ha tenido por consecuencia la noción fundamentalmente equivocada de que ya se iba al mercado común entre estos países. No es así señores, la expresión "zona de libre comercio" en este caso es evidentemente técnica. Es la expresión que el Convenio del GATT consagra para exigir el cumplimiento de ciertas condiciones fundamentales a fin de que el GATT pueda considerar que el acuerdo está dentro de sus reglas y que, por lo tanto, los países contratantes no tienen necesidad de dar indemnización a terceros países en virtud de las modificaciones que establecen a raíz de su política preferen-

cial. El único compromiso que se toma en este proyecto de acuerdo es el exigido como mínimo por el GATT para definir una zona de libre comercio y consiste en eliminar al cabo de 10 años todos los derechos y restricciones a una parte substancial del intercambio existente entre estos países, pero es el caso de que el intercambio existente es de productos primarios y materias primas que en gran parte circula principalmente sin derechos o con restricciones de tipo cambiario. El proyecto de tratado de zona de libre comercio no significa un cambio substancial, sino el medio para consolidar la situación preferencial que se ha creado durante años al intercambio de los países del sur mediante la conquista de un instrumento de carácter preferencial que pueda manejarse sin que sobrevengan perturbaciones en el comercio con los países del resto del mundo. Sin embargo, no olvidemos que una vez que estos países dispongan de un instrumento preferencial podrían muy bien, y sin duda que eso va a ocurrir, entrar a aplicar este instrumento al intercambio de manufacturas. Es decir, no limitarse a consagrar la situación existente sino a avanzar en el campo industrial y usar la preferencia, ya sea mediante la reducción de derechos o la eliminación de derechos para alentar el comercio recíproco entre ellos de productos industriales. Tal sería el caso, entre otros, tal vez el más descollante en estos momentos, de la industria de automóviles que ya está establecida en Brasil y en Argentina con mercados pequeños, con altos costos de producción. Seduce ver, como he visto en días pasados en Sao Paulo, la cadena de jeeps saliendo de las fábricas, jeeps exactamente iguales que los que se fabrican en los grandes centros, pero a costos más altos; el automóvil pequeño se está haciendo pero a costos más altos y eso que Brasil tiene un mercado amplio. Si otros países pretenden hacer lo mismo con un mercado más limitado podrán hacerlo, con el andar del tiempo, técnicamente comparable a los de los países desarrollados, pero a costos altos y con una importación fuerte de partes y materiales del extranjero según los casos y países.

Es lógico, por lo tanto, que disponiendo del instrumento preferencial empiecen a hacerse concesiones o a procurar hacer arreglos de especialización y es ahí, señores, en donde yo, como economista latinoamericano, veo un gran peligro porque si el instrumento preferencial, no solamente se usa para resolver problemas de emergencia sino para ir creando poco a poco un mercado común en un bloque del sur, habríamos malogrado una idea de importancia trascendental para la América Latina, habríamos cometido el gravísimo error en el desarrollo económico de la América Latina, habríamos obligado a otros países a formar también bloques y darse preferencia entre ellos con exclusión de los demás. Hay quienes piensan muy sinceramente en la América Latina y fuera de América Latina que esta es la forma de acercarse al mercado común, que pretender un mercado común general es utópico, que hay que ir creando mercados parciales subregionales que se fortalezcan internamente para luego pasar al gran mercado común. Pero señores, ¿no tenemos ya la lección de lo que ha pasado en la industrialización de bienes de consumo? Acaso uno de los obstáculos más grandes para llegar a un mercado regional no es el hecho de que cada país ha producido sus propios bienes de consumo y es muy difícil ahora ir reduciendo los derechos de aduana? Si hacemos lo mismo con bienes de capital y automotores, aunque en un ámbito un poco más grande y creamos un grupo del sur y otro grupo intermedio y un grupo del Caribe, cada uno con su industria de automotores o su industria de bienes de capital, será posible después que esas industrias se hayan consolidado, empezar a abrir la puerta a la competencia de otro grupo o sucederá lo mismo que ha sucedido con las industrias de consumo. Sin duda que los obstáculos para llegar a un Mercado Común Latinoamericano serán cada vez más grandes cuanto más se fortalezcan los grupos subregionales.

Yo no creo, señores, y lo digo después de haber pulsado la opinión de diferentes sectores, que hay un designio. Creo simplemente que hay incompreensión del problema latinoamericano y estamos tratando de hacer todo lo posible para esclarecerlo y para llegar a soluciones que nos lleven cuanto antes a considerar el problema del Mercado Común Regional.

El Mercado Común y el Intercambio Comercial de México con el Resto de América Latina

Entre los obstáculos para la creación del Mercado Común se señalan de preferencia la falta de intercambio, la distancia y las limitaciones derivadas de la carencia de facilidades apropiadas de transporte. ¿Qué puede interesarle a México el Mercado Común si casi no existe intercambio con los demás países latinoamericanos? Pero señores, hay que hacer el mercado

común, precisamente porque no hay intercambio. En cuanto al obstáculo de la distancia nos recordaba D. Rodrigo Gómez hace un año y medio en Santiago que Acapulco está más cerca de Valparaíso que Río de Janeiro. ¿Dónde está pues, el obstáculo de la distancia? Por lo que al transporte se refiere se nos dice: No hay líneas regulares porque no hay comercio y no hay comercio porque no hay líneas regulares, entre otros factores. Cabe señalar, señores, que la falta de comercio hasta la fecha se debe a dos hechos fundamentales. Por un lado, a que no se ha habido un marco preferencial en la América Latina para estimular el comercio debido a que cada país se ha industrializado protegiéndose dentro de sus propias fronteras, pero sin interesarse por el comercio recíproco. Es natural que frente a una barrera aduanal relativamente alta no pueda haber comercio recíproco de bienes industriales. Ese fenómeno no era tal vez tan agudo y perceptible como lo está siendo, en la actualidad, debido a que la protección se refería exclusivamente a bienes de consumo corriente, pero va a ser cada vez más manifiesto a medida que el proceso de industrialización, como está pasando, permita la instalación de industrias complejas como las que he mencionado más de una vez en esta exposición. De tal modo que si hubiera un marco adecuado de carácter preferencial la iniciativa privada se encargará de descubrir las corrientes del intercambio y formar estas corrientes del intercambio como ha ocurrido en el proceso de desenvolvimiento industrial de otros países. ¿Acaso había intercambio entre Japón y el resto del mundo a principios del siglo XIX? ¿Acaso había intercambio entre Canadá y Estados Unidos en la misma época? El intercambio se ha creado y desarrollado justamente por el proceso de industrialización. Cuando no había industrialización el intercambio se refería exclusivamente a aquellos artículos evidentemente complementarios. El proceso de industrialización trae, como es sabido —es un hecho histórico comprobado— la necesidad ineludible del intercambio, a fin de especializar las industrias y de llegar a una dimensión más apropiada o a la dimensión óptima de los establecimientos industriales.

A mí no me cabe la menor duda de que con el andar del tiempo, un cuadro adecuado de política preferencial que mantenga en sus justos términos la barrera aduanera con respecto al resto del mundo y la vaya aflojando con respecto a los países latinoamericanos, va a dar al intercambio de México con los otros países una amplitud considerable.

Mercado Común Centroamericano

Entre los factores que gravitan adversamente a la consideración de este tipo de problemas, está el que muchas veces oímos. El Mercado Común es una idea para la cual nuestros países no están aún preparados. El concepto del mercado común es atractivo, pero será obra de mucho tiempo por las dificultades que presenta, por los intereses que afecta y por otras consideraciones del mismo carácter. Quisiera, señores, recordar la experiencia centroamericana. Cuando se creó en el año 1952, según recordé, el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano para tratar este problema en el seno de la CEPAL, y con la colaboración de la CEPAL, encontramos tantas o más dudas y cavilaciones que las que hoy se encuentran en el resto de los países de la América Latina. El reducir derechos de aduana, aun cuando la industria sea muy incipiente, suscitaba una serie de resistencias, algunas de ellas enconadas a tal punto que para hacer marchar esta idea se ideó un régimen, que a fin de determinar por la vía gubernativa y con la intervención privada qué industrias fundamentales se establecerían en uno y otro país a fin de dar la noción clara de reciprocidad de que el esfuerzo se distribuiría entre los cinco países latinoamericanos. A pesar de ello, el proceso fue lento. En un momento se llegó a tener dudas acerca de la posibilidad de realizar los pasos fundamentales que condujeran al mercado común centroamericano porque felizmente desde un primer momento se ha tenido un Comité de Cooperación Económica en Centroamérica, formado por personalidades que no solamente de tiempo atrás estaban convencidas de las necesidades de la integración, sino también comprendían el problema y estaban dispuestas a luchar con entusiasmo. Debo mencionar aquí a un eminente economista mexicano que dirigía a la CEPAL en México hasta momentos recientes y que tomó este problema con un entusiasmo tranquilo y reflexivo como él suele poner en sus obras. Me refiero al licenciado Víctor Urquidí; a su tenacidad, a su carácter, a su pensamiento esclarecido y al de sus colaboradores, se debe fundamentalmente, en cuanto concierne a la Secretaría de la CEPAL, el éxito de estas tareas.

Ultimamente, señores, hace pocos días, se ha llegado ya a lo definitivo; a un tratado por el cual en el curso de los próximos 5 años Centroamérica tendrá una tarifa común con respecto al resto del mundo y mientras tanto se hace una reducción de 20 por ciento en los derechos arancelarios entre los países latinoamericanos y se toma el compromiso de eliminación total de los derechos de aduana al cabo de 10 años, con lo cual se habrá estructurado por completo el Mercado Común Centroamericano, lo cual parecía en 1952 una utopía. Más de una vez se nos dijo "ésta es una idea académica irrealizable". Las circunstancias políticas por lo demás, no permitirán a los países centroamericanos llegar a un acuerdo de ese tipo. La realidad ha desautorizado todos esos juicios pesimistas a tal punto que en momentos muy difíciles de la política centroamericana, el Comité de Cooperación seguía reuniéndose regularmente y avanzando en sus tareas.

Para terminar, señores, diré que podría haber cierta contradicción entre lo que dije al principio de mi exposición en cuanto a que el Mercado Común Latinoamericano no podría pretender en 10 años la eliminación total de derechos y el Mercado Común Centroamericano se basa precisamente en esa eliminación. Las circunstancias son distintas. Centroamérica es un grupo de países de industrialización incipiente en que es posible llegar a esa eliminación total, son países homogéneos que por otro lado no podrán industrializarse sino dentro del mercado común y, asimismo, ese mercado común será insuficiente para su industrialización si no se articula dentro del Mercado Común Latinoamericano.

La objeción que hice anteriormente acerca de los grupos regionales no tiene aplicación al caso especialísimo de Centroamérica en donde esa unión íntima no tendría ni las consecuencias políticas ni las consecuencias económicas que podría tener la unión íntima de grupos subregionales de mayor gravitación en la economía latinoamericana. Por eso creemos nosotros, y así lo dije con claridad el Documento de México, que los países centroamericanos podrían articularse al Mercado Común Latinoamericano como una unidad económica, es decir, tener entre ellos un sistema preferencial que va mucho más lejos que el sistema preferencial latinoamericano.

Por otro lado, los gobiernos del sur, según manifestaciones que he recogido en visitas recientes, están plenamente persuadidos de la necesidad de llegar cuanto antes a la consideración del problema general a fin de que el instrumento preferencial se use solamente con el fin de emergencia que ha motivado su urgente implantación y no se vaya más lejos sin haber dado a todos los países latinoamericanos la oportunidad de negociar un amplio mercado común en cuyo acuerdo pasaría, según la feliz expresión de uno de los delegados brasileños a la conferencia de Panamá, a reabsorberse o extinguirse este acuerdo del sur. Pero para ello, señores, es necesario, y así lo comprendemos nosotros, que los trabajos del Mercado Común Latinoamericano vayan con la mayor rapidez posible. Alguien me ha preguntado cuándo podrá constituirse el Comité de Expertos y he tenido que responder en forma dubitativa, porque mientras no podamos llevar a los gobiernos una idea cuantitativa de lo que es actualmente el nivel de protección para todas las categorías de bienes, no tendría mayor alcance la reunión del Comité de Expertos porque creo que en la fase en que nos encontramos ya no se puede seguir hablando de fórmulas generales sino que hay que empezar a concretar las ideas a fin de llevar a los gobiernos proposiciones concretas. Por otro lado, la experiencia de estos últimos tiempos nos ha demostrado que antes de convocar este primer Comité de Expertos es necesario ponerse en contacto con las autoridades y las fuerzas representativas de la economía de cada uno de los países a fin de tener una discusión de los problemas fundamentales. Yo creo que no debíamos iniciar estas discusiones en el seno del Comité si las fuerzas representativas de la economía de cada país no han hecho conocer, previo estudio acachado del problema, su propio punto de vista. Por esa razón me ha sido particularmente grato poder tener esta oportunidad de presentarles estas ideas que, por lo demás, han sido ya muy bien explicadas tanto por D. Rodrigo Gómez como por el Lic. D. Plácido García Reynoso. Tal vez lo que yo haya podido agregar es muy poco a las exposiciones que en su tiempo ellos hicieron, pero considero que para que estas ideas puedan llegar al Comité de Expertos debidamente sedimentadas, para que pueda contarse con el amplio apoyo sin el cual esta idea no podría triunfar, es necesario, señores, el estudio detenido del problema por las entidades representativas. Si mi exposición de esta tarde, necesariamente limitada y condensada aún en aspectos fundamentales, ha contribuido en algo a esclarecer la importancia de este problema, consideraré que he aplicado provechosamente las pocas horas que me ha sido dado permanecer en México.