

La POSICION de ARGENTINA RESPECTO a una ZONA de LIBRE COMERCIO en el SUR de LATINOAMERICA*

EN LA reunión de Lima se pusieron de relieve los antecedentes, naturaleza, alcances, objetivos y posibles consecuencias de la zona de libre comercio de América Meridional para diferenciarla de otras instituciones y conceptos relativos al mismo objeto.

La tendencia de constituir agrupaciones regionales de países con diversos fines económicos o políticos, que se advierte en varias partes del mundo, obliga a delimitar qué es y qué persigue la zona de libre comercio, a fin de evitar confusiones conceptuales o interpretaciones equívocas que suelen surgir como consecuencia de informaciones deficientes.

A la clarificación conceptual desea contribuir la relación que sigue, en la cual se han resumido discusiones mantenidas en la reunión de Lima.

ANTECEDENTES DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

La reunión de Lima tuvo por objeto principal la información a los tres países ausentes no participantes en Santiago sobre los pasos dados en dirección a la zona de libre comercio, las causas y motivos que llevaron a la fórmula acordada informalmente y los objetivos que se tienen en vista.

Se explicaron detalladamente las gestiones realizadas desde la primera reunión de consultores en Santiago de Chile, en agosto de 1958, pasando por la segunda reunión de igual carácter en abril de este año y siguiendo con las conversaciones sobre la materia con motivo de la sesión del Comité de los 21 en Buenos Aires, las conferencias del Comité de Comercio y de la CEPAL en Panamá y la reunión

informal con el Secretario Ejecutivo del GATT en Río de Janeiro a mediados del mes de junio, para culminar con la reunión de Lima.

Además, se analizaron los factores económicos estructurales de las economías de los países de América del Sur, cuyos puntos de coincidencia llevan a la adopción de algunas soluciones similares, especialmente en lo referente a la política comercial. La situación convencional de los países entre sí y frente a terceros países u organismos internacionales obligaba a una revisión de los convenios vigentes, pero más allá de esta situación jurídica circunstancial hay sobradas razones de fondo para enfocar las futuras relaciones económicas con miras a una mayor interrelación para promover el comercio y el desarrollo económico.

Pueden señalarse diversas notas comunes en las economías y tendencias de nuestros países. Todos ellos, en mayor o menor grado, padecen un severo estrangulamiento en sus pagos exteriores como consecuencia principalmente de su limitación para ganar divisas. Los alimentos, materias primas y minerales que forman el grueso de sus exportaciones, se cotizan en general a precios deprimidos; los mercados tradicionales de consumo se cierran por medidas proteccionistas de los países compradores; regímenes de cuotas, subsidios, restricciones a la importación, estímulos artificiales a la producción en zonas competitivas y medidas fiscales que gravitan sobre el consumo, impiden la expansión de las ventas al ritmo que reclama el crecimiento económico de nuestros países.

Los precios mejores vigentes durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial estimularon por otra parte el desarrollo local en sustitución de importaciones entonces escasas. Las nuevas actividades debieron ser protegidas cuando la si-

* Informe elaborado por la Delegación Argentina después de la Reunión de Siete Países Sudamericanos en Lima, Perú, en julio de 1959.

tuación externa cambió. Las reservas monetarias disminuyeron aceleradamente a la vez que crecía la expansión monetaria interna, estimulada por el nivel de precios en alza, créditos relativamente fáciles, déficit presupuestarios y otras tendencias que configuran en su conjunto un cuadro más o menos inflacionario de las economías de los siete países.

En todos ellos se realizan serios esfuerzos para contener la inflación y promover el desarrollo. El estrangulamiento externo persiste y aumentan consecuentemente las presiones políticas y sociales en cada país.

Ante la escasa perspectiva de aumentar por mejora de exportaciones los recursos necesarios de divisas, se ha preferido frecuentemente acelerar el proceso de sustitución de importaciones, que por la distorsión de costos suele presionar sobre el nivel de precios, dada la alta protección impuesta por razones monetarias.

Con medidas de corrección monetaria no parece que puedan superarse los problemas de crecimiento, planteados en nuestros países, mientras no se logre acelerar a precios competitivos la sustitución de importaciones ni mejoren los precios de las exportaciones con mercados más amplios y menos protegidos ni refluyan más capitales y créditos al área para estimular las inversiones y aliviar las presiones del balance de pagos.

Las perspectivas de mejorar los ingresos de divisas por exportaciones no parecen halagüeñas y el flujo de capitales sólo podrá crecer sustancialmente cuando mejoren las condiciones expansivas internas; por ello, se considera que a las medidas que cada gobierno adopta para corregir las tendencias desfavorables deben agregarse nuevas orientaciones en la política comercial de los países sudamericanos con problemas similares. La especialización con mercados mayores, inteligentemente aplicada, permitirá un crecimiento interno con mejora general de productividad. No puede esperarse una solución al estrangulamiento externo, pues la sustitución posible de importaciones en el ámbito regional sólo aparejará una composición diversa de las compras del área en el exterior, pero no una disminución porque el propio crecimiento que generaría la mayor interrelación crearía demandas adicionales de medios de pago.

A los problemas similares de presiones inflacionarias, monedas blandas, estrangulamientos exteriores y desórdenes monetarios se agregan otras circunstancias que definen el área con características comunes: el comercio es aún muy reducido y los transportes y comunicaciones son escasos y deficientes. La zona de libre comercio tiende precisamente a expandir los intercambios; al propender a estímulos especiales para el comercio, podrá crear los condicio-

nes previas para mejores transportes y comunicaciones.

Todo esto distingue marcadamente las estructuras y tendencias económicas de nuestros países de lo que ha ocurrido y sucede en Europa Occidental. Estos países mantienen entre sí un comercio intenso, disponen de transportes y comunicaciones eficientes, tienen sus regímenes monetarios ordenados y sus monedas estables. El crecimiento extraordinario de las economías europeas en el último decenio ha sido paralelo a la mayor interrelación comercial. Los países europeos han resuelto sus problemas de recuperación y desarrollo mediante fórmulas multilaterales de comercio y pagos. Cumplida esta etapa y con fines políticos definidos, buscan ahora entrar en un nuevo período de integración económica. Su mercado común tiende precisamente a resolver sus actuales problemas de desarrollo y especialización en el ámbito regional. Eso explica por qué los países europeos se encaminan al mercado común con fórmulas diversas, que no serían aplicables a los países de América del Sur.

NATURALEZA DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

La zona de libre comercio es una institución jurídico-comercial de carácter multilateral, mediante la cual las Partes Contratantes acuerdan regular sus intercambios concediéndose recíprocamente exenciones progresivas de gravámenes y eliminaciones graduales de otras restricciones que obstaculizan las importaciones provenientes de los demás países de la zona, extendiendo esas liberalizaciones a todas las Partes Contratantes y manteniendo frente a terceros países no integrantes de la zona sus propios regímenes de comercio exterior, de suerte que al cabo del período previsto para el perfeccionamiento de la zona, lo esencial del intercambio de las Partes Contratantes entre sí quede totalmente liberado de gravámenes y otras restricciones.

La propia naturaleza de la zona de libre comercio configura su carácter jurídico: es un acuerdo multilateral con obligaciones y derechos equivalentes y recíprocos para las Partes Contratantes que se comprometen a ajustar las relaciones comerciales entre sí a las normas resultantes del Acuerdo. Tales compromisos se contraen libremente entre Partes soberanas con vistas a objetivos comunes. De ahí que prive en las normas del Acuerdo el criterio de la reciprocidad de ventajas y sacrificios, inherentes a toda negociación entre Partes iguales.

El carácter económico de la zona de libre comercio hace igualmente de su naturaleza: al regular las relaciones comerciales entre las Partes Contratantes, el Acuerdo prevé métodos y normas para reorientar las corrientes comerciales con los fines, eminentemen-

te económicos, de expandir el comercio sobre bases competitivas y estimular así el desarrollo económico de los países participantes a través de la propagación del progreso técnico, la mejor localización de las actividades, el estímulo para nuevas producciones y el incremento general de la productividad, todo ello con vistas a la elevación del nivel de vida de la población de cada país integrante del Acuerdo.

ALCANCE DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

La naturaleza del instrumento delimita sus alcances. Al regular el comercio entre las Partes Contratantes y propender al desarrollo de sus economías, el Acuerdo no pretende ser sino un conjunto de normas de política comercial que facilite el intercambio y favorezca el crecimiento económico de las economías nacionales en la medida en que el fortalecimiento de los vínculos comerciales con las demás de la zona estimule ese desarrollo.

El Acuerdo no pretende cercenar el comercio mundial: por el contrario, facilitará su expansión, si bien modificando eventualmente la composición de las corrientes comerciales entre los países de la zona y el mundo en la medida en que la sustitución de importaciones provenientes de fuera del área promueva por producciones internas de la zona el crecimiento económico de los países de ésta, libere medios de pagos para la adquisición de los bienes que la zona no produzca suficientemente ni en condiciones competitivas, y estimule, por consecuencia, corrientes comerciales de persistente expansión entre los países del área y entre éstos y el mundo.

La zona de libre comercio, como institución de comercio internacional, se diferencia de las preferencias bilaterales entre pares de países, o de un país a otro con extensión multilateral a varios más y de la zona de preferencias que institucionaliza los favores otorgados por un país a otros, porque permite la libre circulación de bienes entre las Partes Contratantes para lo esencial del intercambio. Este hecho no se da en los supuestos recién mencionados que sólo prevén libre importación de varios países a uno, sin que los mismos bienes puedan circular libremente entre todos los países participantes.

En ese sentido, la zona de libre comercio tiene alcances comerciales más amplios que la zona de preferencias y contribuye sustancialmente a la mejor localización de actividades productivas con miras a la distribución más eficiente de productos y al incremento de productividad de las economías de cada Parte Contratante. Los puntos de contacto entre la zona de preferencia y la zona de libre comercio consisten en que ambos son acuerdos multilaterales, al menos funcionalmente, y en los dos rige la regla del trato de la nación más favorecida por imperio de la cual se extienden los favores concedidos por un país a otro, a los demás del área. Asimismo, en las dos instituciones cada país mantiene la individualidad de su territorio aduanero y su tratamiento comercial diferenciado respecto de los países no integrantes del área.

En cambio, la nota distintiva entre el área de preferencias y la zona de libre comercio, configurada

por la libre circulación de lo esencial del intercambio entre los países de la zona, constituye la característica de similitud entre la zona de libre comercio y la unión aduanera. En ambos, la libre circulación de lo esencial del intercambio es nota definitoria, pero mientras la zona de libre comercio mantiene la soberanía aduanera de sus Partes Contratantes, la Unión aduanera constituye un solo territorio aduanero por la igualación del tratamiento aplicable frente a terceros países, aunque en teoría puedan mantenerse trabas para los bienes que no forman parte del intercambio.

Ni la zona de libre comercio ni la unión aduanera son institutos suficientes para crear el mercado común entre los países que las integran. Tanto la zona de libre comercio como la unión aduanera regulan solamente el intercambio entre dos o más países, sin que necesariamente se eliminen absolutamente las fronteras económicas como ocurre en el mercado común. En este sentido, el mercado común equivale económicamente al territorio de un solo país que ha abolido sus fronteras económicas internas.

No obstante ello, ambos institutos pueden considerarse pasos previos del mercado común. En la zona de libre comercio se regula solamente el intercambio entre sus Partes Contratantes y cada una de ellas mantiene su propia política económica interna y política comercial frente a terceros países; para el eficiente funcionamiento de la zona conviene, por otra parte, que los instrumentos de política económica y comercial de cada país participante se adecúen gradualmente a objetivos concurrentes. Por ello, no podría funcionar con eficacia una zona de libre comercio cuyas Partes Contratantes practiquen políticas económicas y comerciales sustancialmente divergentes. Dentro de la diversidad admisible en cada país participante, para la constitución de la zona de libre comercio se requieren ciertos pre requisitos elementales y ajustes graduales mínimos entre los instrumentos económicos y comerciales para la constitución progresiva de la zona y la consecución ulterior de los objetivos comunes.

Esta adecuación progresiva es considerablemente más acentuada en la unión aduanera. A la uniformación de los instrumentos comerciales con el resto del mundo, que define explícitamente la unión aduanera en lo estrictamente tarifario e implícitamente en lo referente a los demás instrumentos de política comercial, sigue con gradual consecuencia la armonización de las respectivas políticas económicas internas. El grado de divergencia debe reducirse mucho más que en el caso de la zona de libre comercio por la conocida interrelación funcional entre los instrumentos de política económica y sus efectos sobre el desarrollo económico nacional y regional.

La diferencia formal o esencial apuntada más arriba y el diverso grado de adaptación de políticas económicas y comerciales recién mencionado entre la zona de libre comercio y la unión aduanera torna también comprensible el concepto político diferente en uno y otro caso. La zona de libre comercio no supone sino objetivos políticos comunes muy generales, en tanto que la unión aduanera requiere una coincidencia de fines políticos más pronunciada. Por ello, la zona de libre comercio no debe estar necesariamente

vinculada a organismos comunes que signifiquen una delegación de soberanía y prefijen los órganos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial); le basta con una entidad de ejecución y administración de los objetivos comerciales y económicos comunes, si bien puede admitirse y resulta sumamente conveniente cierta autonomía de ese órgano para la representación común de intereses económicos frente a terceros países, agrupaciones de países u organismos internacionales.

La unión aduanera no tendría sentido económico si no estuviera acompañada por objetivos políticos coincidentes y una estructura institucional diferente. Esa comunidad de objetivos económicos y políticos es la que confiere coherencia propia a la unión aduanera y señala claramente su carácter de etapa inmediatamente anterior al mercado común.

La zona de libre comercio y la unión aduanera pueden limitarse a la simple regulación del intercambio entre sus Partes Contratantes, sin abolir las fronteras económicas entre ellas. Si se limitan a esos objetivos, el mercado común queda como etapa ulterior. En cambio, si tienden a la eliminación gradual de todas las vallas que cercenan la libre circulación de los bienes entre sus economías y no solamente de aquellos que se intercambien, ambos institutos llevan al mercado común, cuya característica es precisamente la completa eliminación de fronteras económicas. En tal caso, el intercambio no sólo se regularía por la libertad propia de la circulación sin trabas de los productos desgravados, sino también por las condiciones competitivas imperantes para la circulación de la totalidad de los bienes producidos en cada economía, con las excepciones que se admitieren. Esa situación regularía también el nivel de precios.

En el Acuerdo de zona de libre comercio que se comenta, no se prevé ese alcance. Sus normas se limitan expresamente a la regulación del intercambio entre los países participantes en la misma medida en que cada Parte Contratante disponga facilitar el comercio por otorgamiento de concesiones o limitarlo mediante la exclusión de determinados productos entre los que sean objeto de negociaciones. No hay pues eliminación de fronteras económicas.

La fórmula de política comercial que se ha juzgado conveniente para establecer la zona de libre comercio en América Meridional no contempla la reducción gradual y uniforme de todos los gravámenes y la eliminación de todas las restricciones entre las Partes Contratantes. Por el contrario, se pretende solamente ordenar el comercio tradicional y agregarle para su expansión nuevos productos que se incorporen a los estímulos mediante negociaciones sucesivas. Los compromisos mínimos que asumen las Partes Contratantes para establecer la zona de libre comercio en el curso de un período convenido no tienen ese alcance. La "lista básica" que tiende a la eliminación gradual de gravámenes y otras restricciones para lo esencial del intercambio, contiene porcentajes mínimos trienales referidos al valor de los productos que se incluyan en la misma con relación al intercambio global del área. Ello no afecta al nivel de gravámenes en cada país frente a los del área y frente a terceros, aunque implique el compromiso de desgravar totalmente los productos enunciados en la lista al cabo del período convenido.

Tampoco ocurre tal cosa con el compromiso mínimo de reducir en un ocho por ciento anual el nivel de gravámenes vigentes para terceros países a favor de las demás Partes Contratantes. Ese ocho por ciento no es más que la "cuantificación" del compromiso para procurar la liberalización de lo esencial del intercambio, sin que se prejuzgue cuáles productos se desgravarán, en qué período de vigencia del Acuerdo y por cuáles países importadores. Con posterioridad a cada negociación anual de reducciones de gravámenes se verificará si la totalidad de estas concesiones equivale al ocho por ciento anual. Los favores pueden alcanzar a muchos o pocos productos, a rebajas considerables o reducidas, a productos que forman parte del intercambio tradicional o a nuevos productos.

Esta característica diferencia la fórmula proyectada para la zona de libre comercio de América Meridional, de otras fórmulas que prevén reducciones graduales y uniformes aplicables a los gravámenes para terceros países, sea en su totalidad, sea por grupos de productos.

En Europa se han acordado rebajas uniformes que llevarán al mercado común. Así lo han convenido los seis países integrantes de la unión aduanera establecida por el Tratado de Roma de 1957, entre los cuales se reducirán con ciertas excepciones, las tarifas aduaneras por etapas periódicas y de manera uniforme, de suerte que al cabo del período convenido se habrán eliminado las fronteras económicas entre los países que integran la unión aduanera. Al mismo tiempo se habrán establecido los requisitos esenciales para el funcionamiento del mercado común. Por ello, la unión aduanera de los seis países europeos constituye el instituto jurídico del mercado común de la Comunidad Económica Europea; se ha creado esta agrupación de países con objetivos políticos definidos y se prefiguran los tres poderes de "un nuevo Estado": el ejecutivo, legislativo y judicial, en los órganos que gobiernan y administran el Tratado de Roma. Oportunamente, cuando la unión aduanera se haya perfeccionado mediante la eliminación de tarifas entre los seis países europeos y se hayan adecuado los demás instrumentos de política económica y comercial entre ellos a la vez que funcionen los organismos políticos, judiciales y financieros (Bancos Europeos de Inversiones y Acuerdo Monetario Europeo), el Mercado Común Europeo habrá entrado en plena vigencia. Restaría solamente completarlo mediante los acuerdos políticos del caso, según la estructura política que en ese momento deseen darse las Partes Contratantes.

En América Latina el planteo es diferente. La zona de libre comercio de América Meridional, así como la zona de libre comercio de Centroamérica y la que eventualmente se constituya en la Gran Colombia, no conducen necesariamente al mercado común, pues a pesar de no contradecir ese propósito, tienen otros objetivos y alcances. Sus fines eminentemente comerciales y de desarrollo económico permitirán lograr etapas sucesivas que vayan creando las condiciones necesarias para constituir, en su momento, el mercado común latinoamericano, que parecería ser aspiración general en América Latina. El permanente ejercicio multilateral de negociaciones simultáneas con varios países, la colaboración necesariamente más estrecha entre países con problemas comerciales y

económicos comunes o similares, la especialización creciente como consecuencia de las negociaciones de rebajas de gravámenes y el intercambio comercial en ampliación como resultado de las propias negociaciones, generarán las condiciones económicas y de preparación psicológica que pueden conducir a la formación del mercado común latinoamericano.

En este sentido, el documento preparado sobre el mercado común latinoamericano por el grupo de trabajo de la CEPAL en México (febrero de 1959) señala las pautas para lograr gradual y progresivamente el mercado común en América Latina. El criterio previsto es, en cierta manera, similar al convenido por los seis países europeos en el Tratado de Roma: rebajas uniformes y graduales de gravámenes. El Documento de México introduce una variante de significación para el mejor logro de los objetivos deseados, al clasificar los países y los bienes en varias categorías. En especial, la clasificación de los bienes en tres grupos, para los cuales regirían diferentes tratamientos y rebajas graduales, abre posibilidades para procesos flexibles de aproximación al mercado común. Asimismo, la aplicación de la media ponderada de determinados niveles de gravámenes dentro de cada rubro de productos permite una gran elasticidad para graduar las rebajas de manera diferenciada por productos dentro de cada categoría. No obstante ello y pese a los distintos períodos de desgravación por rubro de productos, la fórmula conduce al objetivo del mercado común latinoamericano en cuanto impulsa a la desgravación total, aun con ciertas excepciones. Esta nota diferencia el Documento de México de la zona de libre comercio de América Meridional, en cuanto ésta no pretende la desgravación total, sino negociar la reducción de gravámenes, producto por producto. Aunque en la práctica ambas fórmulas podrían asemejarse bastante en y durante la aplicación, sus objetivos y alcances son otros: una lleva al mercado común sin etapas intermedias que no estén previstas anticipadamente; la otra conduce sólo a la multilateralización del comercio y al mayor desarrollo económico. Para arribar al mercado común se requerirían nuevas etapas, aún no previstas.

Se considera que los países de América Meridional, todavía considerablemente encasillados, siquiera mentalmente, en los compartimentos estancos de economías controladas por los cambios y las regulaciones directas y orientadas durante más de un decenio al desarrollo económico eminentemente nacional, no parecen estar preparados para aceptar una fórmula de rebajas uniformes y la apertura de las fronteras económicas a la integración económica regional, inherentes a esa fórmula. Para llegar a esa etapa que ofrece indudablemente considerables ventajas de especialización, localización y dimensión de mercados, se cree más conveniente crear primeramente las condiciones previas en forma gradual, progresiva y selectiva por grupos de países con intercambios tradicionales, problemas similares de crecimiento industrial y estrangulamientos de balance de pagos por el cercenamiento de mercados de exportación en virtud de la política proteccionista o de subsidios de los países habitualmente compradores, así como por virtud de las nuevas preferencias que se otorgan a regiones de producciones competitivas en las exportaciones. Lo gradual, selectivo y progresivo opera asimismo en los métodos como también en el número de productos y

su importancia relativa para las respectivas economías.

La transición en la utilización de los instrumentos de política económica y comercial que se viene operando en los países de América Meridional desde varios años a esta parte, actúa concomitantemente con ese proceso gradual de creación de las condiciones básicas para el establecimiento de una zona de libre comercio regional en la actualidad y de un mercado común latinoamericano más tarde. Mientras se ajustan esos instrumentos a las condiciones competitivas y de ampliación progresiva de mercados, puede iniciarse ese proceso con la zona de libre comercio, para la cual ya parecen existir ciertos requisitos fundamentales con las reformas arancelarias, cambiarias y monetarias que se han hecho en los países de América Meridional. Esas reformas han creado precisamente la necesidad jurídica y comercial así como la urgencia de remodelar los convenios comerciales y de pagos vigentes entre los países de América Meridional que preparan la zona de libre comercio.

Parecería en cambio prematuro en las actuales condiciones avanzar más allá de la fórmula excepcionalmente flexible que permitirá establecer la zona de libre comercio gradual, progresiva y selectivamente entre sus Partes Contratantes. Las resistencias y prevenciones que suscitarían otras fórmulas que prescribieran reducciones uniformes de gravámenes, aun por rubros de productos, con excepciones y distintos períodos de desgravación, podrían impedir el logro de esos objetivos más amplios de tender al mercado común latinoamericano, sin que se consigan las ventajas inherentes a la zona de libre comercio como paso previo al mercado común.

OBJETIVOS DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

El Acuerdo de zona de libre comercio persigue diversos objetivos concurrentes que pueden resumirse como sigue:

1o.—Es un instrumento jurídicamente adecuado para obtener ventajas y estímulos al comercio de las Partes Contratantes entre sí. Mediante estos estímulos se logrará acelerar el proceso de sustitución de importaciones en el ámbito regional, necesario para el crecimiento económico, especialmente industrial, de los países de América Meridional.

2o.—La puesta en marcha de la zona de libre comercio requiere previamente la firma del Acuerdo y su posterior ratificación legislativa, mediante las cuales los gobiernos toman una decisión política que permite a los Poderes Ejecutivos practicar su política comercial con los países de la zona dentro de la autorización legislativa inherente a la ratificación del Acuerdo. La Administración del mismo se podrá operar de ahí en adelante con actos del Poder Ejecutivo que pongan en vigor los resultados de las negociaciones anuales en cada país. Este objetivo no se logra con los tratados de comercio tradicionales, que prevén rebajas y consolidaciones aduaneras y requieren, en cada caso, la ratificación legislativa que suele ser de trámite complejo y a veces penoso.

3o.—El Acuerdo prevé la creación de un Comité que administre y ejecute sus normas y signifique una sede permanente para las negociaciones. La zona de

libre comercio no funciona automáticamente sino requiere una administración permanente por actos gubernamentales que satisfagan los compromisos anuales y trienales mínimos. Además, el Comité puede ejercer cierta representación para intereses comunes, y ello aumentará sensiblemente la capacidad de negociación de los países integrantes del Acuerdo.

40.—El Acuerdo ordena el intercambio tradicional mediante su multilateralización con vistas a su expansión y especialización, de manera que a la consolidación de mercados compradores se pueden agregar nuevos mercados dentro de la zona.

50.—Con la inclusión sucesiva de nuevos productos en las listas de rebajas anuales, el Acuerdo tiende a la expansión comercial y a la extensión de los mercados, en especial para producciones manufactureras constreñidas actualmente a no instalarse o no poder mejorar ni reducir sus costos por la insuficiente dimensión de los mercados nacionales. La dimensión regional impulsará el crecimiento de cada economía a través de la sustitución de importaciones en ámbito igualmente regional.

CONSECUENCIAS POSIBLES DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

La fórmula en discusión para la formación de la zona de libre comercio, opera en forma diferente según la estructura de cada país y, especialmente, según sus respectivos regímenes de comercio exterior y de niveles de gravámenes.

De modo general, la fórmula permitirá la expansión comercial y el desarrollo económico; ambas consecuencias significan, por mejor uso de los recursos, un incremento general de la productividad en todas las economías del área.

Es cierto que la zona constituye una limitación a la división internacional del trabajo en cuanto genera, por estímulos especiales, corrientes comerciales que en la alternativa del tratamiento indiscriminado operarían de modo distinto. Pero igualmente cierto es el hecho de que esa división internacional del trabajo está de hecho y de derecho restringida por la acción y política de los países tradicionalmente compradores de las exportaciones de la zona y vendedores de los productos que la misma adquiere. En este sentido, el área nace por reacción y no por generación propia.

La limitación apuntada suele traer consigo un cierto aumento en los precios de los productos protegidos, consecuencia que ocurre tanto en el ámbito nacional como en el zonal. No obstante, esa alza relativa es menor en el caso de dimensiones mayores de mercados y una especialización más avanzada.

La mejora de productividad se propaga por todos los sectores de la economía. Beneficia tanto a la industria cuyos productos se colocan con ventaja zonal, como a las actividades sucedáneas o alternativas. También participan de esa mejora de productividad las exportaciones que se benefician por el efecto bajista de los precios internos.

La medida del encarecimiento que resulte de la zona, estará determinada por la magnitud de los estímulos. Con altos gravámenes para terceros países y

reducciones considerables para la zona, se producirán alzas sensibles porque se diluye el efecto competitivo extrazonal.

A la inversa, cuanto menor sea el estímulo para la zona, tanto menor será el alza inducida de los bienes importados del área.

Esta consecuencia general de los estímulos inherentes al comercio zonal trae consigo distintos efectos para países con elevados gravámenes generales que para aquellos que mantengan gravámenes reducidos. Los países con altos gravámenes podrán otorgar estímulos mayores, pero correrán los riesgos de alzas consecuentes. Para asegurar la estabilidad del nivel de precios interno, está en mejores condiciones el país con gravámenes generales modestos, aunque no pueda otorgar estímulos tan significativos.

También difieren las consecuencias de la fórmula zonal según la ponderación que corresponda en las importaciones del área a productos desgravados o con pocos gravámenes. Los que importen casi sólo alimentos y algunas materias primas generalmente desgravados, obtendrán medias ponderadas muy reducidas y tendrán que otorgar pocas concesiones para las que no tendrán mayores inconvenientes en aplicarlas a sustituciones extrazonales.

A medida que se perfeccione la zona, la política comercial de las Partes Contratantes deberá tender progresivamente a desgravar dentro y fuera del área los productos tradicionales de exportación, que no suelen requerir estímulos supuesto que los compradores apliquen prácticas comerciales leales. Ello conducirá no solamente al abastecimiento a precios internacionalmente competitivos de alimentos y materias primas, lo cual es de por sí un estímulo para el crecimiento económico de los países importadores por la nivelación en el costo de la vida y los precios relativamente favorables de insumos industriales que eso implica, sino adicionalmente a la aceleración de la sustitución de importaciones en dimensión regional y a su industrialización consecuente.

Por cada rubro agregado que se comercie sin estímulos a la zona y sin gravámenes frente a terceros países, las Partes Contratantes deberán negociar nuevas desgravaciones que, por efecto de la fórmula zonal y sus compromisos mínimos, serán aplicables a manufacturas y otros bienes de mayor grado de elasticidad de oferta y demanda que los alimentos y las materias primas.

De este razonamiento se desprende la conclusión general de que la tendencia al perfeccionamiento de la zona y a la expansión comercial con desarrollo dependerá en buen grado del tratamiento y los estímulos que se otorguen a las exportaciones tradicionales y aquellas que puedan competir abiertamente con importaciones extrazonales. Cuanto antes se llegue a la desgravación y eliminación de estímulos para estos bienes, tanto más se acelerará el proceso sustitutivo de importaciones con la mayor dimensión de mercados y disminución de costos que ello implica. Sólo así los países de la zona podrán combinar eficazmente una política de precios estables por efectos competitivos zonales y extrazonales con otra política de vigoroso desarrollo económico por sustitución de importaciones e incremento progresivo de productividad general.