Bases para la Formación del Mercado Regional Latinoamericano

Como es sabido, los países latinoamericanos están interesados en la creación de un mercado común de la región que integre las economías de las naciones que lo forman y contrarreste los efectos desfavorables que pudiera acarrear el similar mercado euroafricano. Con tal motivo y para sentar las bases del futuro organismo, se reunió en Santiago de Chile, del 3 al 11 del mes en curso, el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano del Comité de Comercio de la CEPAL, habiendo rendido el informe cuyo texto transcribimos.

I. PREAMBULO

LA exigencia social del desarrollo de los países latinoamericanos hace cada vez más imperioso llegar a fórmulas eficaces para acelerar la tasa de crecimiento del ingreso real por habitante. Es ya un hecho plenamente reconocido que estas fórmulas tendrán que apoyarse en la tecnificación de la agricultura y la progresiva industrialización de tales países. La potencialidad de la técnica moderna para lograr estos objetivos es enorme y así lo demuestran los experimentos de gran trascendencia histórica que se están desenvolviendo ante nuestros ojos. ¿Podrá aprovechar plenamente esta potencialidad América Latina? Se opone a ello un obstáculo de considerable importancia. La industrialización requiere amplio mercado sin el cual no será posible alcanzar en nuestros países la elevada productividad de los grandes centros industriales. América Latina podría tener un amplio mercado, pero lo ha fragmentado en veinte compartimentos estancos. En realidad, después de la formación del mercado común de la Europa Occidental, de los esfuerzos que en el mismo sentido realizan los países escandinavos y del proceso de integración en que parecerían empeñarse los países orientales de aquel continente, formamos el único gran conglomerado de población del mundo que, en un dilatado territorio de abundantes recursos naturales, está desperdiciando por su falta de articulación económica esa enorme potencialidad de la técnica moderna.

La población de América Latina llegaba en 1955 a unos 175 millones de personas y hacia 1975 se estima que habrá crecido en 100 millones más. En este incremento, a la población activa correspondería aproximadamente un aumento de unos 38 millones. Y si continúan las tendencias de los veinte años anteriores, tan sólo 5 millones de ese considerable incremento del potencial humano serán absorbidos por las actividades agrícolas y menos aún si se acelera la tecnificación de ellas, como es altamente deseable. Quedarían pues unas 33 millones de personas que deberán buscar su ocupación productiva fuera de la agricultura y de ellas una buena parte tendrá que ser absorbida por el proceso de industrialización y en formas de progresivo avance técnico. Habrá un ingente desperdicio de recursos si pretendemos continuar la industrialización en compartimentos estancos.

La CEPAL ha visto claramente este problema y los gobiernos que la constituyen han concordado en principio en la necesidad de formar el mercado regional, primero, en la reunión inicial del Comité de Comercio celebrada en noviembre de 1956 y en seguida —mayo de 1957— en el séptimo período de sesiones en La Paz. Asimismo, en la reciente conferencia económica de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Buenos Aires —agosto de 1957— los gobiernos han ratificado categóricamente el propósito de crear el mercado regional latinoamericano.

Por mandato de la reunión de La Paz, la Secretaría Ejecutiva nos ha invitado a colaborar en las tareas tendientes a la realización de este trascendental designio. Hemos contado para ello con una serie de estudios anteriores. El concepto de la integración de la economía latinoamericana aparece ya en el *Estudio Económico de América Latina 1949* de la CEPAL y va adquiriendo consistencia en sus trabajos posteriores. En este sentido, cabe destacar que la primera expresión de ideas definidas sobre estructuración del mercado regional se encuentra en el docu-

mento titulado "Los pagos y el mercado regional interlatinoamericano". Todo ello ha sido muy útil al Grupo de Trabajo, así como los informes adicionales presentados por la Secretaría antes y durante nuestras reuniones.

Así, pues, el concepto del mercado regional latinoamericano: primero, porque demuestra cómo una idea que hace algunos años pudo considerarse utópica se abre camino con celeridad cuando el prestigio de esclarecidos estadistas sabe apoyarla y concretarla con fuerte convicción; y, segundo, porque el mercado común europeo, por innegables que sean sus ventajas para los seis países que lo forman, y por beneficiosas que puedan ser sus repercusiones indirectas para América Latina, traerá además algunos efectos desfavorables, principalmente por las medidas preferenciales que establece para los territorios de ultramar. Por mucho que una acción concertada de nuestros países pueda atenuar esos efectos, no sería dable suponer que lleguen a evitarse totalmente. Más aún, el mercado común europeo va a dar impulso considerable a la revolución tecnológica que ya se viene operando en su agricultura así como en su producción de materias primas sintéticas; y todo ello tendrá consecuencias adversas para los países productores de América Latina.

Sin embargo, no cabría limitarse a una reacción negativa. La reacción positiva de América Latina deberá ser el mercado regional. Esta es la gran oportunidad de hacerlo con decisión y sin desmedro alguno de nuestras provechosas relaciones de intercambio con los grandes centros industriales. Seguiremos comprando en ellos en la medida en que absorban nuestras exportaciones y deberemos hacer todo lo posible para alentarlas. Pero tendremos que seguir cambiando la composición de nuestras importaciones para ajustarlas a la capacidad de pagos exteriores. Al realizarse este proceso dentro del ancho marco del mercado regional, la industria latinoamericana encontrará el más fuerte estímulo hacia nuevas y más eficaces formas de expansión con notables efectos sobre el desarrollo económico general. En esta tarea de sustitución cuanto más se acelere en América Latina la producción de los bienes de capital, que ahora se importan por ser antieconómica su producción en compartimentos estancos, tanto más pronto podrán superarse en su comercio exterior las consecuencias adversas que, junto a sus ventajas, pudiera traer el mercado común europeo.

Desde otro punto de vista sería un error considerar que la justificación principal del mercado común está en ofrecer estímulos a la producción de bienes de capital y productos intermedios de compleja fabricación. Esto concierne especialmente a los países más avanzados de América Latina en que han venido madurando las condiciones propicias al establecimiento de estas actividades; pero no deben desvirtuarse las vastas posibilidades de crecimiento, consolidación y especialización de las industrias de consumo que ya existen y las nuevas que sin duda alguna podrán implantarse a favor del mercado regional.

Tiene también una importancia fundamental la situación de los países menos avanzados. En virtud de ese régimen de compartimentos estancos, no han llegado a ellos en forma ponderable las benéficas consecuencias de la industrialización de los países más avanzados. La importancia de este problema es evidente y el mercado regional deberá ofrecer las condiciones indispensables para resolverlo. Los países menos avanzados tendrán que encontrar el estímulo decisivo de su propia industrialización en el consumo creciente de los más avanzados. Esto requiere un tratamiento especial. Si en el mercado regional hubiera un régimen idéntico para países desigualmente situados en el proceso de industrialización, se contribuiría a consolidar esas desigualdades. Para atenuarlas y hacerlas desaparecer finalmente habrá que ofrecer incentivos especiales al desenvolvimiento industrial de esos países menos avanzados en beneficio recíproco de unos y otros.

Teniendo presentes estas y otras consideraciones que más adelante se harán, y en respuesta al mandato que se nos ha conferido, presentamos las siguientes bases para la estructuración del mercado regional latinoamericano. Al formularlas, nos hemos guiado por esta idea primordial: que estas bases sólo tendrán eficacia en cuanto abran amplio cauce a la iniciativa privada y sus realizaciones. Los gobiernos estructurarán el mercado regional, pero corresponderá a la iniciativa privada darle su contenido vital, y en la realización de este objetivo los países habrán de tener especial cuidado de que, en el legítimo empeño de la industrialización, no se sustraigan recursos esenciales para la agricultura y las inversiones de capital social, en desmedro del desarrollo equilibrado de la economía y, en última instancia, de su tasa de crecimiento.

Sobre tales bases podremos formular los proyectos concretos que los gobiernos constitutivos de la Comisión esperan de nosotros. Para e.lo será indispensable realizar una serie de análisis, que nos hemos permitido sugerir también a la Secretaría Ejecutiva en la tercera parte de este documento al comentar las bases que pasamos a enunciar.

II. ENUNCIADO DE LAS BASES

I.—*Generalidades del mercado regional en cuanto a países.*—El mercado regional deberá estar abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos, por lo cual es indispensable establecer desde un comienzo condiciones aceptables para todos ellos.

La generalidad del acuerdo del mercado regional no significa, sin embargo, que países particularmente vinculados por razones de proximidad geográfica o comunidad de intereses económicos no puedan realizar negociaciones circunscritas a ellos. Pero es esencial que éstas se realicen dentro del marco de un acuerdo general y en tal forma que las concesiones que se otorguen no sean exclusivas y se extiendan automáticamente a los otros países adherentes o que se adhieran en el futuro, si no lo hubieran hecho todos en el acuerdo inicial.

II.—*Amplitud del mercado regional en cuanto a productos.*—Deberá ser objetivo último del mercado regional la inclusión de todos los bienes que en su ámbito se producen. Sin embargo, este concepto no significa que la realización del mercado regional ha

de ser inmediata para todos esos bienes. Sólo quiere decir que el acuerdo deberá establecer la forma y el tiempo en que los derechos aduaneros y restricciones que hoy dificultan o impiden el comercio interlatinoamericano se vayan eliminando gradualmente. En otros términos, el acuerdo ha de ser inmediato, pero su ejecución progresiva.

Sentado este principio, para llevarlo a la práctica se conciben diversas formas, que deberán examinarse detenidamente antes de llegar a recomendaciones definitivas.

III.—*El desarrollo de los países menos avanzados.*—Los países menos avanzados deberán ser objeto de tratamiento especial a fin de que, mediante su progresiva industrialización, y fortalecimiento general de su economía, participen plenamente en las ventajas del mercado regional.

Con tal propósito la disminución de derechos y restricciones tendrá que ser más lenta que en los países más avanzados, según fórmulas que conviene estudiar; y éstas deberán establecer facilidades a las exportaciones de tales países, especialmente a las de sus nuevas industrias y otras actividades, a fin de asegurar la equitativa reciprocidad de intercambio. Además, habrá que buscar otros medios, particularmente de carácter financiero, que propendan el más rápido desarrollo de estos países.

IV.—*El régimen tarifario ante el resto del mundo.*—El mercado regional hace deseable llegar en última instancia a la unificación de las tarifas aduaneras ante el resto del mundo. Pero la tarifa ha perdido en algunos países su papel protector y, en vez de ella, se emplean diferentes formas de restricciones. Mientras éstas no sean sustituídas por una nueva tarifa, será indispensable establecer un régimen transitorio que asegure en aquellos países la eliminación progresiva de tales restricciones en forma equivalente a las reducciones tarifarias de otros países adherentes.

V.—*La especialización de industrias y otras actividades.*—La especialización de industrias y otras actividades que persigue el mercado regional deberá ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas dentro de las condiciones generales que establezca el acuerdo y sin perjuicio de orientar la política de inversiones en forma que favorezca el mejor cumplimiento de los fines de aquél.

No es compatible con este principio dar exclusividad a ciertas industrias o actividades en determinados países o establecer limitaciones a la libertad de competencia, salvo en cuanto concierne a las modalidades especiales del programa de integración de los países centroamericanos que, a tal efecto, deberán considerarse como una unidad, si ésta es la forma en que ellos desean adherirse.

VI.—*El régimen de pagos.*—El mercado regional, para su mayor eficacia, deberá tener un régimen especial de pagos multilaterales que propenda al máximo de reciprocidad del intercambio dentro de su territorio y que no perjudique la eventual participación de América Latina en el restablecimiento de una multilateralidad más general. En el régimen que se establezca es esencial evitar todo riesgo cambiario para los países adherentes.

VII.—*Restricciones temporales a las importaciones.*—Habrá que reservar a los países adherentes la facultad de imponer restricciones temporales a sus importaciones, según normas que el acuerdo establezca cuando así lo exijan, y sin perjuicio de las medidas fundamentales de política monetaria, fiscal y económica que deberán tomarse para corregir la situación:

a) la amplitud y persistencia del desequilibrio de su balance de pagos con los otros países del mercado y,

b) la necesidad de facilitar la reabsorción de mano de obra en los reajustes inherentes a la transformación industrial.

VIII.—*La protección a la agricultura.*—Los países adherentes podrán restringir las importaciones de productos agrícolas limitándolas a ciertas proporciones del incremento del consumo cuando ello fuere indispensable para el mantenimiento regular de estas actividades.

IX.—*Las reglas de competencia.*—A fin de contribuir al funcionamiento regular del mercado regional, deberá evitarse que las exportaciones de un país adherente, mediante prácticas de competencia desleal, perjudique las actividades de los otros países del acuerdo, ya sea por la depreciación monetaria competitiva o cualquier otra forma.

Los países adherentes también deberán abstenerse de prácticas discriminatorias, a fin de que los precios de exportación para cada artículo sean los mismos, independientemente del mercado a que se destinen.

X.—*El crédito y la asistencia técnica.*—El mercado regional deberá contar con un régimen adecuado de créditos y asistencia técnica, tanto para estimular las exportaciones intrarregionales como para ayudar a la implantación y desenvolvimiento de las industrias correspondientes.

XI.—*El órgano consultivo.*—Los problemas que traerá consigo el funcionamiento del mercado regional requieren la creación de un órgano consultivo formado por los gobiernos adherentes y el establecimiento de un régimen de arbitraje.

XII.—*Participación de la actividad privada.*—La formación del mercado regional requiere el acuerdo de los gobiernos. Pero su realización dependerá en alto grado de la iniciativa privada, de su comprensión del problema y de su aptitud para aprovechar las enormes ventajas que el mercado regional ofrece para la industrialización, la tecnificación de la agricultura y el desarrollo económico general.

Se considera, pues, de suma conveniencia contar con la activa cooperación de las entidades representativas de la actividad económica privada, tanto en el campo nacional como internacional, para el estudio y discusión de estos problemas.