

NOTAS SOBRE LAS UNIONES ECONÓMICAS Y SUS CONSECUENCIAS

Roberto I. Duret

I

1. La época que ha seguido a la segunda Guerra Mundial se ha caracterizado por el profundo movimiento operado en las ideas desde bases puramente nacionales —característica del período entre las dos guerras mundiales— a políticas económicas más abiertas, en el campo de la cooperación internacional.

Para demostrar esta evolución, Meade¹ hace una enumeración de las instituciones que hoy ejercen influencia en el aspecto económico del mundo occidental, ya sea ésta mala o buena, grande o pequeña. Según él, la cooperación internacional en su forma institucional ha avanzado en grado notable, lo que se pone de manifiesto a través de los objetivos que fundamentan la existencia de organismos tales como, por ejemplo, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, con sus numerosos comités y comisiones, incluyendo el Comité de Asistencia Técnica y la Junta de Asistencia Técnica, y sus dependencias regionales, la Comisión Económica para Europa, la Comisión Económica para Asia y Lejano Oriente, y la Comisión Económica para América Latina. Además, los acuerdos de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, junto con el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio, que actúa al amparo de la moribunda Organización Internacional de Comercio. En Europa, sumada a la Comisión Económica para Europa, existe la Organización Europea para la Cooperación Económica con sus organismos dependientes, la Unión Europea de Pagos, administrada por el Banco Internacional de Ajustes, y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. También existen la Organización Internacional del Trabajo y la Organización para la Agricultura y la Alimentación, junto con otros organismos que actúan en el ámbito de las materias primas, tales como el Consejo Internacional del Trigo y la Conferencia Internacional de Materiales. Finalmente, destaca que hay que tener en cuenta también la faz económica del Tratado del Atlántico Norte.

Aparte de estas organizaciones más generales para la cooperación económica y financiera internacional, menciona la existencia de otras uniones económicas que comprenden un número limitado de países, de las que el Benelux —unión aduanera entre Bélgica, Holanda y Luxem-

¹ Meade, James E., *Problems of Economic Unions*, The University of Chicago Press, 1953.

burgo— constituye el ejemplo más notable. La misma Comunidad Europea del Carbón y del Acero, ya mencionada, es una especie de unión aduanera parcial, en una zona mercantil eminentemente central.

Sin embargo, todos estos considerables resultados han sido en gran manera sobrepasados por el gigantesco proyecto nacido de estos últimos tiempos: una abolición sucesiva y completa de todos los obstáculos para el comercio, simultáneamente de las tarifas aduaneras y las restricciones cuantitativas, entre los estados económicamente preeminentes de Europa Occidental, y la formación de una unión aduanera entre ellos. La iniciativa emanó del grupo de naciones que forman parte de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y data solamente del 1º de junio de 1955.² Este “Mercado Común Europeo” no es más que la cristalización de los deseos expuestos en anteriores intentos destinados a ampliar el objetivo de tales uniones europeas. Así, fueron consideradas seriamente una unión aduanera Franco-Italiana primero, y la ampliación del Benelux en Fritalux después, mediante la fusión económica de Francia, Italia y los países del Benelux; más aún, ya entonces se consideraba con buenos ojos una unión aduanera para el conjunto de Europa libre.

Desde la reunión de Messina los preparativos se desarrollaron rápidamente: el llamado Informe Spaak fue publicado en el segundo trimestre de 1956; a principios del corriente año fue presentada en Bruselas una proposición de los estatutos para la futura unión aduanera y poco más tarde, el 25 de marzo, se firmó en Roma el Tratado por el cual las Altas Partes Contratantes crean entre ellas una “Comunidad Económica Europea”.

Paralelamente a esto, se nombró un comité en la OECE para estudiar la cuestión sobre las posibilidades de inaugurar una zona de comercio libre europeo en adhesión con la unión aduanera proyectada. Mientras que una unión aduanera está caracterizada por una abolición de aduanas para los países de la unión entre sí mismos, y por una barrera aduanera común frente al exterior, una zona de intercambio libre implica una carencia de aduana interior para los países participantes y libertad para éstos en decidir por sí mismos su protección aduanera frente al mundo exterior.³ Cualquiera que sea el camino que se escoja, el comercio será, por consiguiente, en principio, libre entre todos los estados miembros.

2. Ante esta situación, se observa en los círculos políticos y económicos de Latinoamérica un enorme interés y preocupación por las de-

² Sobre la base de un memorándum de los países del Benelux, la idea de la unidad europea fue actualizada en Messina el 1º y 2 de junio de 1955 por Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y el Gran Ducado de Luxemburgo.

³ Para profundizar este tema, ver por ejemplo: *Free Trade in Europe*, Her Majesty's Stationery Office, Londres, mayo de 1957.

rivaciones negativas que la concreción del mercado común europeo puede tener sobre su economía general y particularmente sobre su intercambio comercial con el exterior.

El desarrollo económico de los territorios de ultramar previsto en el Tratado, su inclusión en el área del mercado como fuente de abastecimiento preferencial, y las notables inversiones de capitales contempladas (581 millones de dólares en 5 años) para fomentar el progreso económico de esos dilatados territorios, constituyen las principales preocupaciones de los países latinoamericanos, descontándose una reducción en el volumen de sus exportaciones destinadas a los mencionados seis países europeos, lo mismo que una disminución del monto de las inversiones europeas en América Latina.⁴

Los problemas que en el orden comercial plantea a nuestro continente la institución del Mercado Común Europeo fueron abordados principalmente por el "Comité de Comercio de la Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas", en una reunión celebrada a fines de noviembre de 1956 en Santiago, Chile. Posteriormente, volvieron a figurar en las discusiones promovidas por la reunión de la CEPAL en La Paz, en mayo del corriente año, y en la Conferencia Económica Interamericana convocada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Buenos Aires, agosto-septiembre de 1957. Las reuniones de Santiago y La Paz contribuyeron enormemente a la estructuración del proyecto, que sobre la instauración de un "Mercado Común Latinoamericano" estaba preparando el citado Comité.⁵ La Conferencia de Buenos Aires permitió continuar el debate del problema sobre la base del proyecto presentado por la CEPAL, el que fue aceptado en principio; asimismo se dispuso recomendar al Consejo Interamericano Económico y Social que, previa consulta de su Secretaría Ejecutiva con la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, para evitar duplicaciones y de conformidad con los términos de los acuerdos de cooperación existentes entre ambos organismos, participe en los estudios y tareas tendientes a la creación del citado mercado.

⁴ Bermúdez, W. P., "El mercado común", artículo editado por la revista *Visión*.

⁵ Es interesante destacar que el proyecto de un mercado regional en nuestro continente fue también considerado en la VIII Reunión plenaria del Consejo Interamericano de Comercio y Producción (CICYP) que recomendó constituir una Comisión de Mercado Común integrada por miembros del CICYP "para que proyecte la forma apropiada, capaz de establecer un mercado común que contribuya a realizar y estimular el intercambio y el desarrollo económico latinoamericano, sin que ello signifique limitación al intercambio mundial". Por otro lado, el llamado "Informe Fairless" apoya el proyecto de un mercado común latinoamericano al expresar que la existencia de un mercado amplio y libre de restricciones es un requisito previo para el desarrollo económico. Por tal razón considera que la creación de un mercado común en la Europa Occidental es esencial para la prosperidad de esa región y que existen posibilidades similares en Asia y América del Sur. Al respecto, acota que la creación de áreas económicas de gran magnitud debería ser uno de los propósitos de la política exterior de los Estados Unidos. (*Report to the President, by the President's Citizen Advisers on the Mutual Security Program, United States Government Office, Washington, marzo 1º de 1957.*)

3. Como puede apreciarse, a casi diez años de haberse puesto en práctica el programa de cooperación económica europea —Plan Marshall— los países latinoamericanos se disponen a emprender una acción común, persiguiendo objetivos similares de unificación económica. Esa experiencia europea está en proceso de realización y los obstáculos políticos aún no han sido superados. La reconstrucción industrial de Europa Occidental es un hecho indiscutible; pero la integración económica encuentra dificultades, a causa de la posición particular de algunos países con sus antiguos mercados de ultramar. El caso más evidente es el que presenta Gran Bretaña y su zona de influencia: el Commonwealth. En una reunión de la OTAN, realizada a principios de 1957, en la que se abordaron los problemas derivados del conflicto de Suez, la posición británica amplió el esquema del mercado común europeo sugiriendo un superestado atlántico formado por Europa Occidental y Estados Unidos de Norteamérica, con su respectivo parlamento.⁶

4. Los estudios de la CEPAL se inspiran, principalmente, en la experiencia inconclusa de los países europeos, en materia de integración económica. Es dable pensar que buena parte de los elementos amasados después del “Plan Marshall” resulten antecedentes valiosos en esfuerzos similares de América Latina. Pero no deben perderse de vista las diferentes circunstancias que rodean a ambos grupos de países. Mientras Europa se esfuerza por mantener su posición económica mundial, los países latinoamericanos persiguen el objetivo de impulsar el desarrollo de sus economías incipientes. Este aspecto del problema fue enfocado con toda claridad por el representante chileno ante la reunión del Comité de Comercio citada más arriba, Arturo Maschke, quien expresó que “la hermandad continental va buscando su camino y ofreciendo a nuestros países latinoamericanos nuevas y renovadas formas de superación”, agregando: “hoy celebramos el éxito de nuestras reuniones en el campo del comercio exterior, quizá mañana adoptaremos resoluciones promisorias en la coordinación de recursos financieros para el desarrollo económico de nuestras extensas regiones”.

5. La institución de un Mercado Común Latinoamericano supone la coordinación de múltiples problemas de carácter técnico, económico y social, en el orden nacional y continental, cuya solución no podrá lograrse sin la cooperación financiera de los países asociados y foráneos, a fin de realizar el progresivo desarrollo económico de nuestro continente, mediante la valorización intensiva de sus recursos naturales, la racionalización del proceso productivo industrial y agrope-

⁶ Meade, en su obra ya citada, p. 9, propicia una unión atlántica por la conjunción de América, Gran Bretaña y Europa Occidental.

cuario, el mejoramiento de los sistemas de comercialización y de la red de transportes.

Las repúblicas latinoamericanas, en sus dilatados territorios, disponen de ingentes recursos naturales, en gran parte no explotados todavía, mientras la estructura económica actual del continente se caracteriza principalmente por la producción de materias primas y alimentos que se colocan en los países más industrializados, a precios que generalmente conforman términos de intercambio desfavorables.

6. Además, es necesario tener en cuenta que en el plan político y económico de los Estados Unidos de Norteamérica, el continente latinoamericano —considerado por la Unión como la gran reserva económica del futuro, en el ámbito de su esfera natural de influencia—, ocupa un puesto secundario, colocándose después de Europa y del bloque de naciones subdesarrolladas afroasiáticas.

Las inversiones norteamericanas en América Latina suman, según una estimación bastante reciente, 6,200 millones de dólares aproximadamente, que representan tan sólo el 1 % del total de los capitales estadounidenses invertidos en empresas privadas; además, esas inversiones fueron concentradas, en su mayoría, en empresas petrolíferas o mineras y sólo en mínima proporción en otras ramas de industrias básicas de los países interesados.⁷

En un discurso pronunciado no hace mucho tiempo ante una Comisión de las Naciones Unidas, el representante de un país latinoamericano puso de relieve que, teniendo en cuenta los altos dividendos de esas inversiones que promedian el 20 % anual, lo mismo que los saldos

⁷ Se critican las inversiones en industrias extractivas (minería y petróleo) en el sentido de que ellas contribuyen poco o nada al desarrollo económico, pues producen una especie de economía dual: un sector que vive al nivel de subsistencia y un sector financiado desde el exterior pero que ofrece poco empleo a los nacionales. Este último sector, se dice que forma algo así como un reducto de la nación extranjera cuyas necesidades satisface proveyéndolo de materias primas y alimentos. Por eso se arguye que las actividades manufactureras son más provechosas para los países subdesarrollados que las industrias extractivas. Por otra parte, se dice que los esfuerzos nacionales de desarrollo se ven impedidos por los inversionistas extranjeros de la minería, que temen que el desarrollo nacional haga elevar los niveles de salarios y reduzca las ganancias de las inversiones mineras. Además, esos inversionistas se oponen a los impuestos nacionales para financiar programas de desarrollo económico.

Estos argumentos, dice un informe de la American Enterprise Association, Inc. ("American Private Enterprise, Foreign Economic Development, and the Aid Programs"), son de dudosa validez y significado. En primer lugar, señala, las industrias extractivas proveen de altos ingresos a los gobiernos que las gravan con impuestos y regalías: estos ingresos son usados o pueden ser usados para desarrollo económico. Los inversionistas en industrias extractivas no se quejan de los impuestos como tales, sino de la discriminación impositiva en contra de ellos. Asimismo, el cargo de que las industrias extractivas se oponen al desarrollo, no cuadra con los hechos; en apoyo de esta afirmación menciona como ejemplo el caso de la Creole de Venezuela, que ha ayudado por mucho tiempo al desarrollo agrícola por medio del Consejo de Bienestar Social, y agrega que pasa lo mismo con otras empresas en otros países. Tampoco está de acuerdo con la aseveración de que las industrias extractivas se oponen al desarrollo nacional por temor a alzas del costo del factor trabajo; al respecto expresa que si el desarrollo produce salarios más altos las empresas pueden ajustar sus precios y usar sus inventos tecnológicos que les permitan neutralizar el alza de salarios.

negativos de las balanzas comerciales, resulta para el comerciante latinoamericano un drenaje de divisas y, por consiguiente, una balanza general de pagos pasiva. Este argumento, muchas veces esgrimido como crítica negativa de las inversiones norteamericanas en América Latina, subsiste hoy maltrecho por las consideraciones realizadas en un reciente estudio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.⁸

7. Los aportes financieros de los países europeos en la América Latina no fueron muy relevantes en la posguerra, ya sea por el esfuerzo de reconstrucción que tuvieron que afrontar, ya sea por la inestabilidad monetaria existente en los distintos países del continente, la inestabilidad política, los riesgos de nacionalizaciones, las trabas burocráticas para la transferencia de capitales y dividendos, la política impositiva de tipo discriminatorio, etc.

Con todo, es de prever que el nuevo esfuerzo financiero que deberán afrontar los seis países del Mercado Común Europeo en el lapso de 12 a 17 años del período transitorio previsto en el Tratado, limitará el monto de las inversiones potenciales en Latinoamérica, en razón del régimen preferencial acordado a los territorios de ultramar.

8. En el orden comercial, el Director Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, Raúl Prebisch, estima que “las posibles consecuencias del Mercado Común Europeo sobre la economía latinoamericana no son alarmantes”. “Sin lugar a duda —agregó— los países europeos procurarán incrementar el desarrollo africano de algunos productos, como son el café, el cacao, el cobre, y realizarán sustanciales aumentos de inversiones en las colonias, pero no tienen interés en perjudicar los mercados de la América Latina, tan duramente reconstituidos en los últimos años.”

9. Sin embargo, dice un documento preparado por la CEPAL,⁹ hay circunstancias y factores que podrían atenuar las tendencias señaladas. En primer lugar —salvo quizá en el caso del café— los territorios ultramarinos difícilmente podrían sacar provecho del tratamiento que les conceden los seis países europeos sino en un plazo relativamente largo, cuando se haya realizado un esfuerzo importante de fomento de la producción. Las posibilidades inmediatas de competencia por parte de los productos africanos —agrega— no serían tal vez muy grandes en general, porque el volumen de producción de los territorios coloniales es muy limitado en comparación con la participación latinoamericana en

⁸ “The Role of U. S. Investments in the Latin American Economy”, en el *Survey of Current Business*, enero de 1957, pp. 6-15. Mediante un estudio sistemático del problema se ponen de manifiesto las limitaciones que existen al analizar la contribución de las inversiones extranjeras exclusivamente a través de las estadísticas de balanza de pagos.

⁹ Naciones Unidas, CEPAL. Documento E/CN.12/449, presentado en el séptimo período de sesiones, La Paz, Bolivia, mayo de 1957, pp. 24 ss.

los mercados mundiales, y su ampliación tropieza con obstáculos que requieren tiempo para ser sorteados.

En segundo lugar, hace notar que los territorios de ultramar no ofrecen posibilidades de desarrollo industrial de la misma índole que las que están aprovechando los capitales europeos en América Latina. El continente africano se presta más para desarrollo de la producción de materias primas vegetales y minerales y también de alimentos, en cambio, en la industria manufacturera —particularmente de bienes de consumo duradero o de bienes de capital— cualquier nueva inversión de capital europeo supone la existencia de numerosas condiciones previas que se encuentran más fácilmente en América Latina que en África.

Por último, señala la posibilidad de que los países miembros del Mercado Común Europeo se propongan adoptar medidas destinadas a proteger en el futuro inmediato su intercambio con América Latina y eventualmente con otras regiones, a niveles no muy inferiores a los actuales. De ocurrir esto, la parte del mercado que se reserva a los productos de los territorios ultramarinos quedaría limitada a los aumentos futuros del mercado europeo con respecto a los niveles que han alcanzado actualmente las importaciones de terceros países.

II

1. En un trabajo en el que analiza la integración europea a través de la política social, Paul Ramadier sostiene como condición previa necesaria para la creación del Mercado Común Europeo, la unificación de los sistemas sociales de los países miembros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, dado que los “países e industrias que abonan los salarios más bajos, que poseen un sistema menos favorable de seguridad social y quizá posean las condiciones de trabajo más duras, obtienen costos de producción menos elevados”. Sobre esta base y mediante comparaciones de costos intenta probar el perjuicio de un país en un mercado común europeo.¹⁰

Este hecho se nos revela sorprendente al recordar que ya hace casi un siglo y medio que David Ricardo demostró que las diferencias absolutas de costo no poseen importancia alguna para la capacidad de competición internacional, si al mismo tiempo no representan diferencias comparativas de costo. Por esta razón, y porque será útil para una mejor comprensión del análisis que sigue, se nos antoja interesante reseñar brevemente aquí la teoría de los costos comparativos, que puede tener gran importancia práctica en las discusiones sobre la creación de un mercado común latinoamericano y que tan poco considerada fue en la

¹⁰ Ramadier, P., *La integración europea vista a través de la política social*.

literatura previa a la firma del Tratado que instauró el Mercado Común Europeo.

2. Si bien esta noción ha sido considerada particularmente por la moderna teoría del comercio exterior, no fue modificada en sus fundamentos. El valor es explicado hoy mediante un análisis basado en la oferta y demanda, expresadas en términos monetarios. Los costos en dinero son los únicos susceptibles de medida, siendo explicables en último término sus magnitudes por la escasez relativa de los factores de la producción. Los costos reales —los sacrificios humanos que implica la producción— asumieron la posición de una explicación parcial, pero no cuantitativa, de la escasez de los factores.

A pesar de lo que antecede —dice Ellsworth—¹¹ es curioso que economistas como Marshall y Taussig, que abordan el problema general del valor de esta manera, al tratar de los valores internacionales vuelven a los supuestos más elementales del costo-trabajo. Agrega que cualquier teoría que incorpore el principio de los costos comparativos implica ese atavismo, pues costos comparativos sólo pueden significar costos comparativos en trabajo.

3. Como lo hicimos anteriormente, supongamos dos países: A y B. Si en A la producción de un bien x cuesta 20, la de un bien y 30 y la de un bien z 40 unidades monetarias del país A, y por otra parte en el país B la producción de tales bienes sólo cuesta 10, 15 y 20 unidades monetarias del país B, estas diferencias absolutas de costo no tienen importancia alguna, de existir un tipo de cambio que equilibre el balance comercial, pues a un tipo de cambio de 100 unidades monetarias del país A iguales a 50 unidades monetarias del país B, se compensan tan completamente las diferencias de costo entre ambos países que no existe aliciente alguno para un intercambio internacional intensivo que aumente la productividad. Si aumentan los costos en el país A por igual en todos los sectores de la economía, ello empeora por lo pronto la competitibilidad del país A y conduce a crecientes importaciones del país B con lo que su balanza comercial y de prestaciones de servicios se convierte en pasiva. Si este déficit no es superado por otorgamiento de créditos, automáticos o voluntarios, privados o estatales, y a pesar del mismo se desea conservar el libre comercio, debe bajar el valor exterior de la moneda del país A hasta que se haya restablecido nuevamente la paridad de costos. El tipo de cambio equilibrado hará desaparecer nuevamente las diferencias absolutas de costo, que no sean al mismo tiempo diferencias comparativas de costo.

Si se desea equilibrar la balanza comercial y de prestaciones de

¹¹ Ellsworth, P. T., *Comercio internacional*, Fondo de Cultura Económica, 3ª ed., México, 1955.

servicios existiendo tipos de cambio estables, el país A debe intentar reducir su nivel de precios —mediante una política monetaria, crediticia y financiera restrictiva— en tal medida que equipare nuevamente las condiciones de competición comercial frente al país B.

Como ya se expresó, un intensivo comercio internacional sólo existirá mientras haya diferencias comparativas de costo entre distintos países, es decir, cuando, por ejemplo, en el país A la producción de un bien *x* cuesta 20 unidades monetarias de este país y la de un bien *y* 45 unidades, mientras que en el país B la producción de los citados bienes sólo cuesta 10 y 15 unidades monetarias de este país. En este caso es de beneficio para ambos países especializarse en la producción del bien en el que posean una ventaja comparativa de costo, exportar este bien e importar aquel en cuya producción el país importador posee una desventaja comparativa de costo. En nuestro ejemplo, los costos de producción entre el bien *x* e *y* en el país A arrojan una relación de 2 a 4, 5; en el país B de 2 a 3. Es decir, que la producción del bien *y* es en el país A más del doble más cara que la del bien *x*, mientras que en el país B la producción del bien *y* sólo es una vez y media más cara que la del bien *x*.

Ello significa que el país B posee una ventaja comparativa de costo en lo que al bien *y* se refiere, mientras que el bien *x* se produce comparativamente con menores costos en el país A, ya que insume menos de la mitad del costo de la producción del bien *y*, cuando en el país B el bien *x* insume dos tercios del costo del bien *y*.

En base al intercambio de bienes provocado por las diferencias comparativas de costo se cristalizará, para equilibrio de la balanza comercial y de prestaciones de servicios, un tipo de cambio libre a un nivel tal que las diferencias comparativas de costo, aun existiendo un equilibrio de tal balanza (en contraposición a las diferencias puramente absolutas de costos que en tal caso desaparecen), aparecerán todavía, pero sólo como diferencias en las condiciones de competición comercial.¹²

Supongamos en nuestro ejemplo que 100 unidades monetarias del país A igual a 40 unidades monetarias del país B equilibren la balanza comercial y de prestaciones de servicios entre ambos estados; en tal caso los costos de producción calculados en unidades monetarias del país B importan:

para el bien *x* en A 8; en B 10
para el bien *y* en A 18; en B 15

¹² John Stuart Mill demostró por primera vez que las diferencias comparativas de costo sólo indican los límites dentro de los cuales se forma el tipo de cambio, pero que el nivel o altura del tipo de cambio (dentro de dichos límites) depende esencialmente del volumen y elasticidad de la oferta y demanda de dichos bienes.

En el caso de un tipo de cambio no equilibrado de 100 unidades monetarias del país A igual a 60 unidades monetarias del país B, el país A ya no puede competir incluso con el bien x que produce a mejores costos comparativos, debido a su moneda sobrevaluada, dado que ahora los costos de producción expresados en unidades monetarias del país B importan:

para el bien x en A 12; en B 10
para el bien y en A 27; en B 15

La consecuencia es una balanza comercial y de prestaciones de servicios pasiva del país A, la que continuará en desequilibrio hasta que, o bien se haya corregido el tipo de cambio, o los costos en A sean reducidos mediante una política económica anti-inflacionaria.

III

1. El objetivo generalmente perseguido por una unión económica es el de lograr un incremento de la productividad por una mejor utilización de los recursos de los países miembros y, paralelamente, una elevación del nivel general de vida en cada uno de ellos; en otras palabras, persigue una división internacional del trabajo más profunda. Esto nos mueve a formular el siguiente interrogante: ¿Es una unión aduanera el medio adecuado para lograrlo?

2. El análisis que Meade hace de la cuestión, por ejemplo, induce a pensar en términos afirmativos dado que, según su pensamiento, el libre comercio entre los países miembros da lugar a una división internacional del trabajo más acentuada, cuyos efectos benéficos se traducen en un mejor estándar de vida para los mismos, a través de lo que llama "optimización del comercio" y "maximización de la producción".¹³ Antes de continuar nuestro análisis permítasenos aclarar el significado que el citado economista inglés da a estos dos conceptos. Para ello consideraremos, a su semejanza, el caso de dos países, A y B, productores de los bienes x e y. Para explicar el primer concepto supongamos que en el país A existe una gran oferta del bien x y una reducida oferta del bien y, y que en B se presenta el caso inverso. Entonces, A desearía dar una apreciable cantidad del bien x por un poco más del bien y, en tanto que B desearía dar una apreciable cantidad del bien y por un poco más del bien x. Esta situación puede describirse diciendo que la utilidad marginal para los consumidores del bien x en relación al bien y es más alta en B que en A. En estas circunstancias, si existe un mercado libre para x e y en ambos países, en A el precio de x

¹³ Meade, James E., *Op. cit.*, p. 9.

será menor, relativamente, que el precio del bien y , ocurriendo lo contrario en B . El comercio libre entre ambos países conduciría, entonces, a la exportación de x desde A hacia B , aprovechando la ventaja del precio relativamente mayor en B , y a la exportación de y desde B hacia A , aprovechando el precio relativamente más alto en A . Esto tendería a mejorar la posición de los consumidores en ambos países, desde que *ex hypothesis* A está deseando dar una apreciable cantidad del bien x por un poco más del bien y , y B una apreciable cantidad del bien y por un poco más del bien x . Obsérvese que esta ventaja del comercio —dice Meade— no depende de ningún cambio de recursos productivos en A o en B . Ambos pueden ganar aunque ambos continúen produciendo iguales cantidades de los bienes x e y . Acota, entonces, que el comercio libre puede conducir así a una ganancia en el bienestar de ambos países a través de la “optimización del comercio”, siempre que los precios de mercado de los productos, que son cargados a los consumidores dentro de cada país, correspondan a la importancia marginal que esos productos tengan para los consumidores de los mismos países. En otros términos: la condición necesaria es que la razón entre el precio del bien x y el precio del bien y cargado al consumidor en cada país debería ser igual a la razón entre utilidad marginal del bien x y la utilidad marginal del bien y correspondiente a los consumidores del mismo país, y que los bienes deberían ser libremente intercambiables entre los dos países a la misma razón de precios.

Para explicar el segundo de los conceptos, o sea la “maximización de la producción” supongamos con Meade que la cantidad de esfuerzo adicional requerido para producir una cantidad mayor del bien y en relación a la cantidad de esfuerzo adicional requerido para producir una cantidad mayor del bien x es más alta en A que en B . En estas condiciones, A y B juntos podrían tener una cantidad mayor de los bienes x e y si en A los recursos fueran dirigidos a la producción del bien x y si en B los recursos fueran orientados en dirección opuesta. En A se perdería un poco del bien y y se ganaría más del bien x , y en B se perdería un poco del bien x y se ganaría también más del bien y .

Ahora, si los precios de mercado en A y en B corresponden a los costos de producción, el comercio libre conducirá también a este incremento de la producción. En A el costo y , por lo tanto, el precio del bien x es bajo y el del bien y es alto, y viceversa en B . El país A importará el bien y barato desde B , esto bajará su precio en A . Al mismo tiempo A exportará el bien x barato, lo que reducirá la cantidad disponible en su mercado interno, tendiendo así a aumentar el precio de oferta del bien x en A . Luego, los recursos en A tenderían a ser dirigidos de la producción, relativamente poco provechosa, del bien y , a la más

provechosa producción del bien x . Lo opuesto sucedería en B . Estos cambios de recursos continuarían hasta tanto fuera posible incrementar la producción de ambos productos simultáneamente por una más amplia especialización entre los dos países. De esta manera, el comercio libre tendería a maximizar la producción de los dos países combinados, siempre que el precio de mercado ofrecido a los productores de cada producto en cada país corresponda al costo de producción de cada producto en el correspondiente país. Más precisamente: esta condición será satisfecha si la razón entre el precio del bien x y el precio del bien y recibidos por los productores en cada país, es igual a la razón entre el costo marginal social del bien x y el correspondiente del bien y en el mismo país, y si los bienes son libremente comerciables a la misma razón de precios.

Aclarados ambos conceptos, retomemos nuestro análisis. No obstante lo expuesto por Meade, parece razonable adoptar una posición más cautelosa. Actualmente no es posible responder *a priori* en forma afirmativa que una unión aduanera es el medio adecuado para lograr una más avanzada división internacional del trabajo. Como bien lo ha puntualizado F. W. Meyer —uno de los verdaderos artífices del Mercado Común Europeo— en los momentos presentes una unión aduanera por sí sola no puede constituir de ningún modo una unidad económica.¹⁴ Pero no es ésta la única causa que dificulta la respuesta a la pregunta formulada; existen otras objeciones planteadas por conocidos economistas, entre ellos el mismo Meade, que subrayan especialmente los aspectos negativos de las uniones aduaneras.

Meade¹⁵ no considera para su análisis el efecto que la formación de un mercado integrado para bienes y factores de producción puede tener sobre la distribución del ingreso, tanto entre los países miembros como entre los diferentes factores de producción —tierra, trabajo y capital— dentro de cada país. Sin embargo, aclara que “la formación de la unión económica, si bien tiene efectos favorables sobre la productividad y el ingreso real total del área en su conjunto, puede tener efectos adversos sobre la distribución de ese ingreso”. En realidad, el paso de una situación a la otra generalmente redistribuye el ingreso de manera tal que deja a algunos mejor y a otros peor de lo que se hallaban hasta entonces. Este hecho puede crear ciertos problemas de equidad, que no pueden ser pasados por alto, a pesar que ésta sea una cuestión de ética y no tenga nada que ver con la economía. Estos problemas, si bien no vuelven nugatorio el criterio de la eficiencia económica, afectan la finalidad social de una unión económica.

¹⁴ Meyer, F. W., *El camino hacia la unidad económica europea*.

¹⁵ Meade, James E., *Op. cit.*, p. 7.

Otro eminente teórico del comercio internacional, Gottfried von Haberler, observa que las uniones aduaneras son “rodeos en dirección a estados o etapas intermedias, que son más difíciles de recorrer que el camino directo al objetivo final”, entendiendo por objetivo final una supresión general o por lo menos una reducción de todas las barreras que se oponen al libre comercio.¹⁶

Pero por otra parte, las uniones aduaneras, al igual que las zonas francas de comercio, si bien constituyen una ruptura del principio de la nación más favorecida, son reconocidas por el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio. De acuerdo con éste, las uniones aduaneras o zonas francas de comercio deben “facilitar el intercambio comercial entre los países miembros, pero no obstaculizar el comercio entre miembros de dicha unión o zona y otros miembros del GATT”. Por tal motivo deben ponerse en práctica dentro de un plazo razonable y su tarifa común exterior no debe ser mayor que el promedio aritmético de las anteriores tarifas individuales (artículo 24, apartados 4 a 5). Pero, por otro lado, el citado Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio rechaza los sistemas preferenciales parciales e insta a una disminución paulatina de los actuales derechos aduaneros preferenciales. ¿Cómo se explica esta contradicción de opiniones? Insisto: ¿Es una unión económica el medio adecuado para lograr una más profunda división internacional del trabajo?

3. Para simplificar el análisis tomemos otra vez el caso de nuestros dos países A y B; supongamos que los mismos se unen para formar una unión aduanera y que C representa los países que quedan fuera de ella. Los derechos aduaneros que se consideran en lo que sigue son “derechos aduaneros proteccionistas efectivos”, es decir, no sólo deprimen la demanda de productos importados sino que, al mismo tiempo, una parte de esa demanda se desplaza hacia los bienes nacionales, provocando un aumento de su producción.

Hecho este supuesto simplificador, pueden distinguirse, como consecuencia de la vigencia de la unión aduanera, dos efectos básicos y diferentes entre sí: una unión aduanera provoca por una parte un desplazamiento de la producción de lugares de costos relativamente elevados a los de bajos costos. En la terminología de Viner¹⁷ esto equivaldría a su “efecto creador de comercio” (*trade creating effect*). Además, una unión aduanera tiende a desplazar la producción de terceros países a países miembros. En la mayoría de los casos esto significará un desplazamiento de lugares de bajo costo a tales de alto costo, pues debemos suponer que las importaciones previas a la unión aduanera —cuando

¹⁶ Haberler, G., *The Theory of International Trade with Applications to Commercial Policy*, Londres, 1950, p. 391. Existe versión castellana.

¹⁷ Viner, J., *The Customs Union Issue*, Londres, 1950, pp. 44-45.

todos todavía debían abonar el mismo derecho de aduana —procedían de los productores que producían al menor costo. Viner distingue aquí un “efecto desviatorio del comercio” (*trade diverting effect*).

4. Se ha puntualizado que una unión aduanera no sólo fomenta la división internacional del trabajo y permite así que las fuerzas productivas de los distintos países sean dirigidas hacia aquellos fines en que pueden desarrollarse óptimamente, sino que la reunión de varios mercados produce además una concentración de la producción; en otras palabras, que una unión aduanera, a través del comercio libre, conduce a la “optimización del comercio” y a la “maximización de la producción”. Si aceptamos este planteo, los efectos básicos que consideramos más arriba adquieren un sentido diferente: supongamos que, una vez realizada la unión aduanera entre A y B, el país A deja de adquirir en C la mercadería y pasa a importarla del país B. En este caso B trabajaría con menores costos unitarios, dado que en amplios sectores de la producción industrial los costos unitarios disminuyen a medida que aumenta el volumen de producción. ¿Qué efecto produce este hecho sobre los países miembros de la unión aduanera?

5. La supresión del derecho de aduana sobre la mercadería y, originaria del país B, conduce indudablemente a una reducción del precio en el país A. Que esto signifique un beneficio para los consumidores del país A dependerá de la medida en que disminuyan los costos de producción en el país B. Si dichos costos son inferiores a los precios de la oferta marginal en los países que no forman parte de la unión, las ventajas para el país A son evidentes. Pero si esto no sucede, es decir, si los costos de la mercadería y en el país B no se reducen en la medida requerida, los consumidores del país A abonarán por cada unidad de y más que cuando adquirirían el mismo bien en C.

En el caso del bien y, la unión aduanera reporta un beneficio para el país B. Ahora bien, para la unión aduanera considerada como un ente los efectos pueden ser también positivos aun cuando este resultado se logre a expensas de los consumidores de uno de los países miembros.

Al respecto, Viner concluye lo siguiente: “Existe la posibilidad —pero no, como comúnmente se supone, una certeza— de que cuando los costos por unidad de producción bajen en razón de un mercado ampliado y protegido por la unión aduanera, se produzca un beneficio para uno de los miembros, para ambos miembros y/o para la totalidad de la unión, pero también existe una posibilidad —muchas veces una probabilidad— de que en cualquier caso se produzcan pérdidas.”¹⁸ Si bien Viner no lo aclara, esta conclusión se apoya en el “efecto desviatorio del comercio”, por lo tanto, es necesario aceptar que el efecto positivo

¹⁸ Viner, J., *Op. cit.*, p. 46.

que acarrea una disminución de los costos unitarios no siempre alcanza a compensar el efecto negativo o desviatorio.¹⁹

Si el razonamiento se apoya en el "efecto creador de comercio" se obtiene un panorama distinto. Suponiendo que el país A ha producido hasta ahora y por sus propios medios la mercadería y al amparo de una barrera aduanera proteccionista y con el establecimiento de la unión aduanera modifica su producción dedicándose a producir aquellos bienes para lo cual está mejor dotado y a importar la citada mercadería del país B, entonces los efectos positivos de la unión aduanera son evidentes e incluso son incrementados por la reducción de los costos unitarios en B.

6. Hasta aquí hemos evitado todas las consideraciones que, sobre moneda y conducta de países no miembros, se desprenden en la práctica de una unión aduanera. Consideraremos brevemente estos dos aspectos.

Para simplificar el análisis vamos a suponer que las mayores importaciones de A son compensadas por una cantidad igual de exportaciones adicionales de B, en cuyo caso el balance de pagos de la unión permanece inalterable. Además, podemos suponer que las importaciones de la unión aduanera procedentes de C han de disminuir, aun cuando ello se concrete por un corto período de tiempo, lo que a largo plazo no puede dejar de influir sobre el poder adquisitivo de las monedas. Si las importaciones que los países miembros realizan desde terceros países se reducen, ello trae aparejado una menor demanda de monedas de los mismos. En consecuencia, si los países de la unión emplean tipos de cambio flexibles para equilibrar sus balanzas de pagos, ello conducirá a un fortalecimiento de las monedas de los países miembros frente a las de los restantes países. Esta situación beneficia a los importadores de la unión por cuanto los precios de las mercaderías que importan bajan, en tanto que los exportadores de la misma ven reducidos sus ingresos. De este modo arribamos a la conclusión de que las influencias monetarias contrarrestan el "efecto desviatorio" de la unión aduanera; es decir, en cierto modo la tarifa común exterior es desprovista de su efecto discriminatorio por el desplazamiento del nivel relativo de precios. Esto no significa que la protección aduanera no fuera efectiva, pero la tendencia de desplazar las fuentes de abastecimiento de los terceros países a los miembros de la unión es moderada, debiéndose mencionar todavía que las importaciones de aquellas mercaderías que no estén gravadas por derechos de aduana habrán de intensificarse.

¹⁹ Es interesante consignar que Meade realiza su análisis en un campo más restringido ya que, premeditadamente, no considera las relaciones económicas entre los países miembros y aquellos que no lo son. Al rechazar la existencia de terceros países considera los efectos ventajosos de la unión en cuanto "crea comercio" y rechaza la posibilidad de que la unión dé lugar a un uso equivocado de los recursos al "desviar el comercio".

Todas estas consideraciones presuponen que los terceros países reaccionarán pasivamente ante la unión aduanera proyectada. Pero si éstos se consideraran perjudicados por dicha unión y procedieran a establecer derechos de aduana en represalia, no se producirían los efectos monetarios procedentes mencionados, ya que el equilibrio de las relaciones comerciales sería logrado por el proteccionismo de los terceros países, o en otros términos, mediante una disminución de las exportaciones de los países de la unión. Pero el peligro de que los terceros países opongan a la unión aduanera un creciente proteccionismo será tanto menor cuanto más moderados sean los países de la unión al utilizar la fuerte posición negociadora que les proporciona precisamente la unión aduanera.

7. Analicemos ahora cuál habrá de ser la influencia de la unión aduanera sobre las industrias de los países participantes. Ante todo es necesario poner de manifiesto las hipótesis básicas, puesto que según las que se elijan pueden obtenerse resultados totalmente distintos entre sí. Así se explica que representantes de distintas escuelas económicas coincidan todos en juzgar positivamente las uniones aduaneras. “Es un curioso fenómeno —expresa Viner— que reúne los librecambistas y proteccionistas en el sector de la política comercial.”²⁰

Pero esta aparente contradicción desaparece al ver que los unos concentran su interés en la supresión de las fronteras aduaneras y los otros en la ampliación del área protegida por derechos de aduana.

Con respecto a la situación que ha de imperar en el nuevo mercado, la experiencia enseña que generalmente ello es un punto sumamente discutido, pues un partido desea que la protección aduanera de la que goza ya su propia industria sea hecha extensiva a todo el territorio de la unión; mientras que los librecambistas, de acuerdo con el principio de los costos comparativos, desean —en oposición a los proteccionistas— comprar en el lugar donde el bien respectivo sea más barato, cristalizándose particularmente las opuestas opiniones en las discusiones sobre el monto de la tarifa común externa.

De llevarse a cabo la proyectada unión aduanera, ambos partidos habrán logrado imponer parcialmente sus puntos de vista y en parte habrán hecho concesiones a la otra parte. Así, por ejemplo, si predominan los proteccionistas sólo entraría en vigor el “efecto desviatorio del comercio”, es decir, se produciría solamente un desplazamiento de las importaciones de terceros países a tales de los países miembros. Ello presupone, sin embargo, que las industrias protegidas no posean una competencia digna de mención en los otros países participantes, pues, de lo contrario, la supresión de las barreras aduaneras internas del área

²⁰ Viner, J., *Op. cit.*, p. 41.

de la unión —haciendo caso omiso de los costos de transporte— debería conducir a una intensificación de la competencia y no a una mayor protección. Esta condición la cumplen en sumo grado las áreas denominadas “complementarias”, es decir, entre un estado altamente industrializado y uno agropecuario.

El otro extremo citado anteriormente, en el que los librecambistas logran hacer predominar sus ideas en la unión aduanera a constituirse, supondría una creciente competencia entre las industrias participantes y al mismo tiempo un intercambio más intenso de productos.

Esta competencia no necesariamente tiene que ser ruinosa, sino que, por el contrario, a largo plazo debería beneficiar a la unión aduanera. La historia del comercio internacional demuestra que los mejores compradores de los países industriales son a su vez otros países industriales; noción que va ganando terreno lentamente, pero que cristaliza en la ayuda que las principales naciones, por razones políticas o económicas, como ésta, otorgan para la industrialización de los países subdesarrollados. Poco a poco se han ido venciendo las resistencias impuestas a la industrialización de los países económicamente atrasados, puesto que si bien el desarrollo industrial de los mismos aumenta la oferta competidora, por otro lado se abren nuevos mercados para otros productos o mercados para productos nuevos. Esta circunstancia, indudablemente, no excluye la posibilidad de que a corto plazo, es decir, en el período de transición, se presenten duros problemas para muchas industrias en razón de la más severa competencia.

8. Finalizando nuestra discusión y más con carácter ilustrativo que analítico, puntualizaremos algunas consideraciones efectuadas por Meade²¹ en relación con el movimiento de los factores de producción entre los países miembros de la unión aduanera, limitándonos a una exposición de las hipótesis y conclusiones, dado que no tendría objeto alguno reproducir toda su argumentación.

Si los recursos de los estados miembros van a ser usados de manera más productiva, concluye, es necesario que el comercio libre sea suplementado por el movimiento de los factores de producción —trabajo y capital— entre los mismos. Basa esta afirmación en las siguientes seis razones posibles: 1) diferencias en la atmósfera productiva de los diferentes países de la unión; 2) diferencias en la escala de producción de cada uno de ellos; 3) costos de transporte de los productos entre los mismos; 4) la completa especialización de algunos de ellos en ciertas líneas de producción; 5) la existencia de un gran número de factores en relación al número de productos estandarizados intercambiados, fabricados en varias partes de la unión; y 6) marcadas diferencias en la

²¹ Meade, James E., *Op. cit.*, pp. 56-85.

posibilidad técnica de sustitución de un factor por otro en las diferentes industrias dedicadas a la producción de los bienes objeto del comercio. Meade analiza ampliamente cada una de ellas y explica por qué estas condiciones pueden hacer necesaria la migración del trabajo de un área en que es abundante a una en que es escaso, si la producción total de la unión ha de ser maximizada. Por supuesto, acota, un análisis similar podría ser usado para demostrar la necesidad del movimiento del capital de regiones de la unión con gran oferta del mismo a otras en que este factor es escaso.

Los movimientos del trabajo y del capital entre los países miembros —agrega— son deseables para un uso más económico de los recursos de la unión y también deseables como medio de facilitar los ajustes en el balance de pagos entre los estados miembros.

Sin embargo, la aplicación de estos principios choca con dificultades de diversa índole, que pueden resumirse así: *a*) dificultades que surgen de diferencias en las políticas nacionales para la redistribución del ingreso y la propiedad; *b*) dificultades que surgen de diferencias en las políticas nacionales para estabilización interna; y *c*) dificultades que surgen en las políticas y tendencias demográficas nacionales.

9. De lo expuesto surge como conclusión que no es posible dar *a priori* una opinión sobre las consecuencias de una unión aduanera. Sólo un análisis profundo de las condiciones y situaciones iniciales y de los acuerdos contractuales que reduzca el gran número de situaciones posibles a un reducido número de situaciones probables, puede dar una idea de cuáles habrán de ser los efectos que predominarán en la unión aduanera ya constituida. Al respecto, juegan un rol importante las estructuras económicas de los países participantes, las estructuras sociales de los mismos, las condiciones y sistemas de producción de sus industrias, la extensión del territorio de la unión, la altura de la tarifa externa y finalmente también la política aduanera de los países no miembros.