

BASES PARA LA FORMACIÓN DE UN MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

I. PREÁMBULO

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 desarrollando 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, unos 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 Estados Americanos, celebrada en Buenos Aires —agosto de 1957— los gobiernos han ratificado categóricamente el propósito de crear el mercado regional latinoamericano.¹

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 documento titulado "Los pagos y el mercado regional interlatinoamericano".² Todo

¹ Nota de la Secretaría. En el anexo II de este informe pueden encontrarse los textos de las resoluciones aprobadas por la CEPAL y la OEA.

² Nota de la Secretaría. Se trata del informe que bajo ese título publicó en 1956 la Secre-

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 ha venido formándose gradualmente de tiempo atrás y consideramos un privilegio haber podido ahora darle un nuevo impulso con la formulación de las bases esenciales sobre las que a nuestro juicio debiera descansar. El establecimiento del mercado común europeo ha venido a hacer más perentoria la exigencia 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. Ésta 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 anti-económica 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

taria, y que fue preparado —en carácter de consultores de ella— por los economistas don José Garrido Torres, del Brasil, y don Eusebio Campos, de la Argentina, tras una encuesta realizada en diversos países de América del Sur con la cooperación de la Secretaría. El informe finalizaba con las siguientes recomendaciones, entre otras:

Se estima necesario celebrar acuerdos destinados a promover —mediante la colaboración multinacional y con aportes financieros provenientes tanto del área como foráneos— el establecimiento o desarrollo de industrias que requieren grandes capitales y extensos mercados...

Júzgase conveniente establecer principios generales y ciertos procedimientos concretos de política comercial que sean aptos para estructurar paulatinamente un mercado regional, multilateral y competitivo. Con ese mercado regional se podrían intensificar producciones industriales latinoamericanas, cuya reducción de costos y expansión futura dependen fundamentalmente del incremento de la capacidad de consumo.

En este plano y como primera etapa, se sugiere el levantamiento del mapa industrial de América Latina, con vistas especialmente a determinar la acción posible y aconsejable.

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 ello 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. *Generalidad 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 al 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 sustituidas por una nueva tarifa, será indispensable establecer un régimen transitorio que asegure en aquellos países la eliminación 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 dise quilibrio 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 de la agricultura*

Los países adherentes podrán restringir las importaciones de productos agrícolas limitándose 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, perjudiquen las actividades de los otros países del acuerdo, ya sea por la depreciación monetaria competitiva o en 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  rgano 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 compresión 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.

III. COMENTARIOS A LAS BASES Y RECOMENDACIONES

Bases I y II. *Generalidad del mercado regional en cuanto a países y amplitud en cuanto a productos*

Cuanto mayor fuere el número de países y de productos que abarque el mercado regional tanto mayores serán las posibilidades de intercambio recíproco y tanto más fluido será su funcionamiento al facilitar la liquidación de saldos dentro del mismo mercado.

Esto aconseja abrir el acuerdo a la adhesión de todos los países latinoamericanos y, al mismo tiempo, buscar fórmulas suficientemente flexibles para que aquellos países unidos por la proximidad geográfica o por la coincidencia de intereses especiales puedan hacerse concesiones que, si bien están destinadas a promover sus intereses recíprocos, deberán extenderse a los otros países adherentes sin sentido alguno de exclusividad.

En cuanto a los productos hay que examinar cuidadosamente la forma de aplicar de un modo gradual y progresivo la reducción de derechos y restricciones. Por su carácter complementario, por no producirse aún, o por ser objeto de producción en un solo país, hay artículos con los cuáles podría iniciarse el proceso de reducción de derechos y restricciones sin limitación alguna: éste es el caso de algunos productos tradicionales de intercambio y de parte apreciable de los bienes de capital y de los bienes duraderos de consumo, así como de importantes artículos intermedios. En el otro extremo están las industrias de bienes de consumo corriente en que la reducción deberá ser gradual y progresiva para permitir la adaptación de las actividades y su especialización, sin los serios trastornos que de otro modo ocurrirían.

En el examen de este aspecto, conviene que la Secretaría Ejecutiva tenga en cuenta diferentes fórmulas de reducción, ya sea que se refieran al conjunto de productos, a grupos de productos afines, o a mercaderías individualmente consideradas.

Base III. *El desarrollo de los países menos avanzados*

Es indispensable al éxito del mercado regional que los países menos avanzados encuentren en él incentivos que hoy no tienen para una vigorosa industrialización. Pero si estos países quedaran dentro del acuerdo en las mismas condiciones que los más avanzados, este objetivo sería ilusorio por la mayor productividad industrial de estos últimos. Para evitar este resultado hay que estudiar diversos procedimientos. Por ejemplo, podría mantenerse por tiempo prudencial la protección razonable que requieran las industrias de los países menos avanzados que trabajan para su propio consumo interno mientras van eliminándose los derechos y restricciones para las mismas y otras industrias en los más avanzados. También podría estimularse la implantación de industrias de exportación en los países menos avanzados y otorgar las facilidades necesarias para su importación en los más avanzados. Todo esto deberá ser objeto de estudio.

Asimismo, habrá que analizar en qué forma podrían acordarse facilidades de crédito a estos países para ayudarles a la financiación de sus industrias de exportación. Por lo demás, cabe esperar que el capital extranjero encuentre en ellos incentivos que ahora no tiene para sus inversiones industriales, que contarían con la amplitud del mercado regional en vez de la gran estrechez de los mercados presentes.

No se interprete que se está recomendando en este aspecto un sacrificio de los países más desarrollados en favor de los otros. Hay un claro interés recíproco. Dentro del régimen preferencial de comercio que el mercado regional significa, las exportaciones que hagan los menos desarrollados a los más desarrollados les dará un poder adquisitivo que se empleará en gran parte en comprar productos manufacturados de estos últimos, sobre todo cuando se llegue a un sistema multilateral de pagos que aliente a emplear los saldos acreedores dentro del ámbito mismo del mercado, y reduzca al mínimo la pérdida de dólares y otras monedas de libre convertibilidad hacia el resto del mundo.

Sin estos arreglos especiales, los países más avanzados encontrarían serias dificultades para vender sus bienes de capital y otros bienes cuyos costos sean superiores a los internacionales. Es cierto que la ampliación del mercado y el aumento consiguiente de productividad irá acercando estos costos a los internacionales. Mientras tanto, sería lógico esperar que los países menos desarrollados resistieran el otorgamiento de preferencias a estos bienes si para adquirirlos necesitan desprenderse de sus divisas fuertes. Pero si les es dado hacerlo con exportaciones adicionales, especialmente de artículos manufacturados, se abre un dilatado campo de interés recíproco entre uno y otro grupo de países.

Base IV. El régimen tarifario ante el resto del mundo

Dos posibilidades se presentan para abordar el problema de una política preferencial: el de la zona de libre comercio y el de la unificación de la tarifa aduanera ante el resto del mundo. La primera ofrecería la ventaja de no requerir el reajuste de las tarifas vigentes frente a terceros países: cada país mantendría o establecería hacia el resto del mundo los derechos que quisiera —con las limitaciones de sus tratados vigentes—, y sólo se comprometería a acordar las reducciones progresivas que el acuerdo exigiera para los otros países miembros del sistema. Sin embargo, en determinadas circunstancias tendría serias desventajas la falta de una tarifa común para ciertos productos que se importan desde terceros países.

Por otro lado, tampoco es tarea fácil llegar a la tarifa común. Ante todo, hay países en que la tarifa ha desaparecido por obra de la inflación y ha sido sustituida por restricciones de diferente naturaleza. Podría llevar tiempo reconstruirla, pero no es necesario esperar a que esto se cumpla para concertar el acuerdo del mercado regional. Se conciben desde luego etapas intermedias. La reducción progresiva de derechos y restricciones podría iniciarse dentro de una zona de libre comercio, mientras se dan los pasos decisivos hacia el establecimiento de una tarifa común. Convendría que la Secretaría Ejecutiva analizara distintas alternativas en este sentido —entre otras la permitida por el artículo XXV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio—, y encontrara al mismo tiempo fórmulas satisfactorias para computar las restricciones conjuntamente con los derechos de aduana a los fines de las reducciones a que se refiere este informe.

Base V. La especialización de industrias y otras actividades

Es posible que muchas industrias de consumo hayan alcanzado en los países latinoamericanos una dimensión aparentemente satisfactoria si se compara con la de los centros industriales avanzados. Pero, si bien se mira, en las plantas latinoamericanas la estrechez del mercado suele obligar a producir excesiva variedad de artículos, en tanto que en las de aquellos centros hay un alto grado de espe-

cialización. El mercado regional estimulará este último proceso. El tiempo que dure la reducción de derechos y restricciones permitirá ir introduciendo los ajustes necesarios y provocando posiblemente la fusión de intereses industriales entre firmas de diferentes países o arreglos entre ellas para lograr la especialización, en este y otros casos.

Todo ello debiera ser el resultado del juego espontáneo de intereses, que no es incompatible con una eficaz orientación a través de los mecanismos financieros, pero en ningún caso debiera conducir a formas de exclusividad que impidan la competencia o el acceso de nuevas empresas.

Base VI. *El régimen de pagos*

En abstracto, es concebible un mercado regional sin un régimen especial de pagos, pero en la realidad no se lograría desarrollar sin ese régimen toda la potencialidad del mercado. Un sistema en que cualquier saldo acreedor en favor de un país pudiera dar lugar a una salida inmediata de divisas hacia el resto del mundo, significaría la posibilidad de una pérdida de sustancia para el mercado regional. Hay, pues, que crear los incentivos para que estos saldos puedan emplearse dentro del mismo mercado.

Con este propósito deberá examinarse la posibilidad de organizar un sistema de créditos concomitante con el de pagos multilaterales.

Hemos visto con satisfacción que en la reunión parcial de bancos centrales en Montevideo, convocada por la CEPAL, se ha recomendado la paridad de las monedas de cuenta en los convenios bilaterales y se han sentado las bases para la transferencia voluntaria de saldos. Es de esperar que en la segunda reunión —que convendría extender a todos los bancos centrales latinoamericanos— pueda llegarse a fórmulas más amplias de compensación multilateral, y que un programa inaplazable de eliminación de ciertas restricciones que traban el intercambio pueda abrir el camino para la transferibilidad automática de los saldos dentro del ámbito latinoamericano.

Base VII. *Restricciones temporales a las importaciones*

El incentivo para emplear los saldos dentro del propio mercado regional, a que se hizo referencia en la Base VI, será elemento poderoso de equilibrio. Pero ello no excluye que factores circunstanciales o una presión de carácter inflacionario traigan fenómenos de desequilibrio no susceptibles, por su índole y su magnitud, de cubrirse mediante créditos adicionales. Esto podría llevar al país deudor a la necesidad de imponer restricciones a las importaciones provenientes del mismo mercado. Pero es indispensable que tales restricciones se ajusten a ciertas normas y que además se apliquen por tiempo limitado, pues es necesario tomar otras medidas que ataquen a fondo el desequilibrio. En este sentido podrían desempeñar una acción eficaz de consejo y orientación los órganos que surjan del acuerdo.

Hay también que considerar los casos en que el desequilibrio sea de carácter estructural, esto es, que un país no haya conseguido alcanzar una tasa de desarrollo económico similar a la de los otros sin una tendencia persistente al desequilibrio exterior. En tal caso se imponen serias medidas de reajuste para estimular las exportaciones y sustituir las importaciones. El reajuste monetario es una de las vías a seguir a la luz de las disposiciones y prácticas del Fondo Monetario Internacional. Pero también cabría pensar en medidas limitadas de

protección, que sólo podrían tomarse después de oír a los órganos pertinentes. Trátase de aspectos delicados que requieren cuidadoso examen.

Hay otro tipo de desequilibrios que habrá que tener en cuenta. El mercado regional tenderá a acelerar el ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos. Este hecho y el tiempo más o menos prolongado que habrá que dar a la reducción de derechos y restricciones facilitará el reajuste de las actividades de un país frente a la competencia de otros países adherentes.

Podrán darse casos, sin embargo, en que por la índole de una actividad o por su situación geográfica no sea posible traspasar fácilmente la mano de obra que allí no fuese ya necesaria a otras actividades de crecimiento. Es lógico que en esas ocasiones el país pueda imponer restricciones temporales a las importaciones responsables de estos trastornos.

Base VIII. *La protección a la agricultura*

Desde el punto de vista del comentario anterior, la agricultura se encuentra en una situación especial. La protección se ha impuesto en algunos casos para defenderla de la competencia de otros países latinoamericanos. Este hecho no podría verse con criterio estático. Por un lado, la tecnificación de la agricultura de esos países podría permitir afrontar en condiciones favorables aquella competencia. Por otro lado, no hay que descartar la posibilidad de que el fuerte crecimiento del consumo, con el andar del tiempo, haga indispensable que esas actividades ahora protegidas se mantengan y estimulen en virtud de que los saldos de los países exportadores se van reduciendo por el crecimiento de su propio consumo.

Ante la posibilidad de estas transformaciones, conviene proceder con prudencia y acordar un tratamiento también especial a las actividades agrícolas, sin perder de vista la necesidad de trazar programas para la sustitución gradual de ciertas producciones de alto costo por otras de mayor productividad, tanto en beneficio del consumidor como para contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos productivos disponibles.

Base IX. *Las reglas de competencia*

La esencia de un mercado regional está en su carácter competitivo. Pero el éxito en la competencia tiene que ser la consecuencia de mejores aptitudes productivas y no de factores arbitrarios. Estos pueden ser de distinta índole. Si la depreciación exterior de la moneda de un país es persistentemente superior a la depreciación interna, ello significaría la posibilidad de reducir los precios de exportación en detrimento de otros países competidores del mercado.

Habría otros casos en que la competencia desleal sería más bien el resultado de procedimientos deliberados, mediante subsidios aparentes o encubiertos. Estas prácticas no son compatibles con el mercado regional.

Base X. *El crédito y la asistencia técnica*

En esta materia hay también que proceder con cautela, pues si bien la aceleración del desarrollo provocado por el mercado regional traerá consigo mayores necesidades de recursos invertibles, se corre el riesgo de caer en iniciativas demasiado ambiciosas que, por bien inspiradas que sean, difícilmente podrían llevarse a la práctica. Conviene comenzar por creaciones modestas que puedan extender su campo de acción conforme vayan demostrando su seriedad y eficacia.

Las necesidades de crédito inherentes al mercado regional son de dos clases: por un lado, el financiamiento de las exportaciones y, por otro, el de las industrias de donde éstas surgen. En cuanto a lo primero, se requiere organizar un régimen de créditos a plazos medianos destinados especialmente a fomentar las exportaciones de bienes de capital. Debería examinarse la posibilidad de que estas operaciones de crédito puedan realizarse por el mismo órgano que esté a cargo del régimen de pagos multilaterales, sin perjuicio de utilizar debidamente las entidades financieras existentes tanto nacionales como extranjeras.

En cuanto al financiamiento de las industrias, especialmente las de exportación, es indudable que el capital privado nacional y extranjero va a encontrar incentivos más poderosos que los que hoy tiene en virtud de la dilatación del mercado. Estos incentivos promoverán la combinación de capitales de varios países para el desarrollo de industrias que sirvan al mercado regional y otras formas de cooperación financiera. Pero es obvio que los recursos nacionales no serán suficientes y habrá que recurrir a la aportación de recursos de crédito internacional. Será, pues, necesario examinar la posibilidad de crear una entidad especial de fomento para realizar estas operaciones de financiamiento que tendrían que acompañarse con medidas de asistencia técnica en las cuales los organismos internacionales podrían prestar un concurso muy valioso.

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL deberá estudiar las repercusiones que sobre el mercado regional tendrían las diferencias existentes en el tratamiento que los países de América Latina acuerden a los inversionistas.

Base XI. *El órgano consultivo*

No creemos que nuestros países estén preparados para establecer inicialmente una autoridad ejecutiva del mercado regional, aunque llegar a ello podría ser un objetivo futuro. En consecuencia, nos hemos inclinado hacia una organización de tipo consultivo pero cuya influencia podría con el tiempo llegar a ser decisiva si su eficacia e imparcialidad le dieran autoridad moral incontestable. En el curso de este informe se han visto varias circunstancias en que un país tiene que tomar medidas de emergencia que no coinciden con los objetivos del acuerdo y que pudieran traer perjuicios a terceros países. La intervención de la junta consultiva se impone en todos estos casos. Más aún, su opinión debiera ser paso previo para que el país que se considere lesionado por medidas tomadas por otros pudiera recurrir a un fallo arbitral. En este sentido, bastaría establecer un procedimiento para designar árbitros en los casos concretos que pudieran presentarse.

Además de estas funciones, el órgano consultivo tendría que seguir el desenvolvimiento del mercado regional, orientar las entidades a que se hace referencia anteriormente, y buscar una creciente armonización de la política económica de los distintos países para asegurar el funcionamiento eficaz del mismo mercado.

Base XII. *Participación de la actividad privada*

Del texto mismo de la base se deduce la conveniencia de que la Secretaría Ejecutiva, al efectuar los estudios e investigaciones que se le encomiendan en relación con el mercado regional explore la opinión del sector privado sobre este problema y busque las fórmulas necesarias para poder contar con su activa colaboración tanto en el campo nacional como internacional.

IV. OTRAS RECOMENDACIONES A LA SECRETARÍA EJECUTIVA

Los convenios comerciales vigentes entre países de América Latina, de una parte, y el resto del mundo, de otra, están fundados por lo general en la aplicación incondicional de la cláusula de más favor. Con escasas excepciones, estos convenios no contienen salvedades que permitan excluir de los efectos de esa cláusula el tratamiento especial que los países latinoamericanos necesitarían otorgarse entre sí a fin de estructurar el mercado regional.

Por lo tanto, cualquiera que sea la fórmula jurídica que se escoja en su oportunidad con el fin de constituir el mercado —unión aduanera, zona de libre comercio u otra—, llevarla a la práctica hará necesario negociar con países de otras partes del mundo la modificación de cierto número de convenios vigentes.

Para facilitar este proceso sería conveniente que desde ahora, y sin perjuicio de observar el cumplimiento de los acuerdos vigentes, cada vez que los países de América Latina celebren nuevos convenios con países de otras regiones, o cuando renueven o modifiquen los instrumentos en actual aplicación, traten de incorporar una cláusula amplia de excepción en favor del mercado regional, así como del comercio interlatinoamericano en general.

Recomendamos, pues, a la Secretaría Ejecutiva que haga conocer estas opiniones a los gobiernos y les subraye las ventajas que ofrecería para la renegociación de los convenios existentes con terceros países y la incorporación en ellos de la excepción referida el establecimiento de un régimen constante de consultas aprovechando el mecanismo del Comité de Comercio. Ese régimen permitiría coordinar la acción de la política comercial y, de otra parte, contribuiría a dar forma práctica a los propósitos que inspiraron en un plano semejante la Resolución 121 (VII) de la CEPAL, en la cual se recomienda a los países latinoamericanos la conveniencia de utilizar un procedimiento de consulta, especialmente respecto de las posibles repercusiones del mercado común europeo.

Del mismo modo, convendría que la Secretaría señalara a los gobiernos la oportunidad que parecen ofrecer algunas situaciones derivadas del Tratado de Roma para procurar la formulación de reservas o salvedades que faciliten la estructuración del mercado regional.

En este orden de cosas, sería conveniente que la Secretaría realizara un estudio acerca de los aspectos contractuales del establecimiento del mercado regional, recogiendo previamente la información y opiniones de organismos gubernamentales latinoamericanos competentes, y de los expertos en este campo.

Además de los aspectos indicados, convendría que se examinaran los perjuicios que las concesiones que se acordaran a los países en el mercado regional puedan traer a otros países ajenos a éste, sobre todo en los casos en que entre estos últimos y algunos de aquellos existan ciertos arreglos de carácter especial.

Otra recomendación que hacemos a la Secretaría guarda relación con el transporte marítimo. Nos hemos enterado de los estudios ya realizados en este campo y del mandato que la Secretaría tiene para proseguirlos. Sería muy deseable que pudiera hacerse tan pronto como fuese posible, pues las deficiencias del transporte constituyen un serio obstáculo al intercambio.

En este y otros aspectos de los trabajos tendientes a aportar informaciones y elementos de juicio necesarios para proyectar el mercado regional, la Secretaría deberá mantener un contacto estrecho y frecuente con los gobiernos latinoamericanos. Para ello creemos conveniente que la Secretaría recomiende a los gobiernos que en cada país constituyan un grupo encargado de tratar todos los asuntos relativos al examen de los problemas del mercado regional.

Del mismo modo, convendría que la Secretaría examinara los medios más eficaces para que, a través de la expansión y diversificación del intercambio, pudieran corregirse los desequilibrios estructurales que éste presenta actualmente, y todo ello de acuerdo con la resolución 119 (VII).

De otra parte, pensamos que, en vista del interés que ha despertado la iniciativa del mercado regional latinoamericano y sus posibilidades, sería conveniente disponer de una información periódica acerca de los nuevos proyectos industriales en los distintos países. Se sugiere, en consecuencia, a la Secretaría Ejecutiva consultar el punto de vista de los gobiernos acerca de esta idea y de las posibilidades de llevarla a la práctica.

Con esto creemos haber dado término a la primera etapa de las importantes tareas que las Naciones Unidas nos han confiado. Según el mandato de los gobiernos miembros de la CEPAL, nuestro objetivo final es proponer la forma de estructurar el mercado regional en América Latina. Hemos debido limitarnos en esta primera reunión a establecer ciertas bases fundamentales que, sin embargo, distan mucho de constituir siquiera un anteproyecto, que a todas luces sería prematuro. Se trata de simples puntos de partida para que mediante los nuevos estudios que se solicitan a la Secretaría, además de los que le han encomendado los gobiernos, se disponga de los elementos de juicio necesarios para que puedan concretarse proposiciones de carácter definitivo.

No podríamos terminar este informe de nuestras tareas sin hacer mención expresa de que todos los componentes del Grupo —que hemos asistido a estas deliberaciones en nuestra capacidad personal— deseamos hacer constar nuestra satisfacción por los excelentes trabajos técnicos preparados por la Secretaría y sus colaboradores desde el inicio mismo de la idea de que la CEPAL organice los trabajos y estudios conducentes a la formación del mercado regional. Reconocemos los grandes avances logrados por el Grupo de Trabajos de Bancos Centrales, que ha establecido las bases para un sistema de pagos ordenado, seguro y práctico, así como los inapreciables aportes que en un plano más general ha hecho el Comité de Comercio para poder progresar rápidamente hacia la meta que nos hemos propuesto. Por ello, queremos dejar clara constancia de nuestro agradecimiento y felicitaciones a ambos organismos y a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, lo mismo en su personal permanente —encabezado por su Director Principal, señor Raúl Prebisch— que en los consultores que invitó para colaborar antes y ahora en la preparación de nuestras labores. Agradecemos asimismo al gobierno y a las diversas autoridades de Chile la generosa hospitalidad que brindaron al Grupo, marco propicio y amable para nuestros trabajos y fiel reflejo de la tradicional hidalguía chilena.

Anexo I

RESOLUCIONES PREVIAS A LA REUNIÓN

1. Al efectuar su trabajo, el Grupo tuvo en cuenta estos antecedentes relacionados con el mandato que le fue conferido por el Comité de Comercio:

a) En su resolución 101 (VI), de 15 de septiembre de 1955, la Comisión Económica para América Latina —luego de considerar el documento de la Secretaría titulado *Estudio del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/369)— acordó constituir un Comité de Comercio, como órgano permanente en el seno de la Comisión.

El objeto del Comité es procurar la intensificación del tráfico interlatino-

americano, sobre la base de tomar en cuenta “la fundamental necesidad de aumentar el comercio mundial en su conjunto”. En la resolución mencionada, la Comisión encomendó al Comité la preparación de fórmulas concretas para resolver los problemas prácticos del intercambio en América Latina, así como la elaboración de bases que faciliten la realización de negociaciones comerciales entre sus países, todo ello en armonía con las obligaciones de carácter internacional que tengan vigentes.

b) En su primer período de sesiones (Santiago, noviembre de 1956) el Comité de Comercio adoptó las siguientes resoluciones para el desarrollo paulatino de sus tareas:

Resolución 1 (I), sobre establecimiento de un régimen gradual de pagos multilaterales. Con carácter permanente se constituye un Grupo de Trabajo formado por los bancos centrales de países titulares de cuentas interlatinoamericanas de compensación, a fin de estudiar la implantación de ese régimen. Para el período de transición que medie hasta el establecimiento del mismo, la resolución citada adopta ciertos principios —especialmente el de la paridad entre las monedas de cuenta y el dólar genuino para operaciones iguales— destinados a coordinar los mecanismos bilaterales de pagos existentes* y preparar la transferibilidad multilateral de saldos.

Resolución 2 (I), relativa a los problemas derivados del paralelismo y de la capacidad ociosa observados en ciertas industrias latinoamericanas, como efecto, en parte, de la reducida dimensión de los mercados nacionales. A fin de determinar las medidas aconsejables para corregir dicha situación, la resolución encarga a la Secretaría que haga un inventario de las industrias existentes en América Latina, e informe al Comité de Comercio sobre la marcha de los respectivos trabajos.

Resolución 3 (I), sobre procedimientos para la creación de un mercado regional. Como el futuro desarrollo industrial de América Latina requiere mercados más amplios que los actuales, esta resolución constituye un Grupo de Expertos para completar los estudios ya realizados al efecto por la Secretaría y cumplir además las tareas siguientes:

- a) definir las características del mercado regional, teniendo en cuenta el diferente grado de industrialización de los países del área;
- b) estudiar sus posibilidades y proyecciones, y
- c) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio contenido en la Resolución 101 (VI).

Resolución 4 (I), recomendando a los gobiernos la adopción de una política de liberalización gradual —ya sea en forma unilateral o a través de convenios bilaterales o multilaterales— del comercio interlatinoamericano de productos naturales, materias primas y alimentos.

c) En el séptimo período de sesiones de la Comisión (La Paz, Bolivia, 15-29 de mayo de 1957), los gobiernos miembros recomendaron a la Secretaría que “haga presente al Grupo de Expertos la situación específica de los países latinoamericanos mediterráneos o de estructura monoprodutora o poco diversificada, a fin de que dicho grupo contemple, en la estructuración del mercado re-

* El Grupo de Trabajo de Bancos Centrales celebró su primera reunión en Montevideo desde el 29 de abril al 10 de mayo de 1957. El resultado de sus trabajos fue la elaboración de un convenio-tipo de pagos, así como un acuerdo interbancario —que ya se aplica— sobre compilación e intercambio de informaciones comparables relativas a las cuentas interlatinoamericanas de compensación. El Grupo acordó efectuar su segunda reunión en el curso de 1958.

gional, las posibilidades de absorción de la producción exportable en esos países y de facilitar su desarrollo industrial dentro del ámbito de tal mercado" resolución 116 (VII). Asimismo se solicitó del Grupo que examine la conveniencia de facilitar la formación de empresas con capitales provenientes de dos o más países y que estudie los problemas de desarrollo del mercado tomando en cuenta a todos y a cada uno de los países latinoamericanos consideradas su situación y posibilidades.

d) En la Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos (Buenos Aires, República Argentina, 15 de agosto-4 de septiembre de 1957), los gobiernos del hemisferio adoptaron una resolución en la cual, después de referirse a los estudios y trabajos ya realizados por la Comisión Económica para América Latina, por su Comité de Comercio y por el Grupo de Bancos Centrales en favor de la expansión del comercio dentro del área, por unanimidad declaran "la conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latinoamericano".

e) También fue recordado que en la resolución 3 (I) del Comité de Comercio, ya citada, se manifiesta que las conclusiones a que llegue el Grupo de Expertos del Mercado Regional, con las observaciones de la Secretaría de la CEPAL y las que reciba de otros organismos internacionales, serán sometidas directamente a los gobiernos miembros para su consideración y comentario. Cumplido este trámite —dice la resolución—, la Secretaría dará mayor divulgación a los documentos remitidos a los gobiernos miembros. Además, el estudio del Grupo —o un informe preliminar sobre el estado de las labores— más los comentarios de la Secretaría y de los gobiernos, serán remitidos a la próxima sesión del Comité de Comercio.

2. Además de considerar las resoluciones mencionadas, durante el desarrollo de sus actividades el Grupo tomó en cuenta, como fundamento de sus trabajos, los estudios de la Secretaría de la CEPAL, y en algunos casos de consultores de ella, relativos al comercio interlatinoamericano y al mercado regional, así como de otras organizaciones.

Anexo II

ACUERDOS SOBRE EL MERCADO REGIONAL ADOPTADOS POR LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y POR LA CONFERENCIA ECONÓMICA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

A

La Comisión Económica para América Latina, Considerando:

a) Que el Comité de Comercio, establecido por la resolución 101 (VI) del sexto período de sesiones de la Comisión, celebró su primera reunión en Santiago de Chile en noviembre de 1956 y presentó al actual período de sesiones un informe sobre el resultado de sus trabajos (E/CN.12/423);

b) Que es conveniente completar los estudios específicamente relacionados con la formación de un mercado regional en América Latina;

c) Que las tendencias señaladas en el documento E/CN.12/C.1/4, presentado al primer período de sesiones del Comité de Comercio, se han configurado

con mayor claridad desde esa fecha, lo que podría repercutir negativamente en el comercio extra e intrarregional de América Latina;

d) Que en las resoluciones 46(V), 69(V) y 101(VI) se ha recomendado a la Secretaría Ejecutiva y al Comité de Comercio prestar especial atención al comercio de los países mediterráneos o de estructura monoprodutora o poco diversificada en América Latina;

e) Que es conveniente una mayor movilidad de capitales entre los países latinoamericanos, y

f) Que es de desear que dicho mercado regional se expanda gradualmente hasta abarcar el conjunto de América Latina, con el fin de ampliar los beneficios y posibilidades de mayor desarrollo e integración económica que el mismo pueda ofrecer,

Resuelve:

1. Felicitar a la Secretaría Ejecutiva por la eficacia con que ha desempeñado los trabajos que le fueron encomendados por la resolución 101(VI);

2. Expresar su satisfacción por los auspiciosos resultados que alcanzó el Comité de Comercio en su primer período de sesiones, tomar nota con beneplácito de su informe en todo lo que se refiere al mercado regional y aprobar las resoluciones 2(I) y 3(I) de dicho Comité;

3. Tomar nota del encargo hecho a la Secretaría Ejecutiva, tanto en lo que se refiere al inventario de las industrias existentes en América Latina como en lo relativo a la convocatoria de un grupo de expertos para las tareas encomendadas en la resolución 3(I);

4. Recomendar a la Secretaría Ejecutiva:

a) La conveniencia de acelerar la ejecución, en el más breve plazo posible, de las resoluciones 2(I) y 3(I) del Comité de Comercio, con vistas a dar un paso más decisivo hacia el objetivo que las inspiró;

b) La realización de investigaciones y la recopilación de cuantas informaciones puedan servir de base para el trabajo del grupo de expertos de que trata la resolución 3(I), con la mayor urgencia, a fin de que la disponibilidad de tales elementos de juicio facilite la tarea de dicho grupo;

c) Que haga presente a ese grupo de expertos la situación específica de los países latinoamericanos mediterráneos o de estructura monoprodutora o poco diversificada, a fin de que dicho grupo contemple, en la estructuración del mercado regional, las posibilidades de absorción de la producción exportable de esos países y de facilitar su desarrollo industrial dentro del ámbito de tal mercado;

d) Que solicite asimismo al grupo de expertos que, en la formulación de la estructura del mercado regional, considere la conveniencia de facilitar la formación de empresas con capitales provenientes conjuntamente de dos o más países;

e) Que se solicite de dicho grupo que estudie los problemas que afronta el desarrollo de un mercado regional en el que se consideren a todos y cada uno de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta su situación y posibilidades.

5. Facultar a la Secretaría Ejecutiva para requerir, en caso de considerarlo necesario, la colaboración de otros organismos internacionales competentes en la preparación de los trabajos o recopilación de informaciones a que se refiere el punto 4, letras a) y b).

Resolución 116 (VII) de la CEPAL

B

La Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos, teniendo en cuenta:

El estudio presentado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos sobre Liberalización del Comercio Interlatinoamericano (Documento 3); y

El informe presentado a esta Conferencia por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, titulado *Actividades de la CEPAL en materia de pagos y mercado regional en América Latina* Documento E/CN.12/483); y la Resolución 117 aprobada en el Séptimo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina; y

Considerando:

Que el creciente desarrollo económico de los países latinoamericanos requiere una mayor expansión del comercio interlatinoamericano que permita un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales disponibles;

Que el futuro desarrollo de ciertas industrias, especialmente las básicas, exige, entre otros factores, gran densidad de capital y técnicas productivas más complejas y, por consiguiente, del estímulo de mercados más amplios que los nacionales;

Que sería conveniente estudiar medidas e indicar medios posibles de integración económica que consideren a todos los países de América Latina y que tiendan a la creación de un amplio mercado latinoamericano;

Que en relación con lo anterior es de particular importancia tener en cuenta los procesos de integración económica en otras regiones del mundo, cuyos efectos, según sean los métodos que se adopten, pueden hacerse sentir apreciablemente sobre el comercio y el desarrollo de las economías latinoamericanas, en la forma expresada en la Resolución 121 (VII) de la Comisión Económica para América Latina;

Que la Comisión Económica para América Latina, a través de sus órganos competentes, ha avanzado en los estudios relativos a regímenes de pagos y otras materias relacionadas con la creación del mercado regional latinoamericano;

Que un grupo de expertos de bancos centrales de países latinoamericanos que mantienen cuentas bilaterales entre sí, está estudiando el establecimiento de un régimen que lleve gradualmente a la multilateralidad en los pagos, lo cual constituye, a su vez, un paso preliminar para crear condiciones propicias a un mercado regional; y

Que la coordinación y cooperación entre el Consejo Interamericano Económico y Social y la Comisión Económica para América Latina es aconsejable desde todo punto de vista, para evitar duplicación de tareas y gastos, así como la dispersión de esfuerzos, y que tal coordinación ha constituido un provechoso régimen de trabajo, como lo demuestra la experiencia en la materia,

Declara:

La conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latinoamericano, y

Resuelve:

1. Recomendar al Consejo Interamericano Económico y Social que, para evitar duplicaciones, previa consulta de su Secretaría con la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, y en conformidad con los términos de los acuerdos de cooperación existentes entre ambos órganos, participe en los estudios y tareas tendientes a la creación del Mercado Regional Latinoamericano.

2. Solicitar al Consejo Interamericano Económico y Social que dé a conocer a la Comisión Económica para América Latina el contenido de esta Resolución y los puntos de vista expresados por los distintos países en esta Conferencia respecto a la idea del mercado regional latinoamericano, para que sean considerados en la continuación de los trabajos que se lleven a cabo en esta materia.

3. Expresar su reconocimiento a la Comisión Económica para América Latina por las valiosas informaciones suministradas a esta reunión en el Documento E/CN.12/483.