

LA SITUACION DE LOS PAISES "MENOS DESARROLLADOS" EN UN MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

WALTER KRAUSE Y JOHN MATHIS *

Debería promoverse entre los países en vías de desarrollo las agrupaciones económicas regionales, la integración u otras formas de cooperación económica, como medios de expandir su... comercio y de estimular su crecimiento económico...

Conferencia de las Naciones Unidas
sobre Comercio y Desarrollo, 1964.

Si la integración económica va a ser un éxito, todos los países deberán tener... igual oportunidad para beneficiarse del establecimiento del mercado común.

Felipe Herrera, et. al.

Los debates que tuvieron lugar en el Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) ¹, durante el mes de Mayo de 1967, en Montevideo, sirvieron para reforzar una impresión ya formada: que el obstáculo inmediato más importante al establecimiento de un Mercado Común Latinoamericano (MCLA) ² lo constituía el tratamiento que se proyectaba dar a los países de la región denominados "menos desarrollados". ³ Como en ocasiones anteriores, las interpretaciones nacionales de las fuerzas competitivas, y de propia conveniencia probaron ser, nuevamente, contrarias a la aceptación total de las causas y de las demandas de la integración económica con países "menos desarrollados" y relativamente "más desarrollados", diferenciándose en cada uno de los siguientes puntos claves: 1) el ritmo de la integración, 2) el alcance de la integración y 3) la distribución de los beneficios de la integración.

De manera más importante aún, el numeral 3) de arriba, que también

* KRAUSE, Walter, profesor de la Universidad de Iowa. MATHIS, F. John, profesor de la Universidad del Estado de Nueva York.

1 A. L. A. L. C., iniciada en 1960 por siete países (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay), comprende actualmente once países (los siete iniciales más Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia).

2 La idea de un "mercado común" que cubriera a todos los países de la América Latina, considerada por mucho tiempo en círculos importantes de la región, dio lugar a esfuerzos serios para su establecimiento desde comienzos de la década de 1950.

3 En las páginas que siguen, la denominación de países "menos desarrollados" se aplica a todos los países de la América Latina con excepción de Argentina, Brasil y México.

contiene en sí mismo la substancia de los numerales 1) y 2), se relacionaría directamente con la intención general de obtener un desarrollo balanceado o "reciprocidad"⁴ en el esfuerzo de integración latinoamericana. Mientras que en Montevideo, la preocupación inmediata reflejó el deseo de los países menos desarrollados por "garantías" en compartir las nuevas industrias regionales establecidas bajo ALALC, así como en la expansión de las exportaciones, el problema de fondo que surgió, tiene claramente implicaciones de naturaleza de más largo plazo, no solo dentro del cuadro actual de la integración sino también mucho más allá, en el contenido de un futuro MCLA.

Con referencia a los acuerdos de integración, existentes o futuros, el debate central se relaciona con cual de los dos enfoques básicos se prefieren respecto a la distribución de los beneficios entre los países miembros participantes: 1) una distribución igual de beneficios o 2) una proporción desproporcionadamente mayor para los países menos desarrollados en la distribución de los beneficios (v. g. beneficios especiales).⁵ Para ilustrar este punto, en base a los arreglos existentes, notamos que las resoluciones del Mercado Común Centroamericano (MCCA) tienden a una distribución igual de beneficios mientras que aquellos del Banco Centroamericano de Integración Económica tienden a beneficios "especiales" para los países menos desarrollados. Dada la similitud de los países del MCCA, la diferencia en los efectos distributivos en estos dos casos tiende a ser leve, al menos en comparación con los resultados probables cuando se trata de países tan diferentes como los de la ALALC.

En realidad, las declaraciones y deliberaciones de la ALALC apuntan hacia una disposición concurrente, hacia beneficios iguales (en general) y a beneficios especiales (en situaciones particulares) para los países menos desarrollados.

Este estudio trata especialmente el asunto de cómo debiera ser tratado en el proceso de integración el "problema" de los países menos desarrollados. Como preludio a la identificación de lo que pudiera ser considerado como apropiado en el mecanismo de MCLA, se examina 1) aspectos substantivos del problema, conjuntamente con 2) formas pasadas de tratamiento.

4 Se define reciprocidad al otorgamiento de beneficios mayores a los países menos desarrollados que los beneficios que esperan recibir los países más desarrollados.

5 Un problema adicional, relacionado con (1) o (2) concierne al índice en función del cual se medirán los beneficios. Ingreso por persona, PIB, comercio intrazonal, grado de industrialización, etc. ¿Uno o varios en combinación?

Cuadro 1: *Diversidad económica dentro de América Latina*

	Paises	Area Miles de millas ²	Población Estadística 1966 (miles)	PNB 1965 (miles dólares)	PNB per capita 1965, dólares
A. L. A. L. C.	Argentina	1,072	22,691	11,833	530
	Brasil	3,286	83,890	27,946	334
	México	761	44,145	17,757	402
	Chile	286	8,750	4,314	479
	Colombia	439	18,650	6,023	339
	Perú	496	12,012	3,103	265
	Uruguay	72	2,749	1,598	597
	Venezuela	352	9,030	6,628	734
	Bolivia	423	3,748	560	126
	Ecuador	104	5,326	1,487	286
	Paraguay	137	2,094	404	196
M. C. C. A.	Costa Rica	19	1,486	686	450
	El Salvador	8	3,037	675	314
	Guatemala	42	4,575	1,374	307
	Honduras	43	2,363	402	201
	Nicaragua	53	1,715	541	298
Otros	Panamá	29	1,287	584	475
	República Dominicana	18	3,754	809	218
	Haití	10	4,485	361	76

Fuente: Columna 1 de UCLA (Latin American Center): *Statistical Abstract of Latin America*, 1965, 1966; columna 2 N. U. *Boletín Mensual de Estadística*, setiembre de 1967; columnas 3 y 4 de AID, Division of Statistics and Reports,

Diversidad y desunión.

Para el observador casual y de lejos, los países de la América Latina bien podrían parecer de alguna manera similares. Todos participan de ciertos atributos culturales y, en el aspecto económico, son todos países en vías de desarrollo. Sin embargo, no todos son igualmente subdesarrollados. Por el contrario, ellos se encuentran en diferentes etapas de desarrollo, un hecho reconocido por ALALC a través de su clasificación especial de tres categorías: 1) los países más desarrollados (Argentina, Brasil y México), 2) un grupo de países de "mercado insuficiente" (Colombia, Chile, Perú, Uruguay⁶ y Venezuela), y 3) países relativamente menos desarrollados (Ecuador, Paraguay y Bolivia). Se podrían añadir a la categoría 3) todos los países del MCCA —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— y los países isleños del Caribe más Panamá.⁷

El Cuadro I presenta material estadístico en relación a esta diversidad económica. Reflejando la situación actual del mercado, tres países —Argentina, Brasil y México— dan cuenta de algo como 55 por ciento del área de la región, de 64 por ciento de la población, y cerca de 62 por ciento del PNB. Un ingreso por persona de \$ 422 dólares entre ellos contrasta con \$ 335 de los demás. En términos de aquellos sectores industriales que pesan en la actualidad, los 3 países citados dan cuenta de 63 por ciento de la producción presente, 84 por ciento del acero bruto y 68 por ciento de la energía eléctrica. En el sector de los transportes, estos tres países incluyen el 64 por ciento de los caminos pavimentados, 72 por ciento de todos los vehículos motorizados, 78 por ciento de las líneas férreas, 61 por ciento del transporte aéreo, y 70 por ciento del transporte acuático.

Al comparar factores como los mencionados arriba, que diferencian a los países más desarrollados de los menos desarrollados, percibimos también un considerable margen en la naturaleza de los puntos de presión en la situación de estos países. En verdad, varias deficiencias son bastante comunes a través de la región: inestabilidad política, desfavorables condiciones del mercado, escasez de divisas, instituciones fiscales anticuadas, etc. Sin embargo, fuera de éstas, hay otras materias de preocupación relacio-

6 El Consejo de Ministros, en la Reunión de 1967, reclasificó a Uruguay como país relativamente menos desarrollado hasta 1972.

7 Véase nota al pie número 3, de acuerdo al cual la designación de "menos desarrollado" en este estudio concierne a todos los países a excepción de aquellos en número (1).

nados como generalmente están, con el problema central del subdesarrollo, que sin embargo surgen con una pertinencia especial para países individuales. Varios países se confrontan con una inflación enorme (Brasil, Argentina, Chile, etc.). Unos cuantos están demasiado ligados a una estrecha base económica, Bolivia, Colombia, Venezuela, etc.). Además, algunos de estos, enfrentan complicaciones especiales respecto a sus perspectivas de exportación (Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, etc.). Así se podría seguir.

Con todo, una observación de gran importancia es que los países de la América Latina se diferencian grandemente uno del otro no sólo porque se encuentran esencialmente en diferentes etapas de desarrollo, sino también porque, individualmente, están sujetos a ciertos problemas internos específicos. Confrontando lo anterior, la tarea en el rumbo de la integración regional es una de cómo asegurar la mayor uniformidad en esta acción, *a pesar de* la presencia de las divergencias contenidas. Esto es, en substancia, el desafío que confrontan los proponentes de un MCLA.

ANTECEDENTES

Antes de sondear los problemas de un MCLA, examinaremos brevemente lo que ha ocurrido en integración regional hasta este momento, una historia de casi una década a la fecha.

Con anterioridad a los últimos años de la década de 1950 los esfuerzos de desarrollo en América Latina se basaron principalmente en términos nacionales. Cada vez más orientados a un desarrollo inspirado en la industrialización, los países individuales estaban más inclinados a estimular aquellas industrias nuevas capaces de producir para el mercado interno. Además de esta disposición a producir sustitutivos de los productos importados, su inclinación fue fortalecer las tarifas y otras medidas restrictivas como una medida de reservar el mercado interno para los productores nacionales. A este respecto, los países más grandes —Argentina, Brasil, México— se favorecieron al obtener una producción más competitiva, por dos razones: (a) una disponibilidad de recursos relativamente amplia, y (b) un tamaño del mercado capaz de obtener significativas economías de escala. La situación inversa se produjo, sin embargo, en la mayoría de los países: un desarrollo físico menor, con altos costos y con capacidad instalada no utilizada.

Como consecuencia de las dificultades mencionadas arriba, particular-

Cuadro 2: Estadísticas sobre Industria y Transporte. América Latina.

Países	1	2	3	4	5	6	7	8	
	Producción de Cemento (Miles de T/M)	Manufacturas de Acero (Miles de T/M)	Producción de Energía Eléctrica (Miles de KWH)	Vehículos Motorizados (Miles)	Caminos Pavimentados (Millas)	Ferrocarriles (Miles de Millas)	Transporte Aéreo (Millones de T/M)	Marina Mercante (Miles de T/B)	
A. L. A. L. C.	Argentina	2,891	1,267	13,817	1,378	36,656	70.6	141.7	1,464
	Brasil	5,529	3,028	30,162	1,784	30,136	60.3	418.5	1,684
	México	4,464	2,299	15,746	1,082	54,279	39.2	185.6	444
	Chile	1,267	544	5,853	188	5,370	13.3	66.4	353
	Colombia	1,965	200	5,268	224	9,684	5.6	184.7	201
	Perú	813	75	3,689	209	7,935	5.3	39.2	222
	Uruguay	412	14	1,724	200	4,402	4.8	10.2	15
	Venezuela	1,850	441	7,598	498	21,271	0.4	79.0	448
	Bolivia	65	—	320	44	989	5.6	7.2	—
	Ecuador	288	—	551	40	2,379	1.9	7.5	43
Paraguay	22	—	—	18	539	1.9	3.5	20	
M. C. C. A.	Costa Rica	—	—	612	39	1,768	1.4	23.8	92
	El Salvador	90	—	379	31	1,699	0.9	18.3	—
	Guatemala	187	—	364	52	2,408	1.2	9.0	—
	Honduras	71	—	116	16	613	2.0	12.8	90
	Nicaragua	61	—	281	17	1,304	0.6	7.2	—
Otros	Panamá	125	—	296	37	1,708	0.4	12.8	—
	República Dominicana	293	—	428	30	6,849	2.0	1.6	27
	Haití	56	—	71	10	678	0.8	—	—

Fuente: Columnas 1-3 de UCLA (Latin American Center), Statistical Abstract of Latin America 1965, 1966; Columnas 4-8 de AID, Division of Statistics and Reports, y de Unión Panamericana (OEA), Oficina de Estadística. Columnas 1-3 cifras de 1964, Columnas 4-8, cifras de 1965.

1967, algo así como 94 por ciento de todos los rubros incluidos en las listas tarifarias —que representan alrededor del 95 % del valor del comercio total— estaban libres de derechos y de otras restricciones. Particularmente indicativos, como medida del impacto en el desarrollo, son los cambios ocurridos en la magnitud y dirección del comercio (véase el Cuadro 3). Entre 1960 y 1965, el comercio intrarregional aumentó, en valor, por sobre 300 por ciento (de menos de \$ 37 millones a más de \$ 141 millones) continuando su crecimiento desde entonces (casi 25 por ciento entre 1965 y 1966). Respecto a la dirección del intercambio, la tendencia ha sido por un “mejor” saldo entre el comercio intra-regional e interregional: la proporción del comercio regional de los países miembros, respecto de su comercio total, aumentó en más del triple entre 1960 y 1965 (de 6.4 a cerca del 20 por ciento).

Es conveniente reconocer, por supuesto, que los efectos citados sobre el comercio fueron el resultado de algo más que la mera liberalización tarifaria. A lo menos tres acciones concurrentes tuvieron alguna relación y, por lo tanto, merecen una referencia especial: 1) el movimiento hacia una tarifa externa común; 2) la introducción de un sistema zonal de pagos; y 3) la decisión de apoyar determinadas “industrias integradas”. Examinaremos cada uno de estos factores.

La Convención Centroamericana sobre la Igualización de Tarifas de Importación fue firmada en 1959, iniciando un movimiento hacia una tarifa externa común para los miembros del MCCA. Expresamente, el Acuerdo (a) especificaba tarifas externas uniformes en una lista sustancial de rubros en la nomenclatura NAUCA, y (b) citaba una lista adicional a cuyos rubros se aplicaría gradualmente una tarifa externa, en un período de cuatro años, a medida que cada país miembro hiciera rebajas a un ritmo anual preestablecido. A través de los años el número de rubros sujetos a tarifas del arancel externo común ha aumentado significativamente ayudado fundamentalmente por la ratificación de varios acuerdos suplementarios. La meta de lograr una completa uniformidad en la tarifa hacia 1970 está alcanzándose pues en 1967 las importaciones centroamericanas que recibieron ese tratamiento sobrepasaron el 80 por ciento. Sin embargo, a través del proceso ha surgido el problema de seleccionar la tarifa común aceptable a los cinco países, que típicamente se ha resuelto con una tasa cerca del límite más alto del margen.⁹ Además, un número importante de

9 Andrew B. WARDLAW, *The operation of the Central American Common Market*, 1966. Informe mimeografiado preparado para ROCAP.

mente las que surgen como producto de la diversa habilidad de los países para desarrollarse bajo las condiciones prevaletientes, se concentró atención en la necesidad de una mayor cooperación *entre* países, en este caso, a la integración económica regional. A su debido tiempo surgió una acción concertada alrededor de esas líneas, conduciendo al establecimiento de las organizaciones del MCCA y de la ALALC al finalizar la década de 1950.

Integración regional: MCCA

Los cinco países que conforman la organización actual del MCCA—Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— son bastante similares, especialmente cuando se les compara con los países miembros de la ALALC (véase Cuadros 1 y 2). Dada su similitud (por ejemplo, todos los países son pequeños, y todos son calificados como de menor desarrollo económico relativo), no debe sorprender que en ellos se haya desarrollado un profundo sentimiento por la integración regional. Sin embargo, por largo tiempo, cada intento de integración resultó frustrado. Solamente en los primeros años de 1950 las circunstancias fueron realmente conducentes, debe mencionarse, a este respecto, como un elemento adicional significativo, el importante material de investigación elaborado por la CEPAL.⁸

Previo período de negociación, el Tratado Multilateral de Zona Libre y de Integración Económica Centroamericana fue firmado en 1958 estableciendo como meta el comercio libre en todos los productos originados en los países signatarios, a ser logrado en un período de 10 años. En 1960, bajo las cláusulas del Tratado de Asociación Económica, el período de transición hacia la zona de libre comercio fue reducido a cinco años, introduciéndose también un mecanismo automático para las rebajas arancelarias anuales. Posteriormente, en 1961, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana estableció además la aceleración del proceso de integración, concediendo de inmediato el libre comercio en virtualmente todos los productos (sólo se excluyó al 5 por ciento de los rubros comercializados, aunque sujetos desde entonces a regulaciones transitorias especiales, que estaban sujetas a liberación automática en un periodo de cinco años).

Probablemente como consecuencia de la acción adoptada en este respecto, surgió un comercio libre más pronunciado dentro de la región en

⁸ Comisión Económica para la América Latina aplicada a las Naciones Unidas, con sede en Santiago, Chile.

productos ha continuado sin ser considerado; equipo de transporte, artículos eléctricos, productos del petróleo, ciertos productos agrícolas, etc. Es difícil que, en un futuro cercano se negocien convenios sobre estos productos.

Mientras que importaciones potenciales de Centroamérica están siendo objeto de una tarifa externa común (y por lo tanto induciendo en lo posible al comercio intrarregional con preferencia al comercio inter-regional, especialmente en la medida que las nuevas tarifas externas son relativamente altas y, como consecuencia, desalientan compras en el exterior de los importadores potenciales en los países que anteriormente tenían bajas tarifas), el estímulo para el comercio intrazonal ha surgido también del nuevo sistema de pagos zonales adoptado por la región. La Cámara de Comercio Centroamericana, creada en 1961, fue diseñada para acelerar los pagos del comercio intrarregional y para estimular la cooperación entre los bancos centrales de la región. La Unión Monetaria Centroamericana, formada en 1964, fue establecida para armonizar las políticas monetarias y crediticias entre los países de la región, como acción preparatoria hacia la eventual y total Unión Monetaria. El supuesto ha sido que, a su debido tiempo, la Unión absorberá a la Cámara de Compensación. Lejos de ello, como indicador del progreso actual, la Cámara estaba, en 1965, manejando sobre el 90 por ciento de todas las transacciones entre los miembros. El proceso de compensación ha sido facilitado por la creación del Peso Centroamericano, cuyo uso en la liquidación de saldos, derivado del comercio intrarregional, elimina la necesidad de utilizar las relativamente escasas monedas de reserva.

Finalmente, la decisión de establecer las llamadas "industrias integradas" ha ayudado al movimiento de integración centroamericano. Los países han deseado el desarrollo industrial, pero, individualmente son muy pequeños para mantener muchos tipos de industria, ya sean en términos de escala de productos o de la capacidad de absorción de sus mercados. Su respuesta en lo relativo a las industrias integradas ha sido seleccionar industrias específicas para su establecimiento dentro de la región. Cada una de ellas gozaría de una situación del tipo monopolista dentro del área, y situada geográficamente conforme a un plan, de tal manera que cada país miembro sea el huésped de alguna industria. A diferencia de un fracaso anterior de atraer el tipo de industria en cuestión, se espera ahora un éxito en atención a 1) seguridades de mercado dentro de un área unificada de ventas, conjuntamente con 2) una producción protegida de la competencia de la región o de fuera de ella. Advirtiendo los peli-

Cuadro 3: M. C. C. A.: Comercio Intra-Zonal, 1961-1966

	1961		1962		1963		1964		1965		1966	
	\$U.S. (Miles)	%										
Exportaciones (f. o. b.)												
Costa Rica	1,978	5.4	1,901	3.8	4,349	6.6	15,244	14.6	18,720	13.2	26,059	14.7
El Salvador	14,445	39.2	18,342	36.4	23,915	36.1	34,945	33.2	45,760	32.3	57,528	32.6
Guatemala	10,315	28.0	13,010	25.8	20,738	31.3	29,745	28.2	38,700	27.3	55,885	31.7
Honduras	8,294	22.5	13,761	27.3	13,207	19.9	18,355	17.4	20,520	14.5	21,490	12.2
Nicaragua	1,771	4.8	3,353	6.6	4,024	6.1	7,016	6.7	17,680	12.5	15,288	8.7
Total	36,803	100.0	50,367	100.0	66,233	100.0	105,395	100.0	141,480	100.0	176,250	100.0
Importaciones (c. i. f.)												
Costa Rica	4,046	10.9	3,487	6.9	3,975	6.0	8,552	8.1	14,400	10.2	23,192	13.2
El Salvador	14,663	39.8	22,054	43.7	27,944	42.1	39,205	37.2	42,440	29.9	51,963	29.5
Guatemala	8,868	24.0	11,187	22.2	14,176	21.4	26,366	25.0	31,250	22.0	34,237	19.4
Honduras	6,353	17.3	8,908	17.7	13,256	20.0	18,004	17.0	23,050	16.3	35,163	19.9
Nicaragua	2,873	7.8	4,731	9.4	6,882	10.3	13,268	12.6	30,340	21.4	31,695	17.9
Total	36,803	100.0	50,367	100.0	66,233	100.0	105,395	100.0	141,480	100.0	176,250	100.0

Fuente: Las cifras para 1961-1965 han sido adaptadas del Boletín Estadístico 1965, del Consejo Monetario de Centroamérica, de julio 1966 (1961-1965); las cifras de 1966 han sido adaptadas de la Carta Informativa (Anexos Estadísticos 62), mayo 12, 1967, de SIECA. Los porcentajes no suman necesariamente 100 debido a redondeos.

gros inherentes en una situación de industrias protegidas, tipo monopolio, libres para explotar, al mismo tiempo que libres de las presiones para ser más eficientes, alguna forma de control sobre ellas fue esbozada mediante obligaciones relacionadas con la capitalización inicial, el margen de participación centroamericana, capacidad instalada y producción inicial, precio y calidad del producto, y canales de distribución.¹⁰

Integración Regional.

La ALALC, establecida en 1960 bajo los términos del Tratado de Montevideo, ha incluido siempre un grupo mucho más diverso de países que los que forman el MCCA, en un contexto de incorporación creciente.

En verdad, esta diversidad, y las implicaciones para la integración que surgen de ello, sugirió una referencia especial en el Tratado Original. El artículo 32, incorporado expresamente en beneficio de los países de menor desarrollo económico relativo, ofreció a estos países tratamientos favorables en varios aspectos: 1) en el estímulo a la introducción o expansión de actividades productivas específicas; 2) en el establecimiento de las rebajas arancelarias y otras restricciones al comercio, y 3) en las operaciones para resolver las dificultades de Balanza de Pagos. A continuación, la resolución 71 (III) generalizó el intento de asegurar, como una necesidad, "una justa distribución de los beneficios ... (de la integración)" para países que tengan "mercados insuficientes" o que sean "de menor desarrollo". Después, a medida que la ALALC se ha dispuesto a caminar hacia un MCLA, cada resolución de significación ha incorporado alguna disposición especial sobre la situación de los países de menor desarrollo relativo.

En la prosecución de su objetivo central de promoción del desarrollo económico, la ALALC ha favorecido una rebaja de barreras en el comercio intraregional, al mismo tiempo que una coordinación más estrecha de planeamiento entre los países miembros, con el fin de alentar la expansión de mercados regionales (y nacionales) y un mayor flujo de comercio intraregional. La implantación del importante proceso de desgravación implica poner énfasis, respectivamente, en (a) las listas nacionales; (b) lista

10 La aceptación de la idea de "industrias de integración" fue lenta. Solamente una industria fue establecida al comienzo: la compañía GINZA, localizada en Guatemala. Otros planes, que cubren industrias actualmente en proceso de establecimiento, incluyen plantas de soda cáustica y de insecticidas, designadas para Nicaragua, y una fábrica de vidrio plano designada para Honduras.

común, y (c) acuerdos de complementación. En cada caso, se han previsto concesiones especiales para los países de menor desarrollo.

En relación a las listas nacionales (que consisten en productos en los cuales los derechos, o sobrecargos, han sido rebajados al equivalente de no menos del 8 por ciento del promedio ponderado aplicable a terceros países, y cuyas rebajas a su vez, son normalmente extendidas a todos los miembros de ALALC bajo los términos de la cláusula de la nación más favorecida), los países miembros han retenido para sí el derecho discrecional de la "cláusula de escape" para abstenerse de otorgar concesiones en el caso de dificultades de balanza de pagos o de una seria amenaza a una cierta producción de vital importancia para la economía nacional. Para ilustrar la utilización de este derecho, puede mencionarse que Chile, Colombia y Uruguay han invocado la cláusula de escape en relación a un número limitado de productos. Además, ha subsistido la posibilidad de una concesión especial para relevar a un miembro del Tratado de la obligación de otorgar una reducción tarifaria anual del 8 por ciento, que hasta ahora ha sido acordada para Ecuador y Paraguay.

En relación a la lista común, los países miembros han acordado remover, hacia 1973, todas las tarifas y otras restricciones contra todos los productos afectados por ellas en la medida que entren al comercio intra-regional. El procedimiento proyectado fue adicionar a la lista, cada tres años, comenzando en 1961, el 25 por ciento de los productos transados, previendo que resultaría virtualmente en una incorporación total de productos a la lista hacia 1973. El énfasis se ha puesto en los productos actualmente intercambiados, sin atención especial para aquellos que aún no se incorporan al comercio. Lo que es muy significativo, la computación de las concesiones sobre una base porcentual prometía afectar más a los países más dependientes del comercio, desproporcionadamente a los países de menor desarrollo. En ausencia de una diversificación considerable, en el interin, estos países, generalmente en una posición competitiva de todas maneras débil, estaban sujetos a experimentar un impacto adverso en esas circunstancias. El reconocimiento de esta perspectiva fue citado como justificación para retrasar la aplicación de las reducciones, extendiéndose el período más allá de 1973 para ciertos productos agrícolas de importancia principal para los países de menor desarrollo relativo.

También de importancia fueron los "acuerdos de complementación", un área en la cual las necesidades especiales de los países de menor desarrollo ha sido más difícil de tomar en cuenta. La idea detrás de los acuerdos de complementación —es decir, arreglos para el establecimiento

inmediato de comercio libre entre dos o más países, de productos específicos o grupos de productos— ha sido la aceleración de la integración mediante la facilitación del desarrollo de una amplia área de sectores industriales determinados. Aplicado a los países de menor desarrollo, el pensamiento ha sido que la inversión pudiere ser atraída con más seguridad a un país cuyo mercado es muy pequeño el cual no hubiera podido atraerla por sí solo.¹¹ Sin embargo, a la fecha, los acuerdos de complementación han comprendido fundamentalmente a los países más desarrollados. Por consiguiente, la reacción de los países de menor desarrollo se ha tornado algo crítica: un sentimiento de que los acuerdos de complementación pueden promover la gravitación de nuevas industrias regionales a centros establecidos en Argentina, Brasil y México, y que, en el hecho, la falla de los países de menor desarrollo de convertirse en firmes participantes de tales acuerdos, desde el inicio, los colocará más tarde en un plano de competencia aún mayor.¹²

Más allá de los procedimientos mencionados para lograr las reducciones arancelarias, la resolución 53 (II) introdujo el concepto de un acuerdo sobre "margen de preferencia", conjuntamente con la intención general de establecer un margen de preferencia razonable, que pudiera estimular una sustitución gradual de las importaciones habituales del país por artículos de producción nacional, la meta fue sancionar el tratamiento tarifario discriminatorio que pudiere favorecer a los países de menor desarrollo de la ALALC en su comercio con los otros miembros. En la práctica, los márgenes de preferencia experimentaron reducciones al punto de que en 1967 son casi inexistentes. Sin embargo, los países de menor desarrollo continúan favoreciendo fuertemente la existencia de los márgenes

11 Hasta abril de 1968 se han firmado cinco acuerdos de complementación: máquinas estadísticas (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), 1962; tubos electrónicos (Argentina, Brasil, México y Uruguay), 1964; artículos eléctricos para el hogar (Brasil y Uruguay), 1966; equipo eléctrico y electrónico de comunicación (Brasil y Uruguay), 1966; e industria química, diciembre 1967. Fuente: A. L. A. L. C., *Síntesis Mensual*, marzo de 1968, pág. 132.

12 La Resolución 100 (III) de la Conferencia de las Partes Contratantes de la A.L.A.L.C. estableció una mayor flexibilidad en el proceso de complementación. Los países no sujetos a acuerdos subregionales podrían, desde entonces, negociar para incluir mediante adición de una concesión "razonable", pero no idéntica, o, alternativamente, podrían desarrollar acuerdos separados entre ellos, sin obligación de extender los beneficios a terceros países. Se logró un acuerdo también en que los miembros más grandes no interferirían en los acuerdos exclusivos de los miembros más pequeños, pero, a su vez, podrían suscribir acuerdos con éstos, libres de la amenaza de nueva competencia entre ellos mismos.

nes de preferencia que los beneficien —lo que en el hecho llevó a una propuesta en la Reunión del Consejo de Ministros, en agosto de 1967, para establecer un régimen de márgenes de preferencia con tres categorías, aplicable por cada país a las importaciones de los otros miembros de la ALALC (los países más desarrollados otorgarían un margen del 20 %; los de mercado insuficiente un margen de 12 por ciento; y los países de menor desarrollo relativo concederían un margen del 8 por ciento).¹³

La información del Cuadro 4 refleja el progreso obtenido en el incremento del comercio intrazonal, de la ALALC, en que una gran proporción se puede atribuir, presumiblemente, a las reducciones de tarifas. El índice de comercio intraregional creció de 100 a 222 entre 1961 y 1966, mientras que el de comercio extrazonal creció, en ese mismo período, de 100 a 126. El comercio intraregional como porcentaje del comercio global total de la región creció de 6 por ciento a 10.5 por ciento durante ese período. Es interesante anotar que la distribución del comercio intraregional se modificó muy poco durante el período. Los países más desarrollados. (en especial Argentina y Brasil) dominaron el comercio intraregional, mientras que la contribución de algunos países de menor desarrollo (por ejemplo, Ecuador y Paraguay) ha decrecido.

Concurrente con las provisiones tarifarias y comerciales citadas, la ALALC está desarrollando también un sistema zonal de pagos, procediendo sobre la base de una serie de acuerdos bilaterales entre bancos centrales. Iniciado sólo en 1966, la evidencia indica que es satisfactoria la participación de los bancos centrales lograda hasta la fecha, ya que de los 9 bancos que suscribieron originalmente el Acuerdo General, 7 participaron activamente en la aplicación práctica del mismo durante el primer período de su funcionamiento, completando casi en su totalidad la red de convenios recíprocos entre ellos. Sin embargo, si se consideran todos los países miembros de la ALALC el potencial de convenios es mayor. Algunos países difirieron su ingreso a la mecánica operativa del Acuerdo General por dificultades de orden interno que ya han sido superadas y se prevee una ampliación considerable del número de convenios entre pares de bancos en el futuro inmediato por la incorporación de los nuevos bancos al sistema. Recientemente, en varias reuniones de expertos que tuvieron lugar en

13 Esta propuesta responde a la decisión de la Declaración de los Presidentes, de abril de 1967. (Capítulo I, literal c del numeral 4, relativo a la adopción de Medidas Comunes a los Países Latinoamericanos) Doc. A. L. A. L. C./CM-II/VI-E/dc 19, 22: agosto 1967.

enero de 1968, hubo consenso en que el régimen de créditos recíprocos había demostrado tener una sencillez y flexibilidad que le había permitido funcionar sin inconveniente y que, aunque en algunos casos el importe de los créditos no había sido suficiente para atenuar el desequilibrio entre los pagos bilaterales de algunos países, ello no había sido obstáculo que trabara las corrientes comerciales y de pago. Esto se debe a que el mecanismo prevee un medio rápido y sencillo para aumentar los montos de los créditos pues es suficiente un simple intercambio de notas para que el acuerdo quede perfeccionado, lo que permite un ajuste dinámico a las cambiantes situaciones que presentan los pagos entre los países de la zona.

El Cuadro 5 muestra el detalle de los balances netos al 31 de diciembre de 1967. Si aumentara el monto potencial que pudiera cubrirse (y se están efectuando negociaciones con este fin), ésto tendría implicaciones de importancia cada vez mayor. Debe notarse que, a la fecha, los países más desarrollados son los acreedores, mientras que los menos desarrollados son los deudores.

Representando un tipo de ayuda mutua dentro de la región, las características de préstamos en los arreglos crediticios varían de (a) una dependencia menor del financiamiento ordinariamente costoso de fuera de la región, a (b) un intento aparente dentro de la región en la dirección de un desarrollo equilibrado.¹⁴

SITUACION ACTUAL Y POSIBILIDADES FUTURAS

En la medida que la ALALC intente ejercer liderazgo en el cambio hacia el MCLA le es indispensable poner cuidado —tal vez mayor atención que en el pasado— a la situación especial de los países de menor desarrollo. En relación a ésto, requiere concentrarse en tres áreas de actividades potenciales: (1) integración subregional, (2) integración sectorial y acuerdos de complementación, y (3) el papel del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Integración Subregional

La avenida de los acuerdos subregionales como una táctica transitoria para acelerar la integración total de la América Latina fue reconocida pri-

14 A. L. A. L. C. está estudiando, a la fecha, la cuestión del arancel externo común.

mero en la Conferencia de 1964, en Bogotá.¹⁵ La razón fundamental fue simple: lo que no es posible lograr en una base global puede ser logrado en bloques menores, esperándose obtener un progreso sustancial hacia la integración a este nivel. A su tiempo ha surgido un movimiento formal integracionista importante, este es el del Acuerdo Subregional Andino que cubre a Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela.¹⁶

Por ejemplo, los países participantes del Grupo Andino parecen tener mucho en común, lo que pudiera facilitar un progreso inmediato. Son geográficamente contiguos y participan de importantes similitudes en sus condiciones económicas e históricas. La propuesta, en su caso fue la aceptación de una mayor movilidad de factores y de productos (específicamente, un movimiento mayor de personas, productos y capital entre los países), acompañada de la imposición de una tarifa externa común y una dedicación explícita para lograr una mayor coordinación en todas las políticas económicas. Como resultado de varias reuniones oficiales, desde su comienzo, el Grupo Andino ha dispuesto: a) la formulación de un plan de integración que involucra acuerdos comerciales para el desarrollo conjunto de las industrias petroquímicas y de maquinarias, y la integración de la industria automovilística; b) acuerdo en un esquema de rebajas arancelarias que busca una reducción inicial del 50 por ciento, a continuación, rebaja del 10 por ciento anual hasta lograr el comercio libre dentro de un plazo de cinco años, c) medidas tendientes a concluir en el establecimiento de una Corporación Andina de Fomento (CAF) que pueda facilitar inversiones en la subregión y d) establecimiento de un mecanismo para facilitar las liquidaciones del comercio intrazonal siguiendo los lineamientos del sistema ya probado por el MCCA.

Una vez en escena, el impacto del Grupo Andino en el funcionamiento de la ALALC ha resultado considerable. Por una parte, es el grupo más grande que busca la integración subregional y provee a sus partidarios de un buen caso de apoyo. Cada vez con más fuerza, se prevé que del mismo se derivan tres beneficios probables: (1) una menor vulnerabilidad a fluctuaciones derivadas de factores externos; (2) una posición más fuerte en lo que se refiere a convenios internacionales, y (3) mayores posibilidades para desarrollar una política industrial más racional. Por otra parte, las negociaciones internas del Grupo han permitido observar ya en

15 La Conferencia de las Partes Contratantes de la A. L. A. L. C.

16 El arreglo relativo al M. C. C. A. y Panamá estaba en existencia con anterioridad a 1964. Aunque se le considera un esfuerzo subregional en un sentido técnico, este arreglo particular no ha sido identificado así previamente.

el seno de la ALALC la naturaleza básica de una brecha potencial existente entre los países más desarrollados y de menor desarrollo. Estos, dirigidos por Colombia y Chile, han favorecido una integración rápida, mientras que los más desarrollados, guiados por Brasil, Argentina y México, han preferido la cautela, para evitar alterar sus propias economías.¹⁷ Esta brecha potencial surgió durante la reunión del Consejo de Ministros de la ALALC en 1967, resultando en el reconocimiento oficial del Grupo Andino como la "cuarta potencia".¹⁸

En verdad, el real significado del Grupo Andino para la ALALC, es que se asocia con la cristalización del descontento con la estructura y mecanismo de la Asociación y su Tratado. La dificultad inmediata de la ALALC surge de la inclusión de países económicamente tan diversos para inducir a una rápida integración. Dado el procedimiento inicial de la ALALC, los desarrollos del mercado aparecen inevitablemente aliados del lado de la industrialización en —primero y más importante— los países más grandes y más desarrollados: Argentina, Brasil y México. En vista de esto, el Grupo Andino representa un intento de sus países participantes, de crear un mercado integrado suficientemente grande como para inducir a un desarrollo industrial mayor que el que era probable sin su establecimiento. El Grupo Andino, como el MCCA, probablemente ayudará a disminuir la barrera que presenta la gran diversidad de países que hoy componen la ALALC. Mediante la unificación en un grupo subregional, los países relativamente menos desarrollados están, en un sentido, protegidos de movilizarse tan rápido como pueden, mientras que, al mismo tiempo, los países más desarrollados, no incluidos en el esfuerzo subregional, permanecen libres de proceder a un ritmo más lento.

Después de la reunión de Cancilleres de la ALALC en Asunción, 1967, que sancionó la compatibilidad del Tratado de Montevideo con los acuerdos subregionales, el Grupo Andino se movilizó y ha conseguido hasta el presente establecer la Corporación Andina de Fomento, llegar a un acuerdo de complementación del sector petroquímica y elaborar los artículos del Acuerdo Subregional que serán presentados próximamente para su apro-

17 Como ilustración de este punto, compárense los editoriales principales del *Buenos Aires Herald*, del 10 de agosto de 1967, pág. 8, y el artículo del Presidente de Chile, Sr. Eduardo Frei, "Integración de América Latina", aparecido en *Progreso 66/67*, de New York, 1967.

18 La expresión "cuarta potencia" fue usada primero por el Secretario Ejecutivo de A. L. A. L. C., Sr. Gustavo Magariños, para distinguir el grupo Andino de las otras tres principales potencias latinoamericanas —Argentina, Brasil y México.

bación. Además, está procediendo rápidamente en la elaboración de una tarifa común para el bloque. La única nube en el horizonte la constituye la posición de Venezuela, cuyos grupos de industrialistas temerosos de la competencia de manufacturas de menor costo de producción provenientes de otros países del Grupo Andino, ha estado tratando de influenciar la participación de este país en dicho Grupo.

Integración Sectorial y Acuerdos de Complementación

Dos procedimientos adicionales, estrechamente relacionados uno con el otro, están disponibles para disminuir el obstáculo de la diversidad y por consiguiente ayudar a transmitir los beneficios del desarrollo equilibrado a todos los países, incluyendo los de menor desarrollo. Estos son la integración sectorial y los acuerdos de complementación que envuelven arreglos pertinentes a un producto o a un grupo de productos. Con su participación, un país relativamente menos desarrollado se puede asegurar, presumiblemente, ciertos beneficios de la integración regional que de otra manera no le estaban destinados.

La integración por sectores, diseñada alrededor de ideas conocidas anteriormente en el caso de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, representa un enfoque favorito de la ALALC. Hasta el momento, su atención se concentra en tres sectores principales: hierro y acero, petroquímica y papel y celulosa. Entre éstos, sólo los dos primeros aparecen destinados para su aplicación global en el área. Como esfuerzo, existen planes para acuerdos de complementación, como asimismo para el establecimiento de tarifas externas comunes y márgenes de preferencia interna. Se sostiene que el desarrollo económico resultante puede originar un ímpetu efectivo en el proceso hacia un mercado común total.

Un paso alejado de la integración sectorial es el método de acuerdos de complementación. Dos o más países miembros pueden establecer un comercio libre inmediato en los productos cubiertos por el acuerdo protegiéndolos de la competencia externa con una tarifa externa común. En esencia, la meta es fortalecer la integración regional por medio de una táctica correlacionada de doble propósito: (a) asegurar un mercado suficientemente grande para permitir las economías de escala (especialmente importante para un proceso manufacturero exitoso), y (b) protección de este mercado para los nuevos productores con tarifas que inhiban la competencia externa. La iniciativa para establecer un acuerdo de complementación puede provenir del gobierno o de la empresa. La ALALC no sólo

juega el papel de intermediario sino también el de promover el interés activo de las partes en perspectiva, utilizando los criterios de a) la promoción industrial, b) el incremento de comercio intra-ALALC, y c) la minimización de la dependencia del área de importaciones.¹⁹ En la práctica, las circunstancias materiales conducentes a la categorización de industrias de complementación incluyen las siguientes: 1) plantas normalmente competitivas en varios países, aceptan la especialización y confían en el comercio libre del producto dentro de la región y en el servicio del mercado, en vez de continuar produciendo en cada caso una línea completa de productos; 2) en lugar de producir todos los componentes de un producto final en un mismo mercado, se asegura su producción en varios países y su montaje posterior se realiza en uno o varios de los países; y 3) en vez de desarrollar todas las fases de un proceso productivo en un país, las etapas de producción se dividen entre los países con anterioridad al montaje o procesamiento final y, eventualmente, al comercio libre entre países miembros.²⁰

El Papel del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores

Finalmente, en relación a cómo se administra la ALALC, la situación inicial de no disponer de un órgano directivo apropiado (es decir, ausencia de un poder ejecutivo a nivel ministerial) fue posteriormente modificada al crearse el Consejo de Ministros.

El desempeño del Consejo de Ministros en su primera reunión, a fines de 1966 fue evaluado de distinta manera: criticado por Chile, un país de menor desarrollo en base a falta de imaginación y de vigor; con simpatía por Argentina, un país más desarrollado, por estimar que un enfoque más cauteloso es el apropiado. La decisión más importante implicó la aprobación de una resolución para que el Comité Ejecutivo Permanente preparara un estudio sobre un sistema de reducción automática de gravámenes, para sustituir al procedimiento de negociación producto por producto en vigencia. Con tasas automáticas diferentes para diferentes países se previó ampliamente que la posibilidad técnica de obtener concesiones comerciales en número creciente —en lugar de una continuada disminución de concesiones— era una perspectiva probable. Algunos, sin embargo, cues-

19 Machinery and Allied products Institute, *The Latin American Free Trade Association: Progress and Prospects*, May 11, 1967, pág. 11.

20 *Ibid.*, pág. 12.

tionaron las ventajas de las reducciones automáticas en base a que ellas negarían o reducirían grandemente la fuerza de las reuniones sectoriales.²¹

Más reveladora fue la segunda reunión del Consejo de Ministros en 1967. Esta vez, se esperaba extensamente, que se mostraría la verdadera faz del Consejo, pero lo que se observó resultó frustrante para muchos. La meta de llevar adelante la ALALC como un área de libre comercio, a un ritmo preestablecido, hacia un MCLA, para lo cual se encontraban a mano las disposiciones de la Declaración de Presidentes, resultó difícil de manejar.²² La reunión, a pesar de un comienzo promisorio, se enredó rápidamente en dificultades inherentes a los diferentes intereses de los distintos miembros. Los países de menor desarrollo económico relativo —Paraguay, Bolivia y Ecuador— deseaban una reducción inmediata en las barreras tarifarias que aplican a sus productos los otros miembros de la ALALC, argumentando su necesidad de tales rebajas en términos de disminuir las diferencias entre niveles de desarrollo entre ambos grupos de países. Los países más desarrollados advirtieron el problema y estuvieron a punto de acceder a ese pedido y a otros en beneficio de los países clasificados por ALALC como de menor desarrollo económico relativo. Sin embargo, una solicitud de Paraguay en el sentido de que se le otorgara el privilegio de localizar ciertas industrias²³ para satisfacer las demandas del mercado regional sólo en su territorio, resultó en un fracaso de todas las demás resoluciones a favor de esta categoría de países. Ellas fueron las referentes a: a) una resolución para congelar tarifas y otras restricciones al comercio, para asegurar aparentemente una base firme contra la cual podrían negociarse rebajas arancelarias; b) un resolución para reorganizar las tarifas sobre los productos de la lista común para facilitar su reducción, como se ha previsto, hasta 1973; y c) una resolución respecto a un esquema de ventajas tarifarias sugerido para los países de menor desarrollo económico relativo de la ALALC. Además, como los países de menor desarrollo relativo condicionaron su voto a la aprobación de las resoluciones que les beneficiaban, los planes para reemplazar el general-

21 Mientras que la tendencia en las concesiones tarifarias ha sido aceptar cada vez más las recomendaciones de las reuniones sectoriales, puede sostenerse seriamente que las concesiones limitadas a esta fuente son insuficientes para mantener el impacto demostrado por la A. L. A. L. C. en su período inicial.

22 La Declaración de Presidentes surgió de la Reunión de Jefes de Estado Americanos del 12 al 14 de abril de 1967, en Punta del Este, Uruguay.

23 Estas eran: industrias de madera, de fibras vegetales suaves y duras para envases, de papel y celulosa de fibras largas y de productos alimenticios elaborados (legumbres, frutas y hortalizas).

mente poco satisfactorio enfoque de producto-por-producto de rebajas arancelarias por procedimiento automático también fueron postpuestos.

El problema reside en la naturaleza misma del Consejo de Ministros. Fundamentalmente, los miembros del Consejo son los Ministros de Relaciones Exteriores, y no representantes de Ministerios de Economía, que están más directamente relacionados o son los que conducen la política económica de sus respectivos países, como lo son sus contrapartes del relativamente más exitoso MCCA. Además, a diferencia del MCCA, en donde se busca un acuerdo final sobre los puntos de la agenda antes de una reunión formal, el procedimiento de la ALALC ha sido uno de retener la mayor cantidad de trabajo hasta la misma reunión formal. Por lo tanto, en general, existe la suposición que la ALALC sufre de una debilidad administrativa. No sólo hay dudas sobre la representación en el Consejo, sino que además, sobre lo adecuado de los procedimientos respecto a) al examen de materias a nivel de trabajo, y b) a tomar acción sobre lo decidido por los miembros. La sugerencia, entonces, es que la ALALC necesita una entidad organizativa central más poderosa una vez que sea definitivamente capaz de pensar regionalmente y de ejecutar actividades requeridas por el desarrollo económico en términos regionales. Lejos de ello, la ALALC aparece como falta de la fuerza necesaria para inducir a los gobiernos individuales a diseñar su desarrollo nacional dentro de términos de referencia regionales en vez de continuar a lo largo de líneas casi autárquicas, cada uno aparentemente deseoso de hacer un esfuerzo por la integración solamente después que otro otorgó, voluntariamente, concesiones.

Lo que la ALALC será capaz de hacer acerca del problema anterior queda por verse. Un cambio en la composición del Consejo es, por supuesto, muy posible. El sentimiento nacionalista, sin embargo, plantea una barrera mucho más inflexible. La oposición entre intereses nacionales y necesidades regionales no es con frecuencia prontamente resuelta, no hasta que países individuales, y sus representantes, se convencen de que sus intereses nacionales son satisfechos en el curso del servicio de la necesidad regional. Una cosa se necesita con seguridad: si se quiere que la ALALC tenga éxito para dirigir un movimiento hacia un MCLA total, deberá contar con medios y arbitrios para lograr la aceptación y el avance de principios regionales.

EVALUACIONES Y CONJETURAS

El punto de las secciones anteriores, como indiscutiblemente fue

Cuadro 4: A. L. A. L. C.: Comercio Intra-Zonal, 1961-1966

	1961		1962		1963		1964		1965		1966	
	\$U.S. (Miles)	%										
Exportaciones (f. o. b.)												
Argentina	100,030	33.5	141,415	39.9	185,004	43.5	218,417	39.3	231,104	36.4	242,700	36.0
Brasil	95,198	31.9	75,766	21.4	76,046	17.9	152,772	23.9	197,406	31.1	181,512	26.9
México	7,879	2.6	16,684	4.7	25,946	6.1	33,983	6.1	36,345	5.7	56,665	8.4
Chile	34,812	11.7	39,383	11.1	49,327	11.6	54,495	9.8	53,231	8.4	53,673	8.0
Colombia	6,099	2.0	7,306	2.1	6,050	1.4	10,900	2.0	16,700	2.6	29,113	4.3
Perú	31,547	10.6	48,775	13.8	49,120	11.6	63,835	11.5	54,082	8.5	52,272	7.7
Uruguay	5,828	2.0	8,015	2.3	15,002	3.5	15,000	2.7	15,582	2.5	26,751	4.0
Ecuador	7,463	2.5	6,087	1.7	8,019	1.9	11,116	2.0	13,182	2.1	12,527	1.9
Paraguay	9,888	3.3	10,890	3.1	10,658	2.5	14,846	2.7	17,550	2.8	19,954	3.0
Total	298,744	100.0	354,321	100.0	425,172	100.0	555,364	100.0	635,182	100.0	675,167	100.0
Importaciones (c. i. f.)												
Argentina ¹	126,013	35.0	103,184	24.6	101,620	19.4	170,663	26.5	255,653	33.1	226,674	28.9
Brasil	45,163	12.5	128,595	30.6	163,921	31.2	167,961	26.0	190,411	24.7	167,043	21.3
México	4,143	1.2	6,105	1.5	10,836	2.1	17,321	2.7	29,674	3.9	33,693	4.3
Chile	94,476	26.2	80,539	19.2	120,027	22.9	128,888	20.0	122,076	15.8	140,943	18.0
Colombia	10,186	2.8	12,522	3.0	21,392	4.1	33,100	5.1	38,352	5.0	56,029	7.1
Perú	31,802	8.8	45,186	10.8	62,000	11.8	58,876	9.1	80,945	10.5	91,481	11.7
Uruguay	34,526	9.6	34,036	8.1	31,751	6.1	49,300	7.6	32,083	4.2	46,030	5.9
Ecuador	4,104	1.1	3,870	0.9	5,172	1.0	7,640	1.2	8,965	1.2	8,349	1.1
Paraguay	9,763	2.7	6,049	1.4	8,425	1.6	11,559	1.8	13,307	1.7	14,317	1.8
Total	360,176	100.0	120,086	100.0	525,144	100.0	645,308	100.0	771,466	100.0	784,559	100.0

Fuente: A. L. A. L. C. (Comité Ejecutivo Permanente). Comercio Intra-zonal por Países de Destino o Procedencia. CEP/Repertorio 876/Add. 1, agosto 14, 1967. Los porcentajes no suman necesariamente 100 debido a redondeos.

¹ Valor en c. i. f.

subrayado por los acontecimientos de la reunión del Consejo de Ministros en 1967, es que un desafío importante —en verdad el desafío mayor— que enfrenta la ALALC en su ruta hacia un MCLA involucra el problema de desarrollo equilibrado en el sentido de cómo se van a distribuir los beneficios de la integración entre los países participantes. Con seguridad, se presentan problemas técnicos y de estrategia que requieren respuestas apropiadas: 1) Cómo se canalizará el esfuerzo integracionista para promover el desarrollo balanceado? 2) ¿Cómo se puede estar seguro que el desarrollo balanceado está ocurriendo o ha ocurrido? 3) ¿Cómo se pueden medir los beneficios entre países? Pero lejos de las técnicas y de las estrategias, el requisito básico es que los países participantes *sientan* con seguridad el impacto beneficioso —que no es un requisito fácil de satisfacer cuando los países se encuentran en diferentes niveles de desarrollo y, tienen además diferentes expectativas. ¿Porqué debiera un país "más débil" (clasificado como un país de menor desarrollo o de mercado insuficiente) abrir sus puertas a un mayor comercio intrazonal, y por lo tanto a nueva competencia y a un inevitable reajuste total, en ausencia de seguridades satisfactorias, a cambio de una participación en las ganancias de la industrialización regional? Por otra parte, ¿cuán alto es el precio (en la forma de establecimiento deliberado de una industria en un país de menor desarrollo) que debiera pagar un país "más fuerte" —por ejemplo, Argentina, Brasil o México— para ganar el mercado ampliado de un comercio intrazonal mayor? ²⁴

Algunas ventajas

Ponderando las múltiples consideraciones que necesariamente se encuentran implícitas en tales asuntos, los países de menor desarrollo supuestamente ganan ciertas ventajas simplemente en virtud de ser miembros de un mercado común:

1. *Importaciones más baratas.* Con la integración se provoca una mayor eficiencia en la producción y se asegura un movimiento de bienes libres de aranceles o de otras barreras restrictivas, por lo cual el consumidor final puede esperar productos a precios menores, y tal vez una mejor calidad y mayor variedad. Igualmente, se beneficiarán los produc-

²⁴ Más allá del problema de la "distribución de beneficios" entre países, existe siempre la importantísima consideración del resultado *global* de la actividad económica. Es claro que los méritos de una amplia asignación regional de recursos necesita ser ponderada cuidadosamente contra acciones adoptadas para "imponer" producciones en localidades particulares.

tores dependientes de importaciones de partes componentes de otros lugares dentro de la región.

2. *Mayores oportunidades.* Con integración surge una movilidad mayor en todos los factores productivos, incluyendo el factor trabajo. La perspectiva se amplía al “reducir” algún “excedente” de trabajo de países de menor desarrollo para ser utilizado en países de mayor desarrollo. En la medida que el trabajo se combine mejor con la disponibilidad de capital, puede esperarse una presión por una mayor igualdad de ingresos entre países, en lugar de una ampliación continua de diferencias en ingresos. Los principales países establecerán el ritmo de actividad económica a través de la región “arrastrando” en cierto sentido a los países de menor desarrollo ejerciendo una influencia regional global.

3. *Ampliación de las perspectivas extra-regionales.* A través del fortalecimiento en el proceso de integración, se mejora la capacidad para comercializar nuevos productos fuera del área integrada. Esto es una ventaja clara para los países más grandes, aunque compartida en alguna medida por los países de menor desarrollo.

4. *Ventajas globales.* Al expandir las perspectivas para los competidores más fuertes, la integración favorece las “ventajas comparativas” en donde existen o aparezcan. Generalmente se acepta que la presión del área es, por lo tanto, por un ingreso real mayor, y por un nivel de empleo mayor a ingresos más altos.

Algunas desventajas

Lo anterior no descarta que se encuentren desventajas para los países de menor desarrollo. Algunas de las limitaciones más obvias de incorporarse a la integración incluyen lo siguiente:

1. *Pérdida de ingresos fiscales.* En la medida que se reduzcan y eventualmente se eliminen las tarifas algunos gobiernos están destinados a experimentar pérdidas de ingreso fiscal. Tradicionalmente las estructuras de ingresos tributarios de estos países descansa en los aranceles aduaneros. La tarifa ocupa una posición en la América Latina similar a la del impuesto a la renta en los Estados Unidos. Una característica compensadora es que sólo una pequeña porción de las importaciones de cada país ha sido de origen intraregional, alrededor del 15 por ciento, el resto habitualmente proviene de fuera de la América Latina. Por supuesto que es probable que hayan efectos muy desparejos. Específicamente, países cuya estructura fiscal descansa mucho en los aranceles se exponen a sufrir

proporcionalmente más a este respecto que otros países cuya base fiscal está más diversificada o descansa en el impuesto a la renta.

En relación al aspecto del impacto desigual, hay razones para creer que los países de menor desarrollo que son generalmente aquellos cuyos ingresos fiscales dependen de los derechos aduaneros pueden sostener el ajuste requerido con tan sólo una pequeña molestia. Cuando una fuente tributaria se erosiona, presumiblemente otras se pueden mejorar, por ejemplo, impuestos a la renta y a la propiedad, frecuentemente citados como escasamente gravados.²⁵

2. *Especialización versus diversificación.* Conforme a las presiones de la integración, el desarrollo tenderá a conformar un "ideal regional", y no un "ideal nacional". En esencia, la diversificación dentro de las entidades nacionales será eliminada en favor de una considerable especialización país por país, que será relegada a lo que exista dentro del amplio contexto de la "región".

El curso anterior, como se ha insinuado más arriba, ofrece ventajas en términos de eficiencia, porque hace posible una asignación más racional de recursos, se tiende a una producción mayor a costos unitarios menores, lo que a su vez lleva a niveles globales de ingreso real más altos. Sin embargo, con lo hermoso que parece esta perspectiva, su realización (si es que se realiza) no está libre de problemas. Primero, la transición misma implica trastornos, tanto materiales como humanos. Segundo, las ventajas prometidas de la especialización garantizan un gran peso en contra de las seguridades inherentes a la diversificación. Claramente, una economía pequeña que acepte ser un mero apéndice de una entidad más grande; vivirá, desde entonces (es decir, tendrá éxito o se estancará) en la estela de la suerte de ésta.

Una mirada hacia el futuro

Cualquier otra cosa que se pueda decir en relación a los aspectos anteriores, una prognosis cuidadosa del futuro previsible de los países de menor desarrollo parece indicar un mínimo de tres puntos principales: 1) A pesar de la integración, los países que actualmente son de menor desarrollo están expuestos a permanecer en este nivel (relativo al nivel de los países más desarrollados de la región). 2) Sin embargo, los países de

²⁵ Para posiciones y análisis que mantienen esta opinión, véase, por ejemplo, Raymond M. SOMMERFELD, *Tax Reform and the Alliance for Progress*, Austin University of Texas Press. 1966. Capítulos 2 y 10.

menor desarrollo pueden ganar con la integración, es decir, es posible que queden económicamente mejor si, en vez de perseguir sus destinos económicos unilateralmente, los prosiguen con un enfoque regional. 3) Considerando que la apreciación anterior (2) se establece en términos de "mínimo", la perspectiva real bien puede ser considerablemente mejor. Con grupos subregionales de países de menor desarrollo (MCCA, Grupo Andino, y otros que puedan formarse) y con acuerdos efectivos de complementación, la continuación, el refinamiento, y la expansión en los días futuros ofrecen mejor base para sostener expectativas más optimistas.²⁶ Mientras continúa el esfuerzo hacia el MCLA, la tarea más compleja e inmediata concierne a la tarifa externa común. Debe reconocerse que las circunstancias envueltas en este proceso descartan un camino fácil para la ALALC en esta materia. Las barreras existentes varían ampliamente: fuera de la amplitud de los niveles tarifarios, los países individuales se apoyan, en diferentes grados, en una variedad de restricciones a las importaciones.²⁷ Además, la tarifa externa común considerada como "apropiada" difiere entre países tan diversos. En general, los países de menor desarrollo esperan mantener un grado de protección mayor (para proteger nuevas industrias nacionales). Por ejemplo, México con un nivel tarifario sobre las importaciones de maquinaria muy por debajo del que mantienen otros miembros de la ALALC, se opone a una tarifa externa común que le signifique establecer tarifas más altas sobre tales importaciones. Mientras tanto, la ALALC, deseosa de promover un desarrollo balanceado entre sus miembros aparece dispuesta a satisfacer las necesidades (y deseos) particulares de los países relativamente menos desarrollados, significando una tarifa externa común por sobre un nivel mínimo. Todavía queda por verse como la ALALC reconciliará esta inclinación con la algo contradictoria disposición de la reunión del Consejo de Ministros de 1966

26 Para una evaluación anterior, en esta línea, de materias, véase Walter KRAUSE, *The Impact of Latin American Common Markets on the Economies of Member States of the Organization of American States*, Washington: Pan American Union (Staff Paper). November 1959.

27 Limitaciones de espacio impiden hacer una presentación del material pertinente. Esta información es voluminosa y difícil de manejar. Involucra los esquemas tarifarios de todos los países, y, además sus restricciones no-tarifarias. Para personas interesadas, se puede encontrar información detallada en a) A. L. A. L. C. (Comité Ejecutivo Permanente) *Restricciones Aplicables a la Importación de Mercaderías en los Países de la A. L. A. L. C.*, CEP/Repartido 820/Rev. 1, 13 de junio de 1967; y b) A. L. A. L. C. (Comité Ejecutivo Permanente) *Derechos Aduaneros y Gravámenes de Efectos Equivalentes Aplicables a la Importación de Mercaderías Vigentes en los Países de la A. L. A. L. C.*, CEP/Repartido 819/Rev. 1, junio 14, 1967. Un buen resumen aparece en c) Business International: *Business Latin America*. July 6 and 13, 1967.

que aboga por "el establecimiento de una tarifa externa común a niveles que proveen eficiencia y productividad".²⁸

Ciertas guías deben tenerse en mente, mientras ALALC prosigue hacia una tarifa externa común. Por sobre todo, hay algo más en cuestión que el simple aislamiento de una región detrás de una muralla proteccionista para promover el comercio intra-regional. Mientras esto pueda parecer para algunos un argumento suficiente cuando se trate de países desarrollados, la consideración más importante en el caso de la América Latina es definitivamente otra cosa: la introducción de un *empuje en favor del desarrollo económico*. Hacia este fin, los siguientes aspectos adquieren una significación especial. Primero, dada la dependencia del desarrollo económico (nacional o regional) de los productos importados, sería bueno tratar de mantener bajos los costos, o sea un argumento para una tarifa externa común de bajo nivel. Segundo, parece imperativo intentar una coordinación entre la tarifa externa común y los planes de desarrollo de los países, por difícil que sea de lograr (cuando los países son económicamente tan diversos). Tercero, es vital, al determinar el nivel de la tarifa externa común, que puedan cultivarse los "efectos creativos" del comercio (entre la ALALC y terceros países), de manera que la moneda extranjera escasa pueda ganarse y obtenerse, no sólo para financiar bienes de consumo necesarios sino que también:

a) para financiar la industrialización, y b) para el servicio de la deuda externa en aumento.

Por supuesto que las presiones para establecer una tarifa externa común baja, implícitas en las consideraciones anteriores, debieran balancearse con un grado de protección suficientemente alto como para permitir un comercio intra-ALALC que reemplace significativamente las importaciones de fuera de la ALALC o que provea un continuo aumento a tal comercio. Sin embargo, a su vez, cualquier protección debiera restringirse a límites que no disminuyan la tasa de crecimiento de las exportaciones a terceros países (tal comercio, considerado globalmente, cubre actualmente casi el 90 por ciento de las exportaciones de la ALALC y el 80 por ciento de las del MCCA).

Hemos notado, a través de las consideraciones anteriores, la distinción

²⁸ A. L. A. L. C. (Consejo de Ministros) *Resolución 17 (CM-I/II-E)*, 10 de diciembre de 1966.

Cuadro 5: *Compensación multilateral en la A. L. A. L. C.*

A) Saldos netos de los respectivos bancos centrales,

mayo 22, 1966 — Diciembre 31, 1967

(En miles de dólares)

País	Débitos		Créditos	
	Total	%	Total	%
Argentina			89.829	74.7
Colombia	7.870	6.5		
Chile	70.443	58.6		
Ecuador	1.393	1.2		
México			27.056	22.5
Paraguay			3.393	2.8
Perú	40.572			

B) Acreedores y deudores en el sistema de compensación
de sueldos de la A. L. A. L. C.

	Deudores		Acreedores	
	Argentina	México	Paraguay	Total
Colombia	1.021	5.927	—	6.948
Chile	50.745	15.666	1.334	67.745
Perú	47.900	(2.363) ^{a)}	46	45.583
Total	99.666	19.230	1.380	120.276

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Documento presentado a la Reunión del Grupo de Expertos Gubernamentales para Estudiar las Implicaciones Financieras de la Integración, México, enero, 1968.

a) Perú tiene saldo acreedor con México.

entre los países más desarrollados y los relativamente menos desarrollados, diferenciación que tiene una base real pero que, sin embargo, está abierta a interpretación y a negociación. Además, los llamados "países de menor desarrollo", a pesar de la impresión que uno puede obtener, no están unidos ni en forma organizada ni en aspiraciones, ni en conducta. Como se confirmó durante la reunión de 1967 del Consejo de Ministros, los desacuerdos potenciales limitan cualquier esfuerzo para constituir un "frente común". En esta reunión, las demandas de amplias concesiones tarifarias de Paraguay, Ecuador y Bolivia, encontraron fuerte oposición (en la forma de un rechazo a conceder una rebaja arancelaria no-negociada) de Colombia y Chile, clasificados también como menos-desarrollados, por lo que los Ministros de Relaciones Exteriores de Paraguay, Ecuador y Bolivia se retractaron de ciertos proyectos de resolución que, en principio, se habían aprobado anteriormente.²⁹ Son los desacuerdos como éstos los que, precisamente, nublan el curso de las operaciones de la ALALC y que se colocan entre lo que existe actualmente y el logro del MCLA.

DIE SITUATION DER WENIGERENTWICKELTEN LÄNDER IN EINER LATEINAMERIKANISCHEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

Zusammenfassung

Das schwierigste Problem dem sich Latein-Amerika heutzutage gegenüber sieht in seinem Integrationsbestreben, das auf die Bildung einer lateinamerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft gerichtet ist, besteht in der unausgeglichenen Entwicklung der Länder die ihr zugehören sollen und auch darin, wie die Vorteile einer Integration zugemessen werden sollen.

Je grösser die relativen Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern, je grösser die Schwierigkeiten in der Zumessung der Vorteile. Die Länder des A. L. A. L. C. (Latein-Amerikanisches Freihandels-Gebiet) weisen grössere wirtschaftliche Unterschiede auf, als die der Zentral-Amerikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, weshalb auch das A. L. A. L. C. besondere Leitlinien aufgesetzt hat um die Länder mit geringerer relativer Entwicklung zu begünstigen.

Vorbereitende Schritte zur Bildung der Wirtschaftsgemeinschaft sind: a) eine sub-regionale Integration, und b) eine abschnittsweise Integration und ergänzende Vereinbarungen, was es möglich machen würde: 1) in geringerem Mass das zu erreichen, was im Ganzen zu schwer fällt, und 2) die Unterschiede zu vermindern, die heute noch bestehen zwischen den Ländern, die Wirtschaftsgemeinschaft bilden sollen. Von einem anderen Gesichtspunkt aus erscheint es angebracht, das A. L. A. L. C. mit einer wirksameren Verwaltung auszustatten.

²⁹ Society for International Development, *Survey of International Development*, september 15, 1967, pág. 1.

Die unmittelbarste und komplizierteste Ausgabe ist die Festsetzung eines gemeinsamen äusseren Zolltarifs, der genügend anpassungsfähig sein soll, um die Einfuhr von lebenswichtigen Gütern zu erlauben von denen die wirtschaftliche Entwicklung abhängt, und der auch Anstoss geben soll zur Entwicklung des Aussenhandels um damit Devisen zu erlangen, nicht nur um die Einfuhr von Verbrauchsgütern zu finanzieren, sondern auch vor allem die von Kapitalgütern, und der gleichzeitig auch die gebührende Amortisierung der Auslandsschuld ermöglichen soll. Es liegt auf der Hand, dass ein solcher Zolltarif mit den Entwicklungsplänen koordiniert werden muss.

LA SITUATION DES PAYS MOINS DÉVELOPPÉS DANS UN MARCHÉ COMMUN LATINO-AMÉRICAIN

Résumé

Le problème majeur qu'affronte actuellement l'Amérique Latine dans le procès d'intégration vers la constitution du Marché Commun latino-américain, implique la question du développement équilibré des pays qui le formeront, au sens de comment les bénéfices de l'intégration seront-ils distribués.

A une plus grande inégalité relative parmi les pays, correspond des difficultés majeures dans la distribution des bénéfices. Les pays de l'A. L. A. L. C. montrent des diversités économiques majeures que ceux du M. C. C. A., et à cause de cela l'Association a-t-elle inclus des dispositions spéciales à la faveur des pays d'un moindre développement relatif.

Des démarches préalables à la conformation du M. C. L. sont: a) l'intégration sous-régionale, et b) l'intégration sectorielle et les accords de complémentation, lesquels permettront: 1. d'obtenir dans une moindre échelle ce que globalement est difficile, et 2. de diminuer les différences actuelles parmi les pays qui constitueront le M. C. L. Un autre aspect est celui de doter à l'A. L. A. L. C. d'une administration plus efficace que l'actuelle.

La tâche immédiate la plus complexe c'est l'établissement d'un tarif extérieur commun, suffisamment apte pour permettre les biens vitaux dont dépend le développement et que donne lieu à la création de commerce avec les tiers pays à fin d'obtenir des devises pour financier, non seulement l'importation des biens de consommation mais aussi celles de capital et en plus permette d'amortir la dette extérieure; naturellement, ce tarif devra être coordonné avec les plans de développement.

THE SITUATION OF LESSER DEVELOPED COUNTRIES IN A LATIN AMERICAN COMMON MARKET

Summary

A major problem which Latin America faces today in the process of integration towards the setting up of a Latin American Common Market is that of balancing development in the countries which are to comprise it and, correlatively, how the benefits of integration are to be distributed.

The larger the relative inequality among the countries, the larger the diffi-

culties which will have to be met in allotting the benefits. The countries of A. L. A. L. C. (Latin American Free Trade Area) show economic differences more formidable than those of the Central American Common Market (M. C. C. A.), for which reason A. L. A. L. C. has set up special dispositions in favor of the countries with a lesser degree of relative development.

Steps to be taken preliminary to the establishment of a Common Market are: a) sub-regional integration, and b) sectional integration and complementary agreements; which will make it possible: 1) to achieve on a minor scale that which for the whole is too difficult, and 2) to reduce the differences at present existing among the countries which are to form the Latin American Common Market. Another angle of approach is to provide A. L. A. L. C. with a more efficient administration than the present one.

The most complex immediate task is the establishment of common external tariffs, sufficiently adequate so as to allow vital goods to enter on which development depends, and so as to promote the opening up of new opportunities for developing trade with outside countries in order to obtain foreign currencies for purposes of financing not only the importation of consumer goods, but also that of capital goods and, at the same time, provide for due amortization of foreign debt. It is obvious that such tariffs will have to be coordinated with general development plans.

LA SITUAZIONE DEI PAESI MENO SVILUPPATI IN UN MERCATO COMUNE LATINO AMERICANO

Riassunto

Il maggiore problema che affronta attualmente l'America Latina nel processo d'integrazione verso la costituzione del Mercato Comune Latino-americano, implica la questione dello sviluppo armonioso dei paesi che lo conformeranno, nel senso di come si distribuiranno i benefici dell'integrazione.

A maggiore disuguaglianza relativa fra i paesi, maggiori saranno le difficoltà nella distribuzione dei benefici. I paesi dell'A. L. A. L. C. dimostrano maggiori diversità economiche che quei del M. C. C. A., per lo quale l'Associazione ha accluso disposizioni speciali a favore dei paesi di minore sviluppo relativo.

I passi precedenti alla conformazione del M. C. L. sono: a) l'integrazione sottoregionale, e b) l'integrazione settoriale e gli accordi di complementazione; i quali permetteranno: 1. conseguire in scala minore quello che globalmente è difficile, e 2. diminuire le disparità attuali fra i paesi che costituiranno il M. C. L. Un altro aspetto consiste in dotare all'A. L. A. L. C. di un'amministrazione più efficiente che quell'attuale.

Il lavoro immediato più complesso è lo stabilimento di una tariffa esterna comune sufficientemente adatta per permettere i beni vitali di cui dipende lo sviluppo e chi possa dare luogo alla creazione di commercio con terzi paesi affinché si ottengano divise per finanziare, non soltanto l'importazione di beni di consumo ma anche quelle di capitale e inoltre permetta ammortizzare il debito esterno; è ovvio che questa tariffa dovrà coordinarsi coi piani di sviluppo.