388
J88

JORNADAS

61

VÍCTOR L. URQUIDI

TEORÍA, REALIDAD Y POSIBILIDAD DE LA ALALC EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA

Dos Conferencias

EL COLEGIO DE MÉXICO
1966

08
38
.61
.4

EL COLEGIO DE MÉXICO

GUANAJUATO 125 MÉXICO 7, D. F.

Sr. Víctor L. Urquidi
Presidente

Lic. Omar Martínez Legorreta
Secretario de Finanzas y Relaciones Públicas

Prof. Luis Muro Arias
Secretario Administrativo, Asuntos Escolares y Publicaciones

308/J88/No.61/ej.4 164476
ej. 4.
Urquidi,
Teoría, realidad y ...
BIBLIOTECA
DANIEL COSIO VILLEGAS
EL COLEGIO DE MEXICO

aem.

308
788

Fecha de vencimiento

8 MAYO 1987

367/cm
c

13746

EL COLEGIO DE MEXICO
308/J88/no.61/ej.4
3 905 0014023 J

VÍCTOR L. URQUIDI

El Colegio de México

TEORÍA, REALIDAD Y POSIBILIDAD DE LA ALALC EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA

Dos Conferencias

JORNADAS – 61

EL COLEGIO DE MÉXICO
1966

308
J88
No.61
ej.4

164476

Primera edición, 1966

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.

The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: https://creativecommons.org/licences/by-ncnd/4.0/

Derechos reservados conforme a la ley
© por el Colegio de México, 1966

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Gráfica Panamericana, S. de R. L.
Parroquia, 911 – México 12, D. F.

PREÁMBULO

Estas dos conferencias fueron dadas en la ciudad de Caracas los días 30 y 31 de mayo de 1966, bajo los auspicios del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Banco Central de Venezuela, y en especial a instancias del senador don Carlos A. D'Ascoli, con quien durante largos años he dialogado sobre los problemas del comercio y la integración latinoamericanos.

El primer propósito de estas conferencias fue exponer la situación que guardan las teorías del comercio internacional, de las uniones aduaneras y de la integración en relación con las condiciones en que se podría realizar una verdadera integración latinoamericana. Es frecuente que las bases teóricas de una política económica se olviden, o, al contrario, que a veces se propugne una política determinada con base en fundamentos teóricos equivocados, incompletos o simplemente no aplicables. Por esta razón, aun a riesgo de repasar cosas sabidas, me pareció importante, en un momento en que en Venezuela se debatía el probable ingreso de ese país a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), exponer sucintamente la teoría vieja, que se sigue aplicando irreflexivamente, tanto como la moderna que evoluciona hacia una explicación analítica del incontenible impulso hacia la integración económica entre grupos de países en desarrollo. Espero que la primera conferencia sea a su vez de utilidad a todo aquel que desee abordar las complejidades de la teoría del comercio y el desarrollo.

Por otro lado, a los cinco años de haber entrado en vigor el Tratado de Montevideo por medio del cual se estableció la ALALC, habiendo ingresado dos países más y estando a punto de adherir Venezuela, me pareció de interés hacer también examen de situación de ese importante instrumento de la integración económica latinoamericana. Para ello recorrí brevemente los principales an-

tecedentes de la ALALC y el caso de Centroamérica, que ha creado un mercado común propio, e intenté evaluar la situación actual de la política de integración y de liberación del comercio intralatinoamericano. Reconozco que no era posible tratar todos los problemas a que se enfrenta este proceso, y sólo quise destacar algunos de los más importantes. Las "evaluaciones" están de moda, y es posible que la mía nada agregue, pero quizá tenga el mérito de ser bastante breve.

Existe ya abundante literatura sobre la integración económica de América Latina y sus instrumentos. No he pretendido abarcarla, ni citar en apoyo de esta o aquella afirmación u opinión los artículos, libros, informes oficiales, discursos, etc., de los muchos que se han ocupado del tema. Sólo he dado algunas referencias indispensables, así como en la primera conferencia con relación a la teoría. Al texto original eficientemente transcrito por el personal del Banco Central de Venezuela sólo he hecho ligeras modificaciones necesarias para la publicación impresa. Las preguntas y respuestas que figuran al final de este texto, fielmente reproducidas, plantean puntos adicionales importantes, relativos al tema general, y ha parecido por ello interesante incluirlas.

Deseo expresar mi agradecimiento vivo a las entidades venezolanas antes citadas por haberme autorizado a publicar las conferencias en este medio de difusión más generalizada y por haberme dado la oportunidad de reflexionar sobre los temas que se me propusieron. Agradezco igualmente al Instituto para la Integración de América Latina, de Buenos Aires, el haberme permitido utilizar algún material que fue base de un curso que impartí allí unas semanas antes en un programa patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Por último, presento mis excusas por anticipado a los muchos autores que no he citado en forma expresa o que de manera inconsciente haya plagiado.

V. L. U.

México, D. F., septiembre de 1966.

I

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DEL LIBRE COMERCIO REGIONAL

Integración entraña intercambio. El intercambio es condición necesaria para la integración, entendiendo por ésta una situación en que se aprovechan al máximo las posibilidades técnicas de interrelación de la producción para obtener la mayor productividad presente y futura en beneficio de una sociedad más amplia. Pero el intercambio por sí solo no conduce a la integración. El problema de la integración está situado en el plano teórico en una especie de tierra de nadie, entre la teoría del comercio internacional y la teoría del desarrollo, ninguna de las cuales es hoy día satisfactoria. Ha habido una pérdida de importancia de la teoría del comercio internacional durante los años treinta y posteriores; primero debido a que se concentró la atención en problemas de corto plazo, particularmente de desempleo, y segundo, por el creciente interés en la teoría del crecimiento y del desarrollo. Hubo aplicaciones y controversias en toda esa época, en materia de comercio e inversiones, efectos del proteccionismo, controles y el problema de la relación de precios; pero la teoría del comercio internacional, como teoría, como intento de explicación de por qué había determinada clase de comercio internacional, se desacreditó.

En el análisis de corto plazo se demostraba en los años treinta y posteriores que lo importante era mantener el nivel de empleo, y que cualquier argumento teórico a favor del mantenimiento del empleo era bueno. La teoría del comercio internacional no ayudaba ni siquiera a resolver los problemas del comercio internacional de la época. Sus supuestos se alejaban mucho de la reali-

dad. En otro aspecto del desarrollo del pensamiento, la teoría del crecimiento, los planteamientos de la teoría del comercio internacional parecen ser contrarios a los del desarrollo. Por lo menos, hay cierta aparente contradicción, y todas las respuestas de la teoría del comercio a las necesidades del proceso de desarrollo han sido necesariamente débiles.

Sin embargo, tiene mucha importancia tratar de evaluar la teoría del comercio internacional, porque aunque no la aceptemos todos o no nos parezca adecuada, sigue siendo el fundamento de la política comercial, sobre todo de los grandes países industriales y de los países socialistas. Segundo, porque se utiliza como uno de los argumentos a favor de la integración regional. Y tercero, porque una teoría del desarrollo no puede prescindir de una teoría adecuada del comercio internacional, por lo que debemos examinar qué elementos de ésta restan que puedan ser útiles.

Históricamente, la teoría del comercio internacional surgió como justificación de una política comercial y como reacción contra el mercantilismo. Se preconizaba el librecambio —la ausencia de barreras al comercio internacional— y se sostenía que con ello se aumentaban el ingreso y el bienestar, es decir, la producción y el consumo. Durante mucho tiempo pareció ser válida la teoría del librecambio. En la segunda mitad del siglo XIX vino una reacción: surgió el proteccionismo, empezó a haber desigualdad manifiesta entre las naciones, nació el deseo de la industrialización, y la política comercial fue variando hasta llegar a ser lo que fue en los años treinta. No obstante, todos los esfuerzos para liberalizarla se basaron en la teoría tradicional del comercio internacional, más o menos modificada, y hasta hace poco se usaban —y se usan aún— conclusiones basadas en ella para refutar diversos aspectos de la política de desarrollo y, en particular, de la política de comercio exterior que se emplea para llevar a cabo las políticas de desarrollo. Llama la atención el enorme esfuerzo apologético de gran número de economistas que tratan de rehabilitar

la teoría del comercio internacional, pero en lo principal sin modificar sus fundamentos.

La teoría tradicional del comercio internacional

La teoría tradicional del comercio internacional, llamada también clásica y neoclásica, que tiene su origen principalmente en David Ricardo, establece, primero, que el trabajo y el capital pueden aplicarse en forma óptima en el interior de un país para crear un mercado interno y para fijar el valor de los bienes, pero que, debido a que el capital y el trabajo no circulan *entre* los países, debe haber alguna otra explicación del valor de los bienes en su movimiento internacional. Postula, en segundo término, que no obstante que la productividad sea en general más elevada en un país que en otro, hay ventajas internacionales diferenciadas que justifican que cada país se especialice en producir y en exportar aquellos productos en que su ventaja de productividad sea mayor, e importe aquellos en que esta ventaja sea menor. Especializándose los países (se daba generalmente el ejemplo de dos países) obtienen en conjunto el máximo de producto y de bienestar. La teoría tradicional afirma, en tercer lugar, que la relativa intensidad de la demanda de cada país, considerada globalmente, de los productos del otro, determinará el beneficio que cada uno obtenga del total del comercio internacional y la especialización.

Esta sencilla formulación —aquí muy simplificada— oculta algunos supuestos importantes que con frecuencia han sido impugnados en diversos intentos de modernización de esa doctrina. El más obvio es el de la plena movilidad interna de los factores y la falta de ella entre un país y otro. Autores modernos han señalado que es cuestión de grado —así lo demuestra la experiencia histórica— y que puede aceptarse simplemente que el intercambio de productos ocurre en la medida en que el trabajo y el capital se movilicen imperfectamente. Es decir, la teoría

resulta entonces aplicable al comercio entre regiones de un país, lo mismo que al comercio entre un país y otro. No hay plena homogeneidad. Pero no varía en lo sustancial, según esta modificación, la teoría de la ventaja diferenciada.

El segundo supuesto de la teoría clásica es que, no importa cuál sea el volumen de la producción, los costos unitarios son constantes. Es decir, el capital y el trabajo se combinan con tal flexibilidad en sus proporciones y con tal grado de divisibilidad, que hay posibilidades plenas de sustitución a cualquier nivel de producción. Esto también lo han modificado autores modernos que han hecho notar que hay inflexibilidades y que, al aumentar los costos unitarios, puede no haber especializaciones completas. Un país puede especializarse en algunos productos, hasta cierto punto importar parte de sus necesidades, y producir otros de los cuales tiene que importar muchas mayores proporciones porque la producción llega a un punto en que los costos son crecientes. Pero esto tampoco ha modificado en sustancia la teoría tradicional de la ventaja diferenciada.

Un tercer supuesto de la teoría clásica es que los recursos básicos, el capital y el trabajo, que se tratan además en grandes agregados, no varían en cantidad ni en calidad de manera apreciable para modificar la teoría. O sea que la ventaja diferenciada es más o menos permanente; es en consecuencia una teoría estática. Varios autores llamaron la atención sobre este supuesto, pero no incorporaron a la teoría clásica ningún elemento que permitiera obviarlo.

Todo este cuerpo de doctrina se usó para justificar el librecambio: la ausencia de obstáculos arancelarios o de otra índole al comercio internacional. Así pues, el proteccionismo era inconveniente, porque todos los países que lo practicaran saldrían perdiendo, unos más que otros. La doctrina estaba enmarcada, además, en el cuerpo de ideas según las cuales el sistema de precios y de mercado produce siempre ajustes óptimos y fáciles; no hay problemas estructurales ni de rigidez.

Ha habido una serie de formulaciones teóricas en los últimos años, bastante interesantes, que voy a examinar brevemente. Sin embargo, al examinar la literatura teórica reciente, no sabe uno si admirar el ingenio vertido en elaboraciones analíticas relativamente secundarias, verdaderos virtuosismos, o el hecho, si es que fuera admirable, de que no parecen atacarse a fondo los supuestos básicos ni los principios y las teorizaciones que de ellos se han derivado. La teoría de la ventaja diferenciada sale a veces bastante maltrecha en estas discusiones teóricas modernas, pero todos los autores sin excepción proclaman que tiene validez. Las excepciones, para ellos, confirman simplemente la regla; pero estas salvedades son a veces enormes boquetes que amenazan destruir los cimientos y derribar la estructura del nuevo edificio.

En un trabajo reciente de un economista de la India,[1] que examina toda la teoría del comercio internacional y de las uniones aduaneras, se dividen las formulaciones teóricas en dos clases: la que él llama teoría positiva, es decir, que no está enmarcada en ningún deseo de demostrar los beneficios que se derivan del comercio internacional —simplemente una teoría analítica— y la que designa normativa, o sea aquella que tiende a demostrar cómo se puede aumentar el bienestar a través de diversas posibilidades establecidas en la teoría. Uno queda con la impresión de que la teoría normativa, toda la que se refiere al bienestar y a las consecuencias finales del comercio internacional, ha evolucionado en forma mucho más útil a la formulación de la política económica; pero el autor la considera como una especie de mancha sobre el buen análisis teórico, y dice: "La mayor parte de la literatura sobre la teoría del comercio y el bienestar se refiere al ordenamiento [jerarquización] de políticas que rinden resultados subóptimos bajo supuestos inferiores (*second best*), con ayuda de criterios no puristas de cambios en el bienestar." [2] Es decir, cualquier enfoque de la teoría del comercio internacional que siga los lineamientos de

[1] J. Bhagwati, "The pure theory of international trade: a survey", en *Surveys of Economic Theory*, Vol. II. *Growth and Development*. Londres, Macmillan, 1965, pp. 156-239.

[2] *Ibid.*, p. 217.

la consecución del mayor resultado en producto y bienestar para una determinada comunidad se considera como elemento ajeno a un buen análisis objetivo.

Formulaciones recientes de la teoría tradicional

Entre las formulaciones recientes se ha prestado atención principalmente a tres aspectos.

Primero, el problema de los cambios en la tecnología; sobre esto han escrito, por ejemplo, Kindleberger, Johnson y Meier.[3] ¿Qué ocurre si mejora la técnica? El cambio tecnológico puede afectar la productividad, generalmente la mejora, y en consecuencia las condiciones básicas de la ventaja diferenciada varían. Puede favorecer a un país o a otro según el efecto o los efectos que tenga sobre los productos exportables o bien sobre los productos importables, es decir, según fomente la exportación o fomente la sustitución de importaciones; también, según ahorre trabajo o capital y según las proporciones entre capital y trabajo en las distintas actividades, sean las que generen productos exportables o las que sustituyan importaciones. Con estos elementos se elabora una serie de posibilidades teóricas, analíticas, representadas en gráficas muy complicadas, pero que tienden a no variar en lo fundamental la idea de que la especialización debe resultar de la ventaja comparativa. Si además, según esos autores, se toman en cuenta las condiciones de la demanda en el país donde mejora la tecnología, puede haber efectos sobre el consumo, distintos respecto a cada producto, que también alteran las posibilidades de exportación y de sustitución de importaciones porque alteran los precios relativos. Es decir, al haber cambio tecnológico entran en juego todas las posibilidades del efecto del cambio tecnológico sobre la

[3] Charles P. Kindleberger, *Economía internacional,* Madrid, Aguilar, 1960; Harry G. Johnson, *International Trade and Economic Growth,* Londres, Allen and Unwin, 1958, y *Money, Trade and Economic Growth,* mismo editor, 1962; Gerald M. Meier, *International Trade and Development,* Nueva York, Harper, 1963.

producción para exportación, sobre la que pueda sustituir importaciones y sobre el consumo de ambas clases de productos, a través, esto último, del cambio de los precios relativos. Lo único que se saca en conclusión es que, según la combinación de estos diversos factores, el efecto del cambio tecnológico puede ser muy favorable a la especialización de acuerdo con la ventaja comparativa o bien puede ser menos favorable a la especialización y puede dar mayor justificación a políticas que no sean enteramente de librecambio. Todas estas combinaciones afectan también la relación de precios del intercambio y en consecuencia la forma en que el comercio divide sus beneficios entre los países.

El segundo aspecto de modernización ha sido en lo referente a la variación de las cantidades de los factores. Se consideran distintas clases de capital y de trabajo. Se reconoce —lo que es la realidad— que el capital productivo aumenta continuamente y que el trabajo se amplía a través del incremento de la población, en concreto a través del volumen de la fuerza de trabajo misma y de la participación de ésta en la actividad económica; no es un elemento estático, fijo. En esto hay muchos antecedentes. El gran economista sueco Ohlin trató esos aspectos [4] y ha sido seguido en los análisis modernos por los economistas que he citado antes: Kindleberger, Johnson, Meier y otros. ¿Qué ocurre cuando varían las cantidades de los factores? La respuesta es que ello depende de las proporciones que existan entre unos y otros en distintas actividades y de la proporción en que varíen los factores. Puede afectarse la capacidad para exportar, o puede afectarse la capacidad para sustituir importaciones, y se lleva esto a toda la serie de combinaciones y posibilidades que he mencionado antes.

El tercer elemento de modernización es la consideración explícita —por ejemplo, en Graham, Tinbergen y otros— de la existencia de costos decrecientes de producción a medida que aumenta la escala de ésta; es decir, los costos unitarios no son constantes

[4] Bertil Ohlin, *Interregional and International Trade,* Cambridge, Harvard University Press, 1933.

ni son, por supuesto, necesariamente crecientes. La industria ofrece posibilidades tecnológicas de costos decrecientes por economías logradas en la producción en gran escala. Esto altera las posibilidades de especialización clásicas, pues puede convenir producir y exportar un producto en el cual llegue a haber, por mayor escala de producción, una ventaja diferenciada que de otra manera no existiría. Este principio justificaría la protección arancelaria, al menos moderada; el libre comercio podría ser entonces incluso perjudicial, al impedir aprovechar las economías de la producción en gran escala. Con ello se introduce un ligero elemento dinámico en la teoría del comercio internacional, al pensar en las posibilidades y la potencialidad del aumento de la escala de producción como base para la especialización.

Pero, a mi juicio, nada de lo que precede constituye una dinamización de la teoría del comercio internacional. Ni la acerca tampoco a la teoría del desarrollo, por más que algunos de estos elementos puedan llevar en esta dirección. En todo caso, en estas discusiones modernas la protección arancelaria sigue considerándose como una situación subóptima y los más de los autores afirman que no se altera la validez de la teoría clásica del comercio internacional.

Teoría de la unión aduanera

Lo anterior es antecedente necesario para considerar la teoría de la unión aduanera, que es el otro gran capítulo de esta materia. Las teorías sobre unión aduanera han sido formuladas dentro del orden de ideas de la teoría clásica del comercio internacional. La unión aduanera supone la aceptación del proteccionismo como situación subóptima, pero acepta la creación de un área de libre comercio en el interior del área protegida. Si no hubiera la protección externa, no tendría sentido, natural y lógicamente, la liberación del comercio dentro de esa área. O sea que se desea lograr

en áreas geográficas superiores a la de un solo país, pero inferiores al universo, el máximo posible de libre comercio.

Formalmente, la unión aduanera supone un arancel externo común y la libre circulación interna de productos y de factores de la producción. En otras palabras, la teoría de la unión aduanera pretende aplicar la teoría tradicional de la ventaja comparativa o diferenciada en un área geográfica convenida por tratado internacional. Hay muchos ejemplos históricos, desde la famosa Unión Aduanera Alemana del siglo XIX, varias otras en Europa, hasta la formación de la Unión Aduanera Italiana al constituirse políticamente Italia.[5] En general, la unión aduanera ha tenido mucha más aplicación en la formación de grandes unidades políticoeconómicas que en la creación de simples uniones económicas. Sin embargo, hay ejemplos modernos muy interesantes de unión aduanera: Bélgica con Luxemburgo después de la primera Guerra Mundial[6] y, más recientemente, el Benelux —Bélgica, Holanda y Luxemburgo— que después se transformó en algo más que unión aduanera, en mercado común, y dio lugar entre otras cosas a la formación del Mercado Común Europeo. Como la integración regional de que hablamos hoy día supone en gran medida la formación de uniones aduaneras o al menos de formas imperfectas de ellas como son las zonas de libre comercio, la teoría de la unión aduanera es la que se está haciendo valer en muchos medios para justificar esas integraciones regionales. Por eso, tal como se conoce esta teoría, examinémosla brevemente.

Pueden distinguirse dos etapas en ella: primero, la posición neoclásica, ejemplificada por el economista norteamericano Viner, que es librecambista.[7] Trata éste de demostrar que una unión

5 Véase Juan Sardá, *Uniones aduaneras y uniones económicas,* Madrid, Aguilar, 1953.

6 J. E. Meade, "The Belgium-Luxemburg Economic Union, 1921-1939", Princeton, Princeton University Press, 1956 *(Essays in International Finance,* Núm. 25).

7 Jacob Viner, *The Customs Union Issue,* Nueva York, Carnegie Endowment for World Peace, 1950 (reeditado por Kramer, Washington, 1961). Una posición más ortodoxa es la expresada por Gottfried Haberler: "Las ventajas económicas de una unión aduanera no pueden probarse más que mediante el estricto razonamiento librecambista

aduanera, de por sí una situación inferior al libre comercio universal, tiene que juzgarse según signifique creación o desviación del comercio. Esto se explica en forma muy sencilla de la siguiente manera: si el país *A* forma una unión aduanera con el país *B*, con el cual mantenía antes restricciones arancelarias iguales a las que tenía con otro país *C*, y a consecuencia de haber eliminado las restricciones arancelarias con el país *B* importa de este país lo que antes importaba de *C*, con el cual sigue manteniendo restricciones arancelarias, se produce "desviación del comercio". Lo único que ha hecho el país *A* es sustituir lo que importaba de *C* (que es el resto del mundo) por lo que ahora importa de *B* gracias a la eliminación entre *A* y *B* de la restricción arancelaria. En cambio, si el país *A* importa de *B* lo que antes producía por sí solo, es decir, que *no* importaba de *C* (resto del mundo), entonces se origina nuevo comercio, puesto que se habrá logrado una especialización entre *A* y *B* y un volumen de comercio en productos que no eran antes objeto de comercio. A esto le llama Viner "creación de comercio". Introduce desde luego una serie de modalidades o complicaciones a estas posibilidades básicas, pero no modifican su tesis, de acuerdo con criterio generalmente librecambista, de que si se produce desviación del comercio la unión aduanera no es conveniente, mientras que si resulta creación de comercio sí es conveniente.

Esta idea tan simple ha sido manejada en los últimos diez años como si fuera una doctrina profunda, casi religiosa, de acuerdo con la cual deben juzgarse las integraciones regionales. Según esa doctrina, cualquier unión aduanera que sea proteccionista respecto al resto del mundo, o exageradamente proteccionista, no es de aprobarse, y ni siquiera puede juzgarse que llegue al subóptimo considerado como situación inferior. Ese tipo de unión aduanera es inferior; es contrario al bienestar universal. Tocó a un economista inglés, Lipsey, demostrar con riguroso análisis teórico que

de la división internacional del trabajo y de la teoría de los costos comparativos..." (*El comercio internacional*, Barcelona, Labor, 1936, p. 412.)

esta posición tan fuertemente mantenida bajo un análisis tan simple no es demostrable ni siquiera teóricamente.[8] Sostiene Lipsey que aun cuando se desvíe el comercio, el efecto de esta desviación puede no ser desfavorable porque hay que tomar en cuenta que la estructura del consumo cambia y que, en consecuencia, se originan efectos sobre el bienestar, derivados de cambios en los precios relativos. Si el país *A* importaba muy poco del país *C* debido a que mantenía con *C* (el resto del mundo) una protección arancelaria considerable, entonces al importar de *B* sin restricciones arancelarias favorece su propio consumo. Es decir, importar de *B* con libre comercio es peor que el librecambio universal, pero es mejor que un comercio restringido con terceros países. Luego una unión aduanera puede ser conveniente, aun cuando represente, si es que representa, desviación de comercio.

Ahora bien, si se examina la literatura teórica sobre el libre comercio y las uniones aduaneras, se encontrará que casi no ha rebasado este punto; todavía sigue siendo una formulación estática, llena de supuestos ocultos de toda clase que poco adelantan en la consideración de la integración, o sea los mismos supuestos de la teoría del comercio internacional clásica. Por ejemplo, los supuestos estáticos respecto a los volúmenes de factores y a la tecnología. No se toman en cuenta costos decrecientes, no se desagregan los productos por clases de productos, no se considera el tamaño relativo de los países, no se introducen sustituciones en el consumo por efecto precio o efecto ingreso, no se prevén cambios en la distribución del ingreso, y sobre todo no se considera la verdadera alternativa en todas estas situaciones, que no es el libre comercio universal sino un proteccionismo nacional demasiado estrecho.

[8] Richard G. Lipsey, "The theory of customs unions: trade diversion and welfare", *Economica*. Vol. 24, Núm. 93, 1957, y "The theory of customs unions: a general survey", *Economic Journal*, Vol. 70, Núm. 279, 1960.

En una transición hacia una teoría moderna de la integración voy a situar las ideas de tres autores (que desde luego tienen muchos antecedentes). Llamémosles teorías heterodoxas del comercio internacional, porque no pasan todavía mucho de ser eso. Tienen raíces en algunas ideas ya expresadas desde el siglo XIX, por Hamilton y List. Hay además un antecedente teórico muy curioso de un economista rumano de los años veinte, Manoïlesco.[9] Por otra parte, han evolucionado bastante con la consideración de los problemas teóricos del desarrollo económico. Las tres formulaciones que quiero destacar son la de Prebisch, la de Linder y la de Balassa.

La formulación de Prebisch,[10] a la cual él no ha puesto ningún título pero que podría llamarse una "teoría de las diferencias estructurales", puede resumirse de la siguiente manera: las elasticidades-ingreso de la demanda entre los países subdesarrollados y los desarrollados son distintas y desfavorables a los primeros. Es un hecho observable: la demanda que el resto del mundo ejerce de las materias básicas crece muy despacio con los incrementos del ingreso de los países industriales; en cambio, la demanda que los países subdesarrollados ejercen de los productos manufacturados, que exportan principalmente los países industriales, crece con mucha rapidez a medida que aumentan los ingresos. El progreso técnico en las actividades primarias transfiere sus beneficios a los países industriales y en cambio el progreso técnico en los países industriales no se transfiere, por esa situación de demanda, sino parcialmente a los países subdesarrollados. La industria desempeña un papel dinámico en el desarrollo económico en cualquier clase

[9] Mihaïl Manoïlesco, *The Theory of Protection and International Trade,* Londres, P. S. King and Son, 1931.

[10] Raúl Prebisch, "Commercial policy in underdeveloped countries", *American Economic Review, Proceedings,* Vol. 49, 1959; véase también "La política comercial de los países insuficientemente desarrollados", en *Economía,* Vol. XIX, Núm. 69-70. Santiago de Chile, 1960-61.

de país. Hay necesidad de sustituir importaciones para guardar un equilibrio global y para absorber fuerza de trabajo que se desplaza de las actividades de menor productividad a las de mayor productividad, o sea a la industria. Para lograr esa sustitución no queda otra alternativa que una protección para el desarrollo industrial, porque si no se impusiera, el camino sería una serie de devaluaciones, una serie de desequilibrios que siempre terminarían en devaluaciones, que entregarían todos los incrementos de la productividad de la industria primaria a los países industriales, pues los precios de los productos primarios no pueden subir. Ésa es la base de una teoría del comercio internacional derivada del examen del desarrollo económico, es decir, una teoría de la protección comercial, de la protección sobre todo de la actividad industrial, y tiene que apartarse completamente de la teoría clásica, pues no puede aceptar la simple idea de la especialización, como se venía formulando, según ventajas diferenciadas. La protección se justifica principalmente porque es un instrumento del desarrollo económico. Éste, en forma muy simplificada, sería el punto de partida de Prebisch dentro del cual cabría, aunque él no lo ha formulado muy explícitamente, una teoría de la integración regional como sustitución de importaciones a escala de varios países mancomunada y coordinadamente y no como simple sustitución nacional, sobre todo en mercados inicialmente muy estrechos (él reconoce, por supuesto, la importancia del tamaño de los países).

El profesor Linder,[11] economista de la Universidad de Estocolmo, ha desarrollado una teoría que llama de la "desviación eficiente del comercio", que consiste brevemente en lo siguiente: toda economía en crecimiento necesita dos clases de importaciones, una para el mantenimiento de la actividad económica, o sean materias primas, productos semimanufacturados, etc., y otra para la expansión de la capacidad productiva, o sean bienes de

11 Staffan B. Linder, *Teoría del comercio y política comercial para el desarrollo*, México, CEMLA, 1965.

capital. Si la situación fundamental del comercio internacional de productos básicos es tal que se manifiestan las discrepancias de elasticidad-ingreso que Prebisch ha señalado (Myrdal y otros también), y se presentan dificultades estructurales para ajustar las economías a los cambios en la demanda internacional, entonces no hay manera de asegurar un equilibrio externo compatible con el equilibrio interno. Los insumos que el país necesita para el mantenimiento de la actividad tienen que producirse en el país si no se los puede importar pagándolos con exportaciones. Los bienes de capital que el país no pueda producir y que son la mayoría, tienen forzosamente que importarse. En consecuencia, el país se ve en la necesidad de elegir entre importaciones de bienes de capital que no puede producir o importaciones de insumos que sí podría producir pero con protección arancelaria. La alternativa no puede ser sino la de crear una protección arancelaria que genere la sustitución de importaciones que se requiera. Es esto lo que llama Linder "desviación eficiente del comercio", que es un término desde luego muy elegante. Llevado a la integración regional, él formula la misma afirmación de Prebisch de que la sustitución de importaciones en escala regional es más eficaz que en escala simplemente nacional, puesto que ofrece una serie de posibilidades que de otra manera no se podrían conseguir; es decir, es una sustitución más eficiente.

El economista norteamericano Balassa ha llegado a una formulación semejante al hacer un examen crítico de la teoría del comercio internacional y de muchas de sus modalidades recientes,[12] Para él, el elemento realmente desatendido es el de las posibilidades de lograr economías "externas", como suele decirse en la jerga teórica, es decir, externas a la empresa productora. Parte de esas economías puede venir de la existencia de infraestructuras adecuadas, es decir, efectos del desarrollo general de medios de comunicación, posibilidades de incremento de la agricultura, etc. Algunas de esas economías se reflejan efectivamente en los costos

12 Bela Balassa, *La teoría de la integración económica*, México, UTEHA, 1964.

de la empresa y pueden medirse, mientras que otras no. Algunas de ellas, entre las que se reflejan en los costos, derivan no sólo de la expansión de la infraestructura sino también del hecho de que se pueden establecer a la vez muchas industrias interrelacionadas. Las relaciones interindustriales, que nunca habían sido tomadas en cuenta en una teoría del comercio internacional, introducen un nuevo elemento, que afecta en general el nivel de costos de todas las empresas que intervienen en un proceso de industrialización. Hay innovaciones que inducen nuevas innovaciones porque afectan los costos relativos, y porque influyen en el ingreso y hasta pueden provocar sustituciones en el consumo.

Este examen de las economías externas, junto con el de los costos decrecientes de producción por economías internas a las empresas, ha llevado a Balassa a hacer descansar la formulación de la justificación de la integración económica prácticamente en esos elementos. La integración, según él, se justifica cuando hay mercados de dimensión limitada, porque es la única manera de lograr lo que ya han logrado los países altamente industrializados y de gran dimensión económica, que es el pleno aprovechamiento de las economías de la producción en gran escala y de las economías externas, sean o no estas últimas capaces de medirse en términos de ingresos en efectivo para la empresa. Además, al integrarse muchas industrias simultáneamente o en sucesión, al formarse una estructura industrial compleja, surjen oportunidades de especialización en todas las ramas industriales a medida que se incrementa el mercado y a medida que se refuerzan paralelamente los mercados de todas las empresas. Se produce un aprovechamiento múltiple y simultáneo de las oportunidades de complementación y de especialización. En esto último, por supuesto, se aproxima mucho Balassa a la idea más simple de Linder y de Prebisch, expresada también en los trabajos de la CEPAL, de la sustitución regional de importaciones.

Se han hecho otras formulaciones en función de los problemas de los países subdesarrollados. No voy a mencionar más que

a los autores sin entrar a la descripción de lo que dicen. Entre ellos están Mikesell, de los Estados Unidos; Kitamura, del Japón; Tinbergen, de Holanda; Byé, economista francés cuyos trabajos sobre uniones aduaneras quedaron desgraciadamente marginados en el desarrollo de la teoría (aunque no en la práctica) cuando pudieron haber influido mucho en el pensamiento posterior, y Gunnar Myrdal, de Suecia.[13] Todos ellos parten del supuesto real de que la capacidad de un país para aumentar sus exportaciones está limitada por las condiciones poco dinámicas de la demanda internacional. Primero, la exportación no puede ser muy dinámica para un país subdesarrollado; segundo, hay imperfecciones de mercado, el nivel tecnológico es generalmente bajo y existen desajustes estructurales básicos, y tercero, en una consideración del comercio internacional, es necesario tener un enfoque a largo plazo relativo al proceso mismo del desarrollo económico en toda su complejidad. Estos autores tienden a relacionar las uniones aduaneras con el desarrollo no como intento de aplicar la teoría clásica estática, sino como medio de dar mayor eficiencia al desarrollo, elevar la capacidad para absorber tecnología, utilizar ahorro interno, aumentar la inversión productiva y generar cambios estructurales, y crear mayor capacidad para comerciar con el resto del mundo; o sea que de paso se rechaza el concepto de desviación del comercio. A este propósito, es interesante hacer notar que ninguna unión aduanera, que se sepa, ha provocado desviación del comercio. Todas han generado nuevo comercio. En la época moderna, tanto el Mercado Común Europeo como el Mercado Común Cen-

13 Raymond F. Mikesell, "The theory of common markets as applied to regional arrangements among developing countries", en R. Harrod y D. C. Hague, recopiladores, *International Trade Theory in a Developing World,* Londres, Macmillan, 1963; Hiroshi Kitamura, "La teoría económica y la integración económica de las regiones subdesarrolladas", en M. Wionczek, recopilador, *Integración de la América Latina; experiencias y perspectivas,* México, Fondo de Cultura Económica, 1964; Jan Tinbergen, *International Economic Integration,* Amsterdam, Elsevier, 1954; Maurice Byé, "Unions douanières et données nationales", *Economie Appliquée,* enero-marzo de 1950 (publicado en inglés en *International Economic Papers,* Núm. 3, 1953); Gunnar Myrdal, *Solidaridad o desintegración,* México, Fondo de Cultura Económica, 1956.

troamericano son pruebas irrefutables de que los intentos de formación de mercados regionales han incrementado el comercio tanto entre los países que los forman como con el resto del mundo.

Quisiera ahora esbozar algunas conclusiones de todo este examen por demás sintético y rápido.

Integración y desarrollo

Parece necesario, en primer lugar, integrar la teoría del comercio internacional en la teoría del desarrollo, y tomar el desarrollo como punto de arranque, de acuerdo con las siguientes bases:

El desarrollo supone incremento de la capacidad productiva y de la productividad por hombre. Es un aspecto de la producción y un aspecto del cambio estructural. Desde este ángulo, el desarrollo afecta al comercio internacional como demanda de productos necesarios para el funcionamiento de la economía y como oferta, a la vez, de bienes exportables, o sea capacidad para crear indirectamente nueva capacidad productiva. Los bienes exportables no son algo distinto a los bienes producidos para el mercado interno, sino fundamentalmente la misma cosa.

El desarrollo, por otro lado, es creación de demanda a través de la inversión pública y privada y del consumo público y privado, así como a través del consumo intermedio. Es demanda que se traslada al resto del mundo, influida por todos los factores tecnológicos, institucionales y otros, por ejemplo, los derivados de la distribución del ingreso.

Ahora bien, el desarrollo requiere demanda externa mientras existan disparidades tecnológicas, culturales, de recursos y otras. Sin demanda externa no se pueden pagar las importaciones, tanto los insumos de operación como las importaciones de bienes de capital para la expansión de la capacidad productiva. Si no hay demanda externa, no hay comercio; no puede haber comercio aunque haya recursos y capacidad productiva. La intensidad de la demanda

164476

externa es en gran parte determinante de lo que un país pueda exportar y de sus posibilidades de aprovechar factores tecnológicos, economías de escala, economías externas, etc. En consecuencia, es determinante de su capacidad para producir artículos que de otra manera se tendrían que importar.

La demanda externa, traducida en ingresos del sector exportador de la economía y del sector fiscal, puede o no transferirse al desarrollo de otros sectores internos, capaces de sustituir importaciones o de integrarse, primero marginalmente y después en mayor medida, a un sector externo diversificado, incrementando así la exportación. Esto depende de la flexibilidad estructural, de la evolución de la infraestructura del país, de la capacidad institucional para que se logren estas transferencias y de las inversiones necesarias; o sea, depende del tipo y la intensidad del desarrollo económico.

El desarrollo tiene a su vez que ser suficiente para absorber el incremento de la fuerza de trabajo (idea por completo ausente en la teoría clásica) y su transferencia entre el sector primario y el resto, lo que forzosamente tiene que influir en la composición de las importaciones y de las exportaciones.

La política económica —llamémosle la interferencia del estado en el mecanismo de los precios del mercado— necesaria para asegurar el desarrollo económico, de acuerdo con las bases anteriores, establece una limitación permanente a las posibilidades de comercio, tanto en volumen como en composición. Quiero decir con esto que no se puede hacer caso omiso de la existencia de una política económica. En términos técnicos, la política económica es un parámetro.

La dimensión de un país, sus recursos y su estructura pueden impedir que se produzca todo, y así suele ocurrir en la realidad. Aun puede impedir que se produzca el mínimo necesario para un crecimiento sin comercio exterior. Pero nada es estático: ni el concepto de la cantidad de un factor, ni la técnica, ni la demanda. Varían las funciones producción, varía la frontera de trans-

formación, varía la estructura de la demanda. Un país pequeño y de pocos recursos iniciales puede desarrollarse "para adentro" con poco comercio, pero otro país pequeño puede verse en la necesidad de originar un comercio internacional muy intenso.

El desarrollo de los países actúa recíprocamente y explica la evolución y la composición del comercio mundial. Es el mismo fenómeno en el fondo que el que ocurre dentro de un país, sólo que con mayores impedimentos, menor continuidad, mayor incertidumbre y mayores oportunidades —en tanto cada país actúe con completa autonomía— de que se produzcan polarizaciones internacionales, es decir, que los países más desarrollados se vuelvan aún más desarrollados y los menos desarrollados se quedan más rezagados todavía respecto a los primeros. Al pensar en comercio y desarrollo, tendría uno que expresarse precisamente al contrario de como lo hizo no hace mucho un autor norteamericano;[14] tendría que decirse que el comercio se logra a través del desarrollo, y no el desarrollo a través del comercio.

Aplicados los enunciados anteriores a dimensiones económicas muy limitadas, a la integración de varias áreas pequeñas, y según la intensidad de los factores que favorezcan o retrasen el desarrollo, la justificación de la integración económica puede hacerse de la manera siguiente y breve. El criterio debe ser, no el del volumen y la clase de comercio que dos áreas generen entre sí cuando son áreas subdesarrolladas, sino su capacidad para llevar a cabo conjuntamente su desarrollo con las consecuencias que éste trae al comercio exterior. Puede haber integración parcial sin unión aduanera; puede haber integración parcial sin libre comercio general o libre comercio sustancial; pero una integración completa requeriría suprimir los obstáculos o trabas al comercio y utilizar instrumentos de política económica para facilitar los ajustes, para dar flexibilidad a la estructura productiva dentro del requisito de que debe haber un desarrollo como un todo del área que trata de integrarse.

[14] Meier, *op. cit.*, título del capítulo 7.

Por eso no puede admitirse hoy en día la simple liberación del comercio sobre bases estáticas, con la polarización interna que pudiere surgir y haciendo caso omiso de una variación gradual o rápida de las condiciones iniciales (las funciones producción presentes y potenciales, la estructura de la demanda, etc.) El libre comercio regional no crea desarrollo en el sentido completo de este proceso, no obstante que se demuestren efectos-producción parciales; pero el desarrollo mancomunado de varios países subdesarrollados como proceso de desarrollo e integración requiere necesariamente la liberación del comercio intrarregional, expresión que no es la misma que decir libre comercio. Los criterios para la liberación pueden variar según las clases de países que traten de integrarse, el plazo en que se prevea el proceso de integración, las estructuras productivas y las estructuras del mercado. Pueden requerirse liberaciones sustanciales y rápidas en algunos renglones y en cambio salvaguardas en otros, en función del ritmo y las formas del desarrollo económico y de los objetivos que se persigan, entre ellos el uso de la técnica moderna y el aprovechamiento de las economías de escala.

A manera de conclusión final, podría afirmarse que el uso de este tipo de criterios es mucho más útil para evaluar una posible integración económica regional, para justificarla, para dirigirla u orientarla y para juzgar los instrumentos de esa integración, que el basarse en las teorías tradicionales del comercio internacional y de la unión aduanera, que han perdido ya casi toda relación con la realidad.

II

SIGNIFICACIÓN Y POSIBILIDADES DE LA ALALC EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Para abordar este tema, estimo conveniente hacer una brevísima recapitulación de los argumentos teóricos, en la forma siguiente:

La integración económica entre regiones de menor desarrollo no es simple creación de libre comercio de acuerdo con las situaciones estáticas que ha tratado de explicar la teoría de la ventaja diferenciada del comercio internacional, o sea la teoría clásica. La integración es más bien un instrumento que ayuda en la solución de los problemas básicos de desequilibrio externo, mediante una ampliación del área geográfica dentro de la cual se puede efectuar la sustitución de importaciones con objeto de aprovechar las economías de la producción en gran escala, las economías de infraestructura y las provenientes de las interrelaciones de la estructura industrial. De esta manera, la integración, al permitir incorporar más rápidamente tecnología y capital y anticipar decisiones fundamentales de inversión, sobre todo en la industria, contribuye a acelerar el desarrollo económico. Para lograr estos fines se requiere liberar el comercio, pero no necesariamente crear una unión aduanera clásica; la finalidad no es liberar de trabas al comercio que existe sino abrir nuevos horizontes a la inversión, así como a la especialización y la complementación industriales y agrícolas. El desarrollo creará comercio; el comercio por sí solo no originará desarrollo.

En el caso de América Latina, del que voy a tratar ahora, el movimiento de integración económica es consecuencia directa del examen de los problemas de desarrollo económico y de desequili-

brio externo que durante varios años hizo la Secretaría de la CEPAL, temas que se debatieron con amplitud en sucesivas reuniones de ese organismo. Se llegó gradualmente, por un proceso de convencimiento, a la conclusión de que la integración económica en América Latina es parte esencial del proceso de desarrollo y de que habría necesidad, en cierto momento, de crear instrumentos adecuados para lograr esa integración o para facilitarla cuando menos.

La idea de la integración en Centroamérica

Los conceptos anteriores tuvieron su primera aplicación práctica en el caso de Centroamérica, no obstante que en esa región no era tan aparente en un principio el problema del desequilibrio externo. Me parece útil hacer un rápido examen del caso centroamericano, porque puede ser interesante a la luz de otros casos de países en los que se ha creído, con fundamento o a veces sin él, que por tener un sector externo dinámico o en ocasiones dinámico no sería necesario ni importante participar en un movimiento de integración. Tal vez el caso, por ejemplo, del Perú lo fue así en parte, como el de México, que ha tenido un sector externo dinámico durante veinticinco años; y pudiera ser el caso de Venezuela.

La idea moderna de la integración económica surgió en Centroamérica en 1951, pero tiene desde luego una serie de antecedentes históricos que según unos, facilitaba la integración y, según otros, lo contrario; generalmente se aceptaba que los múltiples esfuerzos por formar una federación en Centroamérica, que fracasaron todos, eran sin embargo síntoma de buena disposición para sumar los intereses económicos de los cinco países. Al iniciarse el programa, jamás se pensó que sería el centroamericano un caso de aplicar simplemente la teoría tradicional de la unión aduanera, sino que se consideró desde el principio que la integración sería un instrumento útil al desarrollo económico del conjunto de la región

centroamericana. Sin embargo, ¿eran economías realmente distintas al resto de las latinoamericanas, como algunos sostenían? Es decir, ¿era cierto que Centroamérica no afrontaba problemas de desequilibrio externo, como ocurría, por ejemplo, en el sur de América Latina? ¿O bien podía encontrarse en Centroamérica el mismo tipo de problema de desajuste estructural, salvo que tal vez menos manifiesto? Se hizo una serie de estudios que tendieron a comprobar lo que podía suponerse razonablemente: que las economías centroamericanas, pese a ciertas características de su sector externo, eran en realidad economías de baja productividad, de grandes desajustes estructurales y en las que existían potencialmente los mismos problemas que en el resto de América Latina, en particular la necesidad de absorber población desplazada de las zonas agrícolas de baja productividad a actividades industriales de mayor productividad, y de hacer frente, mediante cambio de la estructura económica, a los desplazamientos rápidos de la demanda interna, relacionados en parte con la urbanización y con factores sociales. Estos procesos inducirían tarde o temprano desequilibrios externos y requerirían una política de sustitución de importaciones. Si esto era cierto y válido, ¿cómo lograr la industrialización en mercados tan estrechos como los de los países centroamericanos y en condiciones en que había incluso poderosos obstáculos al crecimiento? ¿Podría ampliarse esta serie de ideas al conjunto de Centroamérica y considerar toda ella como un solo mercado? ¿Podría estimarse, como dijo un colega mexicano, Cristóbal Lara, en el trabajo de Centroamérica, que el Mercado Común Centroamericano sería siempre más que la suma de cinco mercados nacionales?

Ésas fueron las nociones preliminares que condujeron paso a paso a una serie de negociaciones entre los gobiernos centroamericanos, con ayuda de la CEPAL. Se tomó un conocimiento mucho mayor de la realidad centroamericana, de sus problemas de transporte, de una serie de problemas institucionales y de vinculación, y después de algunos años, no muchos, se llegó a la conclusión de que debería procederse, entre otras cosas, a la firma de un tratado

de libre comercio, a una serie de arreglos para promover la industrialización en escala regional y a otra serie de arreglos para promover una intercomunicación de los países centroamericanos en transporte, energía eléctrica y otras muchas materias.

El caso de Centroamérica es interesante porque demuestra todos los obstáculos y a la vez todas las posibilidades que ofrece la integración económica. Las dificultades surgían inicialmente del diverso nivel arancelario inicial de los países, del escasísimo intercambio entre ellos, de la falta de comunicaciones, de la falta de armonización de sus programas de desarrollo, del proteccionismo exagerado para una serie de industrias de escaso avance tecnológico, de las graves inhibiciones del sector privado, y de la importancia, entre otras cosas, de los ingresos aduaneros como fuente de recursos fiscales. Sin embargo, se presentaba una serie de posibilidades no sospechadas. A través de una labor, creo yo en general positiva, tanto de los gobiernos como de una serie de organismos internacionales que colaboraron en estos programas, se empezó a extender la noción de la integración como parte del proceso de crecimiento de los países. Las primeras ventajas iniciales para algunas industrias demostraron que otras podían participar. En mi opinión, cambiaron las condiciones que determinaban la inversión industrial en Centroamérica, y el efecto, llamémosle multiplicador, de los impulsos iniciales fue muy grande.

En los pocos años en que el Mercado Común Centroamericano ha funcionado ya con eficacia —dentro de su estructura, que no es todavía la de un pleno mercado común— el avance en materia de comercio ha sido grande. El intercambio entre los países centroamericanos, desde constituir menos del 4 % de su comercio total, representa hoy más del 15 %: de un volumen escasísimo de 10 ó 12 millones de dólares ha llegado a cerca de 160 millones de dólares, y todo esto sin menoscabo del comercio de Centroamérica con el resto del mundo, ni disminución de sus importaciones de otras áreas, que lo único que han hecho es cambiar en su composición.

Los que han analizado a fondo el caso centroamericano [1] sostienen que ha habido efectos positivos en la inversión, que ha habido un impacto grande por la ampliación del mercado y que se ha llegado a una situación en que casi cualquier inversión industrial que se plantea en Centroamérica se prevé en función de la existencia del mercado conjunto de los cinco países y no simplemente de un estrecho mercado nacional con todas las consecuencias negativas de éste en la escala de producción y en la posibilidad de incorporar nuevas técnicas.

Sin embargo, no puede decirse todavía que ese intento de integración haya sido desarrollado a su máximo, ni haya rendido todos los frutos que pueda dar. La principal dificultad consiste, a mi juicio, en asignar tal vez demasiada responsabilidad a la liberación del comercio y desestimar la necesidad de armonizar los planes o programas de desarrollo de los países participantes. Esto sirve para señalar uno de los aspectos más difíciles de cualquier plan de integración, cuando los gobiernos no consideran que la actividad relativa al comercio con los demás países participantes sea lo suficientemente importante para dejar su huella constante en los programas nacionales de desarrollo. Si en Centroamérica se elaboran y ejecutan programas nacionales independientes, no armonizados, dejando de lado los fines ulteriores de integración, por supuesto que el proceso mismo de integración se retrasará. Pero ése es un problema no solamente relativo a la integración, sino relativo al proceso general de planeación de un país; es difícil llevar a cabo buenos programas de desarrollo.[2]

1 Carlos M. Castillo, *Growth and Integration in Central America,* tesis doctoral inédita, Universidad de Wisconsin, 1965.

2 Es interesante el juicio de la misma CEPAL: "El Mercado Común Centroamericano ha adoptado ya las decisiones básicas y asumido los compromisos que son necesarios para avanzar en la integración centroamericana, *hasta el óptimo posible dentro del marco que puede ofrecer el conjunto de los países.* La labor, de ahora en adelante, tendrá que concentrarse en la puesta en marcha de los planes de inversión y de producción que aprovechen debidamente esa estructura económica y comercial comunes. Los verdaderos resultados de la integración en pro del desarrollo centroamericano dependerán, en definitiva, del esfuerzo colectivo y de cada país para introducir los cambios necesarios en las respectivas estructuras sociales y económicas." CEPAL, *Contribución a la política de inte-*

Dejando a un lado el caso centroamericano, en el del resto de América Latina el proceso fue mucho más lento y difícil. Al avanzarse con la idea de la integración, la CEPAL hizo una serie de estudios básicos, uno de ellos el que permitió plantear abiertamente el proceso de integración y la necesidad de buscar mecanismos para lograrla.[3] Se discutió en la CEPAL toda esa serie de ideas y se discutieron también, por supuesto, en otros lugares: en otros organismos internacionales e incluso en las propias Naciones Unidas.

Surgió una serie de propuestas de las cuales cabe destacar dos, que nos llevan al año de 1959.[4] Una de ellas fue la de un grupo de expertos muy distinguidos, convocados por la CEPAL en 1958 y de nuevo a principios de 1959, en que se proponía avanzar rápidamente hacia un mercado común, con liberaciones arancelarias por categorías de productos. Se consideraba que todos los productos primarios, salvo unas pocas excepciones, deberían ir inmediatamente a la categoría de libre comercio entre los países latinoamericanos, entre el mayor número posible de países iniciales. Se establecía que los bienes de capital, los vehículos de motor, el resto de los bienes duraderos, los productos de consumo intermedio y el resto de la producción industrial cuya demanda se estimara podría aumentar muy rápidamente con los incrementos del ingreso, deberían llegar por etapas rápidas a tener entre los países latinoamericanos tarifas arancelarias moderadas, lo más bajas que fuera posible. Respecto a los demás productos, o sea los que no correspondieran a estos criterios, se adoptarían reducciones

gración económica de América Latina, trabajo sometido al XI período de sesiones de la CEPAL, mayo de 1965, reproducido en *Hacia la integración acelerada de América Latina,* México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 75. (El subrayado es mío.)

3 CEPAL, "La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina", reproducido en *El mercado común latinoamericano,* Naciones Unidas, Publ. 59. II. G. 4.

4 Véase mi *Trayectoria del mercado común latinoamericano,* México, CEMLA, 1960, Cap. 4.

menos rápidas, más moderadas, para dar oportunidad a toda la serie de ajustes que serían necesarios. En este grupo entraban productos de industrias ya establecidas y de industrias que tuvieran dificultades para mejorar su productividad y para organizarse en forma moderna y eficiente. La propuesta de ese grupo de expertos suponía también que debería hacerse una distinción por clase de países: países con mayor capacidad industrial y para soportar competencia; países en etapa intermedia, y otros que hoy llamamos de menor desarrollo, que tenían menos que ofrecer y que tendrían necesidad de una atención especial para que participaran plenamente en el proceso. También se previó que podría haber diferentes clases de concesiones o arreglos especiales entre países limítrofes o que tuviesen intereses económicos particulares; este caso abarcaba, por ejemplo, el centroamericano, que ya había iniciado su proceso de integración, pero podía extenderse a otros. Sin embargo, en una materia muy importante que hoy día se reconoce tiene aun mayor importancia, aquel grupo de expertos no propuso nada concreto: el problema de la nivelación del arancel externo latinoamericano, no obstante que, por ejemplo, en el Mercado Común Europeo ya se había entrado de lleno a ese problema.

Evolucionaron al mismo tiempo otras propuestas, surgidas de los problemas específicos de pagos y de comercio de cuatro países del sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. De la consideración de estos problemas había emanado, a la luz de las mismas discusiones generales sobre integración, la idea de crear una zona de libre comercio que se negociaría gradualmente al amparo del Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, comúnmente llamado GATT. Por una serie de razones prácticas, entre otras cosas porque varios de los países latinoamericanos pertenecían al GATT, ésta fue la solución adoptada. Fue el triunfo de una tesis más conservadora, más formal.

Pero al crearse la Zona de Libre Comercio propuesta por los países del sur, no se hizo sin el peso de la influencia de otros países que veían en la integración algo más que una simple liberación

del comercio. Me refiero particularmente al caso de México y al del Perú, apoyados en la Conferencia de la CEPAL de 1959, en Panamá, por otros países. Esto condujo a que en el avance de las discusiones se incorporaran, primero, Perú y finalmente Bolivia, Paraguay y México, de tal suerte que al aprobarse el Tratado de Montevideo en 1960 y entrar en vigor en 1961 ya no fue un simple intento de reglamentar el comercio recíproco existente de un corto número de países sino que se convirtió en un instrumento auxiliar de la integración.[5] Más adelante, ingresaron Colombia y Ecuador; Bolivia no ha llegado a ratificar su adhesión.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

Los mecanismos del Tratado de Montevideo pueden expresarse brevemente como sigue: se establece una zona de libre comercio de acuerdo con la definición que da de ésta el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT); se estipula que no es necesario igualar el arancel externo, aunque podrá haber armonizaciones de los niveles, y que se liberará gradualmente el comercio entre los países participantes de acuerdo con negociaciones anuales, producto por producto, con objeto de reducir el nivel arancelario promedio dentro de la Zona en un 8 % cada año, con la finalidad de llegar en doce años a una liberación sustancial del comercio entre los países participantes y considerar entonces los pasos que habría que dar para instituir un mercado común, pensado éste seguramente como algo similar al Mercado Común Europeo que establece el Tratado de Roma. La negociación producto por producto daría lugar a la fijación de listas nacionales de los renglones en los cuales se hubieran hecho concesiones, y cada tres años se adoptaría una lista llamada común en la que entrarían artículos negociados que, al final del período de doce

[5] *Ibid.*, Cap. 5.

años, debieran quedar totalmente libres de gravamen o restricción equivalente.

El Tratado de Montevideo contiene una serie de estipulaciones relativas a la posibilidad de acuerdos sectoriales, llamados de complementación, con objeto de establecer tratamientos arancelarios distintos, más rápidos, a los de las liberaciones graduales logradas mediante las negociaciones efectuadas cada año. Abarca también una serie de disposiciones relativas al comercio en productos agrícolas que, como en todo el mundo, en América Latina es objeto de mucha restricción debido a la política de protección de la producción agrícola nacional en cada país.

Lo anterior es en esencia lo que permite el Tratado de Montevideo. Prevé, por supuesto, que cualquier concesión sobre un producto dada por un país, debe extenderse automáticamente y sin restricciones ni discriminación a todos los demás miembros de la ALALC, o sea que un país, cualquiera, puede beneficiarse indirectamente de las negociaciones entre terceros que sean miembros de la ALALC. Si Argentina ofrece una concesión a Chile, se beneficia automáticamente, por ejemplo, Colombia, o puede beneficiarse igualmente México.

Experiencia de la ALALC

Han pasado casi cinco años desde que entró en vigor el Tratado de Montevideo. Se dispone de cifras que tratan de demostrar el avance de la ALALC. Por ejemplo, según un estudio de la CEPAL publicado en 1965,[6] en los primeros tres años se habían negociado 8 600 reducciones de aranceles, de las cuales el 20 % significaron liberación total de impuestos. Casi todos los productos tradicionales del comercio intrazonal figuraban ya en las listas nacionales, cinco países habían liberado totalmente más del 30 % de los productos incluidos en sus listas nacionales y se habían negociado

[6] CEPAL, *Contribución a..., loc. cit.*, p. 77.

—contra lo que esperaban muchos autores que criticaban las bases mismas del Tratado de Montevideo— concesiones sobre gran número de productos con los que anteriormente no se había realizado ningún intercambio. Para el año de 1963 el comercio intrazonal había aumentado 44 %, y representaba ya más del 8 % del comercio exterior total de la Zona. Ese año, el 75 % del comercio intrazonal representaba productos incluidos en las listas nacionales, y en 1964 y 1965, y lo que va de 1966, ha continuado progresando rápidamente, no obstante las dificultades que aquejan al intercambio latinoamericano y a pesar de las negociaciones terriblemente complicadas, consistentes en discutir producto por producto, especificados algunos con tal detalle que pareciera que se está singularizando los productos de una determinada empresa.

Además de todo esto, en la ALALC se han establecido liberaciones adicionales, especiales, a favor de Ecuador y Paraguay por ser países considerados de menor desarrollo. Se negoció también la primera lista común trienal, inicialmente con 175 productos, una cuarta parte de ellos totalmente nuevos en el comercio intrazonal. Se adoptó una nomenclatura arancelaria uniforme tendiente a facilitar la estadística y a propiciar el estudio de la nivelación de los aranceles dispares de los países que forman la ALALC, y se ha avanzado en discusiones sobre transporte, en particular el marítimo. Aun se ha llegado, en forma limitada, a un convenio de compensación de pagos entre los bancos centrales, por ahora voluntario, pero que según la información más reciente parece estar funcionando con éxito.

Sin embargo, muchos autores han citado limitaciones graves al proceso de liberación; ha habido críticas y ha habido una serie de nuevas propuestas para ver si se logra imprimir más dinamismo a la ALALC y si se aprovechan mejor los mecanismos del Tratado para una más amplia integración latinoamericana. Se dice que el sistema de negociación, producto por producto, tiene que ser progresivamente más lento y complicado; se afirma que cada país tiende a escoger el producto que le interesa en el momento en

que le interesa y que maneja las negociaciones de manera que mientras se cumpla la rebaja general media de 8 % cada año, no se incluyan los productos sobre los cuales el país no quiere hacer concesiones. De manera que un producto inicialmente desgravado, pudiera dejar de desgravarse en las sucesivas negociaciones, lo cual sería contrario al espíritu del Tratado.

Respecto al nivel del arancel externo, se hace notar que la falta de armonía o de tratamiento parejo empieza a ser un obstáculo para las negociaciones, porque, evidentemente, un país que negocia detrás de un nivel arancelario inicial muy alto puede aparentar dar concesiones grandes que no se compaginan con las que otorgaría un país que negocia desde un arancel mucho más bajo sobre el mismo producto. Además, como en todos los casos semejantes de zonas de libre comercio, se plantean problemas acerca del origen de los productos y de su posible introducción al área por los países de más bajo nivel.

Se ha afirmado también, últimamente, que los acuerdos de complementación industrial que parecieron ser una de las características más interesantes del Tratado de Montevideo, como avance positivo hacia la integración, son excesivamente difíciles de negociar y que no valdría la pena tratar de promoverlos porque introducen rigidez en todo el sistema y establecen tratamientos en el fondo discriminatorios entre los propios países que forman la ALALC.

Mucho de lo señalado parece ser fruto, simplemente, de la falta de experiencia o de la falta de atención a los objetivos centrales de un Tratado como el de Montevideo y sería susceptible de enderezarse si se prestara a la atención debida a esta clase de problemas. Ya se ha manifestado cierta preocupación; por ejemplo, en la reunión de la ALALC de Bogotá en 1964 se adoptaron algunas resoluciones encaminadas a orientar las soluciones, aun cuando una de ellas, la célebre resolución 100, que habla de la necesidad de coordinar todo lo habido y por haber en el desarrollo económico de América Latina, creo que peca de utópica y que puede

desviar demasiado la atención de los problemas específicos y reales de hacer funcionar correctamente a la ALALC.

En medio de toda esta situación y ante la impaciencia de muchas personas preocupadas por el porvenir económico de América Latina, vino la serie de propuestas de "Los Cuatro", los comisionados de la CEPAL, la OEA, el CIAP y el Banco Interamericano, en respuesta al pedido del Presidente de Chile de que se examinara el total de la situación y se hicieran recomendaciones para dinamizar el proceso de integración. Los Cuatro propusieron, expuesto brevemente, lo siguiente: [7] primero, que se establezca una desgravación arancelaria automática por grupos de productos y que la meta sea llegar a una protección no superior al 20 % sobre cualquier producto latinoamericano de la zona al cabo de diez años, con la condición adicional de que a los cinco años ningún producto llegue a tener un arancel de protección superior al 50 %. Se eliminarían también rápidamente las restricciones cuantitativas equivalentes en su efecto a los aranceles. En un plazo de cinco años, se negociaría un arancel externo común que se pondría en vigor gradualmente, primero en cuanto a materias primas y productos intermedios y después para los demás, por modificaciones proporcionales iguales cada año. Mientras se logre todo esto, se asegurarían márgenes mínimos de preferencia cuando el efecto real de las desgravaciones sobre el comercio no sea importante. Parece haber en Los Cuatro el deseo de hacer fuerte énfasis en la necesidad de provocar mayor competencia entre las industrias latinoamericanas para que no se quede a medias la formación de la zona de libre comercio, con tan sólo una serie de semiprotecciones a industrias que realmente no estarían recibiendo incentivos para ampliarse o para mejorar su productividad. Si se realizaran las propuestas de Los Cuatro y formara esto parte de un proceso más amplio, seguramente se lograría un verdadero avance hacia la integración y hacia la formación de un mercado común. Pero no

[7] José Antonio Mayobre, Felipe Herrera, Carlos Sanz de Santamaría y Raúl Prebisch, *Proposiciones para la creación del mercado común latinoamericano,* reproducidas en *Hacia la integración acelerada de América Latina, op. cit.*

es de esperar que se proceda muy rápidamente en el estudio de estas propuestas por la sencilla razón de que es difícil salirse de un mecanismo existente. Muchas de las recomendaciones de Los Cuatro y otras que se han hecho, incluso las del grupo asesor de 1958, podrían realizarse dentro de los propios mecanismos de la ALALC.[8]

Nuevos rumbos en la ALALC

Si intenta uno evaluar la ALALC y pese a las limitaciones que tiene, puede tal vez señalar una serie de medidas o tipos de medidas que podrían adoptarse sin alterar el Tratado, o interpretando el Tratado con más flexibilidad de la que suelan darle algunos técnicos asociados a esos problemas. A continuación me permito sugerir algunos posibles caminos.

1. Podrían acelerarse las desgravaciones. No es forzoso limitarse a reducir 8 % cada año, en promedio, los niveles arancelarios. Pueden rebajarse mucho más; pero no en términos teóricos respecto a un nivel inicialmente demasiado elevado o inflado, sino en forma real. Podría volverse en especial a la idea inicial de negociar las concesiones por grupos de productos y en forma sucesiva automática. Ésta es una de las ideas que empieza a circular de nuevo. La desgravación lineal y automática significa que en lugar de negociar 3, 4, 8 ó 15 especificaciones distintas de un producto, que en el fondo es el mismo artículo, se extendería la desgravación al producto en cualquiera de sus diversas y minuciosas características que los expertos arancelarios son tan hábiles para redactar. Esto permitiría cumplir parte de las propuestas de

[8] Otro grupo de cuatro expertos, convocado por el Banco Interamericano, propuso medidas similares para reactivar la ALALC; sin embargo, estos "Otros Cuatro" se ocupan de la ALALC como simple instrumento de política comercial dentro de un gran plan de Comunidad Económica de América Latina con gran aparato de organismos supranacionales. Véase *Factores para la integración latinoamericana,* edición preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, pp. 31-40, 51-52 y 59.

Los Cuatro, al bajar en diez años o en menos tiempo a un nivel moderado de protección interna dentro de la ALALC, y permitiría en algunos casos ir más rápidamente a desgravaciones completas.

2. Dentro del propio mecanismo de la ALALC, podría anticiparse la liberación total de los productos que figuran en la lista común y sobre los cuales existe ya el compromiso de llevarlos a liberación total. ¿Por qué esperar doce años? Al contrario, si hay acuerdo de que sean libres, lo conveniente sería que se provocaran los ajustes necesarios con la mayor rapidez posible.

3. Se podría marchar desde luego hacia acuerdos especiales para nivelar los aranceles externos dentro de determinados márgenes y para establecer compromisos de que los países no alteren su arancel externo fuera de dichos márgenes sin negociarlo o al menos llevarlo a discusión, y en su caso aprobación, en la propia ALALC. Reconozco que se entra en un terreno delicado en que se afectan las soberanías nacionales. Pero de otra manera nunca se va a poder armonizar la disparidad de niveles. Hay que avanzar poco a poco, yo diría más bien rápidamente, hacia aceptar políticas arancelarias comunes frente al resto del mundo, pero sin tratar tampoco de hacerlo en forma demasiado perfecta.

4. En virtud de las dificultades que se han presentado para llevar a cabo acuerdos de complementación, convendría dar fuerte impulso a un proceso que ya está ocurriendo, por demás interesante; las llamadas "reuniones sectoriales" que se celebran todas las semanas en Montevideo entre representantes de la empresa privada de los países que forman la ALALC, para examinar entre ellos las implicaciones que tendría liberar y desgravar los productos, considerar las repercusiones que esto tendría en sus respectivos países y encontrar formas prácticas de especialización y de intercambio de diferentes productos dentro de una misma rama industrial general —sin que sean rígidos acuerdos internacionales del tipo de tratados—. Según he podido percibir, el efecto de estas reuniones ha sido llevar a cabo rápidamente arreglos para la negociación de las desgravaciones respectivas sin tanto temor de

sus resultados, ni tanto deseo de convertir la negociación en un gran juego de póker en que cada negociador se cree infinitamente más hábil que todos los demás juntos. Pero lo extraño de estas reuniones sectoriales es que no participan en ellas los representantes oficiales. Se celebran únicamente entre particulares. Estimo que para lograr un éxito más completo en este tipo de proceso debería efectuarse tal vez en dos etapas: una primera entre representantes de la iniciativa privada, y una segunda conjunta, para que pueda buscarse también la manera de armonizar los intereses privados con los oficiales y no se llegue al absurdo de que en las negociaciones oficiales de la ALALC puedan rechazarse por completo o despreciarse las recomendaciones de los sectores privados que ya han visto la conveniencia de la desgravación.

5. Sería muy importante que, aun cuando no sea todavía un elemento formal y significativo en la ALALC, se refuerce y amplíe el mecanismo de compensación voluntaria de pagos, iniciado tan tardíamente pero al fin iniciado, entre los países de la ALALC; está demostrando que puede funcionar sin temores de iliquidez ni de excesivo crédito de unos países a otros y que facilita el financiamiento a corto plazo del comercio.

6. Parece ser enteramente viable que se lleve a cabo una gran diversidad de arreglos especiales entre países fronterizos o entre determinados grupos de países, o aun arreglos bilaterales especiales.[9] No olvidemos que un país separado de otro por el mar puede ser en el fondo tan fronterizo como uno al que sólo separe una caseta de aduana. México y Perú no están más distantes económicamente de lo que están, por ejemplo, Chile y Argentina. Llevado esto en un plano positivo, podría abrir una serie de posibilidades de integración relativamente locales o relativamente especializadas sin crear problemas de orden global a la ALALC siempre que se consideren en esta forma, es decir, como parte del proceso general, dentro del marco general, y no como un intento (del que ahora

9 Véase Andrew Shonfield, "Latin American integration: a new phase?", *The World Today*, Londres, Real Instituto de Asuntos Internacionales, noviembre de 1965, pp. 460-469.

también se está hablando en algunos círculos) de crear integraciones "subregionales", término que incluso es muy desafortunado. Es esta última una vieja idea que fue rechazada a tiempo; el análisis general demuestra que es inadecuada y que posiblemente obstaculizaría una integración más general. Pero en fecha reciente ha surgido precisamente en función de las dificultades de negociación en Montevideo. Arreglos especiales entre grupos de países, o bilaterales o fronterizos, sí; integraciones subregionales, en mi opinión, no.

7. Los gobiernos podrían hacer esfuerzos mucho mayores para crear infraestructuras especiales para la integración, principalmente en materia de transporte. Se ha hecho un esfuerzo grande en materia de transporte marítimo. Se ha demostrado que el famoso círculo vicioso no es tan real; o sea que cuando existen los servicios marítimos surgen las oportunidades de comercio, y no hay que esperar lo contrario, a que primero surja el comercio para después crear los servicios marítimos. Mas lo que se hace en materia de transporte terrestre, telecomunicaciones, servicios aéreos y otros, es todavía notoriamente inadecuado para una verdadera integración, para una verdadera comunicación entre los países latinoamericanos.

8. A través de la ALALC, en el marco de la ALALC, se podrían hacer intentos mucho más importantes de colocar la integración y los mecanismos de la ALALC dentro de la política nacional de desarrollo. La política nacional de desarrollo de muchos países todavía se realiza como si la ALALC no existiera. Parte de ese proceso podría consistir, entre otras cosas, en crear mecanismos mucho más adecuados para mejorar la productividad industrial y colocar a las industrias en posibilidad de resistir competencias y de competir a la vez. Otra parte sería favorecer la investigación tecnológica industrial en mayor escala, a fin de contribuir a reducir costos y a descubrir nuevas sustituciones de importaciones regionales. Aunar la política de la ALALC a la de desarrollo nacional

es, por supuesto, uno de los requisitos básicos para una política de integración si se quiere que sobreviva la ALALC.

9. Las representaciones nacionales en la ALALC no son de primer orden en todos los casos. No se puede utilizar la ALALC adecuadamente cuando las representaciones nacionales en ellas son de funcionarios que no representan en rigor el punto de vista nacional, no conocen los problemas de desarrollo de su país o no tienen facultad para tomar iniciativas. No hay que dejar que la ALALC quede en manos inexpertas o negativas. El Comité Ejecutivo Permanente debería tener más categoría y fuerza.

10. Otro problema de la ALALC que sería de fácil solución es el de reforzar la Secretaría de la misma. No quiero decir que no sea competente, sino simplemente que es muy pequeña en relación con la dimensión de los problemas que tiene que manejar la ALALC. Es necesario cooperar con ella de manera más eficaz. Por ejemplo, el solo estudio de los niveles arancelarios dispares y complicados, la gran diversidad de impuestos que tiene cada país, la sola comparación de todos sus niveles para todos los productos en la nomenclatura uniforme —son más de 7 000 u 8 000— no se ha podido completar después de dos años de trabajo porque hay gobiernos que aún no se toman la molestia de enviar las planillas o formularios que contengan toda la información necesaria, y porque, por otro lado, la Secretaría de la ALALC no ha dispuesto de recursos suficientes para enviar personal a los países y obtener esa información de la manera más rápida posible. En esta era de computadoras electrónicas, el conseguirla no debería ser problema para una organización de este tipo.

11. Las proposiciones de la Conferencia de Cancilleres de la ALALC, de noviembre de 1965, que revelan por primera vez que los asuntos relativos a la ALALC y a la integración económica empiezan a formar parte del cuadro político latinoamericano, debieran adquirir plena vigencia.[10] En la práctica, sin embargo, cayeron casi

[10] Véase "La integración en la Conferencia de Cancilleres de la ALALC", en *Boletín de la Integración*, publicación mensual del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) Buenos Aires, Núm. 1, diciembre de 1965.

en el vacío, ante la "rutina" de las negociaciones anuales y el *modus operandi* del Consejo Ejecutivo de la ALALC. Parece necesario renovar el impulso integracionista que, en un plano de realidad, quisieron promover los cancilleres.

Los países no asociados y la ALALC

Por último, dentro de los propios mecanismos de la ALALC, se podrían propiciar arreglos especiales con los países no asociados todavía a la ALALC y en especial con los de menor desarrollo, a fin de ampliar aún más los horizontes del comercio intralatinoamericano.

A este propósito, quisiera expresar unas pocas ideas que servirían para ilustrar las ventajas y desventajas, para un país no asociado, de asociarse a la ALALC, como es el caso de Venezuela.[11] Puede dividirse el problema en varias partes. Primero, ¿cuáles son los problemas de comercio exterior del país no asociado? No pretendo, naturalmente, opinar sobre los de Venezuela, sino señalar la necesidad de que se haga un examen bien claro de los problemas generales de comercio exterior, del desequilibrio externo en que esté o pueda estar el país en el futuro, de acuerdo con sus tendencias de desarrollo. A la luz de la dinámica de su sector externo, el país necesita determinar el alcance del problema de sustitución de importaciones y las posibilidades de una sustitución en mayor escala. Podría ocurrir que para muchas industrias la sustitución no sería posible sin la dimensión adicional del mercado latinoamericano. Para otras industrias, la dimensión adicional permitiría anticipar sustituciones que tarde o temprano se harían de todas maneras, y al anticiparlas se reforzaría la estructura industrial del país.

Una segunda fase de toda esta consideración sería definir con

[11] En mayo de 1966, el gobierno de Venezuela, que ya había anunciado su intención de ingresar a la ALALC, esperaba la autorización del Poder Legislativo. La adhesión de Venezuela se confirmó el mes de agosto.

la mayor claridad posible los objetivos de desarrollo del país y considerar el problema de la incorporación de tecnologías modernas, en todos los niveles. Un estudio más completo y preciso de los problemas de desarrollo del país podría revelar que no le es dable hacer todo, pese al deseo tan sostenido de muchos de que un país llegue a lograr avances en todos los órdenes y rápidamente. Pudiera llegarse a la conclusión de que si los recursos en general no llegan a ser en el futuro tan abundantes como en la actualidad, podría haber necesidad de aplazar ciertos tipos de desarrollo, de concentrar recursos en determinadas clases de industrias y entrar en arreglos con otros países latinoamericanos para derivar de ellos la ventaja de haber iniciado antes una industria que pudiera abastecer con plena eficacia moderna las necesidades del desarrollo nacional. Es un problema difícil; es por supuesto fácil de exponer, pero muy complicado de llevar a la práctica dentro de los planes de desarrollo, porque en realidad es plantearse en el fondo el desarrollo como parte de la integración latinoamericana y viceversa.

Otro aspecto por considerar es éste: ¿cuáles son las verdaderas alternativas de política comercial? Evidentemente, una de ellas es aislarse y tratar con el resto del mundo en forma por completo independiente, sin consideración de las repercusiones de la política comercial en otros países semejantes o de la política de ellos en la nacional. Es decir, tratar por sí solo un país con las naciones industriales que representan en general un bloque bastante sólido de intereses y de políticas económicas. Otra alternativa sería simplemente mantener cierta independencia en la política comercial pero entrar en arreglos especiales con la ALALC, o con parte de la ALALC. Una tercera alternativa sería entrar de lleno en la ALALC y operar desde allí, desde dentro de esa organización, en pro del mejoramiento del comercio exterior general del país como parte de un área mayor, y entrar en los arreglos especiales que al país puedan interesar por sus características económicas o por sus especiales relaciones con determinadas áreas.

Todo esto tiene ventajas y desventajas. El aislamiento es hoy día el camino menos favorable para cualquier país en desarrollo que se enfrente a los grandes problemas que suponen la industrialización y la incorporación de la tecnología industrial originada en el resto del mundo. Las presiones internas en el desarrollo son demasiado grandes para que un país pueda por sí solo resolver estos agudos problemas. La segunda alternativa, referente a una serie de arreglos especiales, tiene también ventajas y desventajas, probablemente muchas de las segundas, porque no hay ninguna garantía de obtener beneficios de los demás países componentes de la ALALC. Si el país *X*, fuera de la ALALC, entra en arreglos especiales con parte de la ALALC, no se beneficiará de las concesiones y otros arreglos que se otorguen entre sí todos los miembros de la ALALC, sino solamente de las negociaciones particulares que en cada caso logre hacer, lo cual puede entorpecer mucho su política general.

Las ventajas generales que puede suponer ingresar a la ALALC son múltiples. La ALALC representa una ampliación bastante generalizada del mercado nacional. Permite un aprovechamiento mucho más extendido de las posibles economías de la producción industrial en mayor escala y de las implícitas en la interrelación de estructuras industriales de dos o más países. Significa que las economías derivadas de la infraestructura pública que se establezca entre países comunicados a través de la ALALC serán mayores. Las ventajas se podrán apreciar también en las posibilidades de avance tecnológico. Y no lo serán menos en la adopción de políticas de comercio exterior comunes frente al resto del mundo.

Por otro lado, deben reconocerse diversos problemas de desajuste implícitos en la adhesión a la ALALC de un país no asociado. Éstos pueden surgir de la necesidad de aceptar inicialmente un margen de competencia de productos de los demás países que forman la ALALC. Es difícil tratar este problema de un modo general. La ALALC podría avanzar muy rápidamente liberando de protección a los bienes de consumo manufacturados producidos en Amé-

rica Latina, porque en el fondo todas las industrias de bienes de consumo han sido establecidas en función de los mercados internos, de manera que su capacidad para "invadir" los mercados vecinos es muy limitada. Habrá siempre expansiones nacionales que harán frente a la competencia externa. En estas condiciones, un margen de mercado, la concesión de una pequeña parte del mercado nacional a bienes de consumo del resto de los países, no daña. Puede hacer mucho bien y ello representaría un avance importante en la ALALC. De cualquier manera, el Tratado de Montevideo permite hacer frente a cualquier desajuste grave porque establece una serie de salvedades, salvaguardias y medidas de protección transitorias que dan un margen con respecto a esas situaciones.

Ahora bien, ¿los problemas de desajuste serían menores en el caso de que un país se aislara y tratara de lograr plenamente su desarrollo sin las ventajas y sin las concesiones que supone entrar en un mercado común o en una zona de libre comercio? No se ve por qué esos desajustes serían inferiores si el país se aislara; al contrario, podrían ser a la larga más difíciles de resolver. En una economía dinámica, los desajustes se minimizan. El pensar estáticamente, bajo la influencia de teorías tradicionales alejadas de la realidad, como las que se examinan en la primera parte de este trabajo, relativas a la formación de uniones aduaneras, conlleva siempre la idea de que una concesión que provoque un desajuste es una pérdida irreparable en el desarrollo económico nacional. Mas no hay tal. Esos desajustes ocurren dentro de un país aún sin el comercio que supondría una integración, y hay en todo momento actividades que se van quedando rezagadas y que al final desaparecen o se modernizan para llegar a formar parte de los sectores más dinámicos. Bajo un proceso de integración económica operaría el mismo fenómeno; no veo ninguna diferencia. Una economía que haya demostrado su capacidad de desarrollo durante largo tiempo, que haya demostrado su capacidad para incorporar tecnología moderna y llegar a altos niveles de productividad, es una economía

que no tiene nada que temer de los desajustes; antes bien, los que deberían temerlos serían los otros países, no dinámicos, estancados, en que haya habido grandes retrasos en el progreso de la productividad.

Otro argumento que se menciona en relación con los desajustes que provocaría entrar a un mercado común es el del equilibrio comercial entre el país de que se trate y el resto de los países asociados. Se dice que el país *X* no puede tolerar que al cabo de tres, cuatro o cinco años de operación de un mercado común resulte con balanza comercial desfavorable con los países *Y, Z... N* que forman el mercado común; y se juzga una situación que debería ser global, en forma enteramente bilateral e incorrecta. El desequilibrio comercial entre un país y otro tiene que juzgarse de acuerdo con la proporción que represente ese desequilibrio comercial en el conjunto del desequilibrio externo de un país, es decir, en función del desequilibrio global. En consecuencia, los desniveles entre los países latinoamericanos no tienen en el fondo demasiada importancia.

La ALALC y la integración latinoamericana

Al considerar el fenómeno de la ALALC en su conjunto y las alternativas que se presentan, y al juzgar el papel que desempeña la ALALC en la integración, no puede uno dejar de recordar que lo mejor es enemigo de lo bueno y que sería realmente estéril buscar perfecciones teóricas o que no correspondan a una realidad presente o a un proceso de desarrollo de esa realidad. A mi juicio, es necesario vencer algunas rigideces prematuras que han surgido en la ALALC o en torno a lo que debería ser la ALALC. Hay quienes sostienen, por ejemplo, en la Argentina, que la ALALC nunca se concibió como instrumento de integración. Supongamos que eso fuera cierto, aunque el prólogo del Tratado de Montevideo es claro al respecto. Pero ¿por qué no pensarlo ahora? ¿Por qué no

utilizar algo que ya existe, que hemos creado en América Latina, y utilizarlo en beneficio de una idea subyacente que cada día aflora más? Hay otros que consideran, por el contrario, que el Tratado de Montevideo es ya un monumento tan glorioso a la integración de América Latina que no queda nada por hacer, cuando que no es sino un instrumento que puede o no utilizarse con mayor o menor flexibilidad para tal fin. Hay otros más, influidos por un mal concebido deseo de lograr en pocos años lo que no se hizo en 150 —o que más bien se deshizo—, o influidos por un pesimismo muy extraño respecto a la potencialidad de América Latina como área de rápido desarrollo, que desestiman a la ALALC y debilitan sus mecanismos y sus posibilidades, como desestiman y debilitan cualquier intento de cooperación dentro de nuestra realidad.

América Latina dispone de muchos medios para acelerar su integración. La ALALC no es más que uno de ellos y es uno de los más importantes, porque ninguna integración es posible sin liberar de trabas el comercio entre las partes que quieran integrarse, y ello tiene que hacerse de manera ordenada y en formas convenidas. El desarrollo, en particular un desarrollo sostenido, y la elaboración continua de mejores planes de desarrollo, es el otro medio fundamental para contribuir en forma sólida y duradera a la integración y garantizar que se pueda participar eficazmente en la ALALC o en cualquier mecanismo ampliado o intensificado con base en la ALALC.

Por otra parte, en diversos medios, por ejemplo, en el Banco Interamericano, se viene haciendo hincapié en algo que había quedado un poco soslayado hace algunos años. La integración no sólo debe ser económica sino que debe trascender a todos los niveles de la vida nacional. ¿Cómo puede haber integración económica si no hay comunicación y contacto en otros aspectos de la vida social y política de los países, en la educación misma y particularmente en la educación universitaria? En este enfoque, el proceso de integración latinoamericana es todavía muy débil porque, a pesar de la incansable labor de la CEPAL y del Banco Interameri-

cano de Desarrollo, a despecho de todos los esfuerzos que se hacen ahora en otras partes, no obstante las conferencias internacionales y aun considerando la era del avión de retropropulsión, todavía no nos conocemos bien en América Latina. No podemos ni siquiera comunicarnos con facilidad mediante la palabra escrita, ni aun mediante la palabra hablada. Cada día habrá que hacer mayor hincapié en este problema. Pero nada de ello significa que no se pueda convertir a la ALALC en un instrumento siempre más flexible y eficaz, enmarcado en las metas ulteriores. Y, como solíamos decir alguna vez en Centroamérica, viendo el proceso mismo de la formación del mercado común de esa área, la integración no es un deporte para los fines de semana, sino una práctica diaria que debe ser rutina.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

III

La segunda de las conferencias aquí transcritas estuvo seguida, dentro de los límites del tiempo disponible, de algunas observaciones y preguntas que, por considerarse de interés, se reproducen a continuación, junto con las respuestas del autor.

Pregunta: ¿Qué opinión tiene acerca del protocolo del Tratado de Montevideo que deja fuera del alcance de éste todo lo relativo a petróleo y derivados?

Respuesta: No veo por qué no se pueda modificar. No pretendo conocer todas las consideraciones que determinaron ese protocolo en particular, formulado además en una época en que posiblemente Venezuela no estaba considerando su participación en la ALALC y que probablemente tiene también que ver con los arreglos internos de los estados de los países firmantes respecto a la producción, la refinación y la distribución de petróleo y a la influencia de las compañías petroleras internacionales. Pero ahí está un ejemplo de lo que dije antes cuando hablé de rigidez. Sería un gravísimo error suponer que debe seguirse estrictamente a la letra todo lo convenido hace cinco años, sin reinterpretar muchas de las disposiciones a la luz de nuevas consideraciones y de nuevas situaciones; y desde luego que el ingreso de Venezuela, si así fuera, a la ALALC sería precisamente una situación radicalmente nueva en muchos aspectos. Podría llevar a nuevas negociaciones.

Pregunta: Quisiera hacerle dos preguntas. Usted se refería en su primera conferencia al hecho de que no había habido hasta ahora ninguna unión aduanera que desviara comercio. ¿No creería usted que en un esquema de integración de países subdesarrollados sería indispensable, para que surtiera los efectos deseados, que

hubiera cierta desviación de comercio, o sea una fuerte sustitución de importaciones al nivel regional, dado el intenso intercambio que existe entre los países subdesarrollados y los desarrollados?

La segunda pregunta sería la siguiente: en el caso de que se considere deseable esa desviación de comercio, ¿no existe el peligro real de que el antiguo exportador extrazonal trate de evadir esa sustitución localizándose en la zona, por consiguiente en detrimento del capital zonal? En esas condiciones, ¿consideraría usted que un esquema de integración de países subdesarrollados debería establecer ciertos mecanismos que impidieran una participación exagerada del capital extrazonal en los beneficios de la integración, en detrimento de los factores verdaderamente residentes de la zona?

Respuesta: Respecto a la primera pregunta, el problema está en la definición del término "desviación del comercio". Explicado ayer en la exposición teórica, desviación del comercio en boca de quienes han usado ese término quiere decir que al crearse una unión aduanera los países comercian entre sí con productos que, de haber una política general de librecambio, importarían del resto del mundo; y que en consecuencia el efecto de la unión aduanera es restringir las posibilidades del resto del mundo de comerciar con los países que forman la unión aduanera. En el sentido en que usted explica este término, no hay realmente desacuerdo, porque la sustitución de importaciones en la teoría de la integración es absolutamente necesaria para lograr el equilibrio en el comercio internacional, es decir, el equilibrio exterior de los países subdesarrollados compatible con su proceso de crecimiento. Pero precisamente porque hay un proceso de crecimiento que significa un cambio continuo en las estructuras de la producción y de la demanda, lo único que ocurre al efectuarse sustitución de importaciones es que se generan demandas de otros productos aún no sustituidos o requeridos por la economía, y esto es lo que realmente ha estado ocurriendo en todos los casos de las uniones aduaneras. Por eso es correcta la afirmación de que nunca ha habido en una unión aduanera una verdadera desviación del comercio, en

el sentido absoluto del término, y sí ha habido sustituciones de importaciones y cambios en la composición de las importaciones. Ésta ha sido la experiencia del Mercado Común Europeo, ha sido el caso de las antiguas uniones, es el caso hoy día de Centroamérica y es el caso ya de la propia América Latina, la parte de la ALALC, aun con su instrumento todavía limitado que es el Tratado de Montevideo.

Pregunta: En ese caso, ¿lo interesante sería entonces que el comercio intrazonal crezca más rápidamente que el comercio con el resto del mundo?

Respuesta: Que las importaciones provenientes del resto del mundo, que es lo que está ocurriendo.

En cuanto a la segunda pregunta, sobre la participación de la inversión extranjera en el desarrollo industrial en una zona de libre comercio, se pueden hacer consideraciones desde diversos puntos de vista. La inversión extranjera busca situarse siempre dentro de las protecciones arancelarias, o sea que es un problema que existe con o sin la ALALC. Pero se supone que al crearse posibilidades mucho más amplias de mercado, se presentarán incentivos especiales para que la inversión extranjera se coloque dentro de la ALALC para aprovechar la ampliación del mercado. Para mí, el problema de la inversión extranjera es fundamentalmente un problema de tecnología, y puede verse la política respecto a la inversión extranjera en función de las necesidades tecnológicas del desarrollo. Si el desarrollo requiere incorporar continuamente tecnologías modernas en la industria que han sido desarrolladas en gran parte por empresas industriales del resto del mundo, un país tiene dos posibilidades: desarrollar las tecnologías independientemente, como lo hizo el Japón, después de un largo proceso de mejoramiento de la educación, incluso la superior, y adaptar todo lo que pueda haber de tecnología en el resto del mundo; o bien aceptar que la inversión extranjera privada traiga al país las tecnologías que el país no está en aptitud de desarrollar o que tardaría muchos años en desarrollar por su propio esfuerzo. No niego que

hay mucha tecnología libre, tecnología que se puede adquirir mediante contratación de servicios y pago de uso de procesos (no necesariamente patentes), y que no se aprovecha tal vez toda la que está en esa situación; pero gran parte de la tecnología moderna en importantes ramas industriales no es susceptible de inventarse de nuevo, ni siquiera de adaptarse con facilidad, sino que viene acompañada del control financiero de las empresas. No estoy diciendo que sea eso bueno o malo, sino que es una situación objetiva.

Ahora bien, podrían elaborarse políticas con respecto a la inversión extranjera que significaran favorecer más aquella que representara tecnologías difíciles de desarrollar y favorecer menos aquella que representara tecnologías fácilmente utilizables o aplicables en los propios países por capital nacional sin ninguna participación de capital extranjero. ¿Existe esa política en algún país latinoamericano? ¿Por qué no? ¿Por qué no se respalda el desarrollo tecnológico nacional en las áreas en que podría hacerse? ¿Por qué no se hacen todos los esfuerzos de mejoramiento de las universidades, de la educación superior, que permitan a la larga formar el personal nacional capaz de hacer eso? No creo que sea el momento de contestar estas preguntas, pero dada esa situación creo inevitable que haya inversión extranjera en la industria manufacturera dentro de América Latina, dentro de la ALALC, como ya la hay dentro de los países, y que en la medida en que eso sea aceptado sería más eficaz que esa inversión participara de las ventajas de la liberación del comercio entre los países latinoamericanos que si sólo se limitara al mercado nacional, donde no podría llegar a las escalas de producción necesarias para que esa tecnología nueva se tradujera también en costos más bajos; o sea que el problema es también parte del proceso general de escalas de producción en el sector manufacturero.

Pregunta: Generalmente, cuando se habla de los problemas tributarios causados por la integración, se habla de los derechos aduaneros, pero ¿hasta qué punto los sistemas tributarios necesitan ser modificados para lograr la integración? Me refiero especial-

mente a los impuestos a las ventas, que en algunos casos podrían sustituir a los derechos aduaneros y en otros casos a la política tributaria que busca incentivos en determinados tipos de inversión. ¿Hasta qué punto las competencias entre los países miembros de un mercado común podrían atraer cierto tipo de industria a un país más que a otro? ¿Resultaría esto en un caos en que cada uno trata de rebajar lo más que puede y todos salen perdiendo? Me imagino que en el mercado centroamericano debe ya empezar a presentarse este tipo de problemas.

Respuesta: El caso de los impuestos sobre las ventas y otros gravámenes similares es bien conocido en todos los intentos de formar mercados comunes. Nunca se ha llegado a una completa armonización de dichos impuestos, porque se buscan muchos fines con ellos. En parte son fiscales y en parte son de control. En Europa se ha avanzado bastante hacia la armonización de los impuestos, y en Centroamérica no solamente en relación con los impuestos sobre las ventas, sino con relación a los sistemas tributarios en general y aun a los incentivos fiscales para la promoción industrial. Pero allí es más fácil. Sería más difícil entre los países que forman la ALALC. Sin embargo, no es un problema totalmente insoluble.

El otro problema que usted cita es complicado. Entiendo que se refiere usted a los peligros de la polarización, como consecuencia de las liberaciones, por un lado, y de los peligros de excesiva duplicación de inversiones por exceso de iniciativas dispuestas a aprovechar las desgravaciones arancelarias. Las polarizaciones no tienen por qué ocurrir si se acepta que lo que se está haciendo no es simplemente liberar el comercio para ver qué pasa, sino liberar el comercio como parte de un proceso de desarrollo. Es decir, deben mantenerse contactos necesarios para evitar que por incentivos especiales o por otras situaciones se concentre en un solo país toda la industria adicional latinoamericana en función de un mercado común. Sería difícil imaginar una situación como esa, aunque en algunos países ha habido el temor de que por ser muy pequeños, y de baja productividad, puedan quedar marginados

del proceso de industrialización. Esto requiere simplemente esfuerzos mucho más serios, más positivos, en la política de integración, para encontrar las oportunidades particulares de establecimiento de industrias en esos países.

El segundo aspecto, el de las duplicaciones, es en Centroamérica muy grave, porque cada mercado nacional es muy pequeño, y aun el mercado de los cinco países juntos es pequeño. Al abrirse el libre comercio y al no haberse dado mucho énfasis en la práctica a los convenios que se proyectaron para lograr una distribución equitativa y racional de ciertas industrias que requerían precisamente ir al conjunto del mercado para justificarse, ha habido intentos nacionales de adelantarse, por lo que en pocos años se ha establecido un exceso de capacidad respecto al conjunto del mercado. Sin embargo, aun en ese caso, que no es la solución más racional, puede haber salidas en el sentido de que algunas de estas industrias, por su alta eficiencia tecnológica, puedan servir no sólo para el mercado centroamericano sino para exportar al resto del mundo. En la ALALC veo mucho más difícil la posibilidad de duplicaciones importantes porque en los principales países que forman la ALALC el mercado interno es y seguirá siendo para la mayor parte de las industrias el fundamental, es decir, no es probable que se establezcan industrias que dependan excesivamente del mercado externo, por más que esa adición de mercado pueda ser determinante de las decisiones básicas de inversión.

Pregunta: Sabemos que América Latina tiene una gran deuda externa, e incluso algunos de esos países están hipotecados en lo que respecta a su reserva internacional. ¿Hasta qué punto gravita este factor negativamente en el esfuerzo de la integración?

Respuesta: La deuda externa de América Latina varía según los países y difiere en su estructura. En algunos, tiene plazos de amortización un poco cortos; en otros, plazos más largos. Tiene que juzgarse en función de muchos factores, entre ellos la capacidad de cada país para aumentar sus ingresos por exportaciones de bienes y servicios en el futuro. Hay países donde el peso de las

amortizaciones y del servicio inmediato de la deuda está creando dificultades a su propio desarrollo económico, independientemente de la ALALC. En esos casos, la participación en la ALALC no puede decirse que altere la situación de fondo, aunque mientras ésta no se resuelva podría afectar desfavorablemente el comercio intralatinoamericano.

Si se hace referencia a las dificultades monetarias, a las devaluaciones frecuentes de algunas monedas, a las situaciones en que se ven algunos países de restringir pagos o de reimponer restricciones a determinadas modalidades de su comercio, puede afirmarse que nunca la inestabilidad monetaria ha sido obstáculo al comercio exterior, porque a la larga o la economía se ajusta al tipo de cambio, o el tipo de cambio se ajusta a la economía y se buscan soluciones. Las restricciones de balanza de pagos que algunos países se ven en la necesidad de adoptar no se aplican necesariamente al comercio intrazonal, o se aplican bajo acuerdo de todos los países que forman el Tratado de Montevideo, y deben ser objeto de revisión y de modificación periódicas. Hay un caso de un país que habiendo establecido temporalmente restricciones al propio comercio de la ALALC, debido a sus dificultades monetarias generales, ya las eliminó, precisamente para no introducir en la ALALC un elemento de discriminación que sería contrario a la liberación del comercio.

Sin embargo, en el fondo todo esto depende de las políticas de desarrollo de los países. Si se admite que los problemas de deuda externa no son problemas simplemente de política monetaria o de política fiscal, sino que son relativos al funcionamiento de la economía en su conjunto, es decir, a los problemas de cambio estructural de la economía, entonces se acepta también que es necesaria una buena política de desarrollo que reconozca la necesidad de los cambios estructurales. En esa medida puede irse hacia una situación en que el endeudamiento externo no tenga que seguir aumentando en la forma desordenada e irracional en que ha ocurrido en varios países. La integración no se puede lograr

si no se lleva a cabo una buena política de desarrollo económico. La integración no es simplemente una solución transitoria; es parte del proceso general, y si no hay buena política de desarrollo ni habrá integración, ni habrá nada, y sí habrá esas deudas externas exageradamente grandes.

Pregunta: Una cuestión que a primera vista parece de carácter secundario, pero que tiene mucha importancia, es la necesidad de difundir un mayor conocimiento de los productos de los diferentes países y de las ventajas que hay en adquirir esos productos. Los economistas tenemos a menudo la tendencia a pensar que si nosotros elaboramos fórmulas institucionales conducentes a la liberación del comercio, incluso a facilidades en el orden institucional, y de crédito, todo estaría hecho. De esa manera conduciríamos el libre comercio regional como primer paso de la integración. ¿Hasta dónde el hecho de la mayor deseabilidad de los productos por parte de los clientes en los diferentes países, su mayor y mejor conocimiento de los productos de aquellos países industrializados en que tradicionalmente los han adquirido a menudo, no va a constituir de todas maneras un obstáculo considerable si no ideamos fórmulas prácticas de difusión y de conocimiento de las bondades y de las ventajas de los productos elaborados dentro de la zona? Ése sería un punto que por lo menos habría que dejar planteado, aunque no tenga un valor teórico, sino simplemente un valor práctico evidente.

El hecho de que el Tratado de Montevideo debiera su nacimiento a la necesidad que tenían los países del Sur de resolver de inmediato el problema de sus relaciones comerciales al terminar sus acuerdos preferenciales, ¿no ocasionó que la ALALC tomara un aspecto de sistema de preferencialismo embozado, disimulado, que todavía se está resintiendo a pesar de los correctivos que se le han impreso? ¿No conducían las bases del grupo asesor de la CEPAL de 1958 de un modo más seguro al camino de la integración, por vía del establecimiento de la zona de libre comercio y del futuro paso a la unión aduanera, con la uniformidad institucional consecuente, que lo que puede concebirse lo está haciendo la ALALC?

Es de señalar que las bases formuladas por aquel grupo asesor no tuvieron en cuenta la necesidad de un arancel común, propio de todas las uniones aduaneras. Dichas bases estuvieron dotadas en aquel momento de gran flexibilidad y amplitud, y fueron concebidas con la idea de que su implementación progresiva condujera hacia el mercado común. Pero en ningún momento tuvieron por propósito crear sistemas de preferencialismo embozado como los que parecen haber sido puntos de partida de la ALALC al ser estructurada en un momento en que los países del Sur, porque así lo necesitaban, entraron en este acuerdo destinado a remediar una situación de momento que ellos estaban atravesando.

Respuesta: En cuanto al primer comentario, estoy totalmente de acuerdo en que no es simplemente por el orden institucional como se promueve el comercio latinoamericano. Es una de las experiencias notables que ha habido para México en la ALALC la gran cantidad de viajes que hicieron los hombres de empresa mexicanos a América Latina no sólo para conocer qué podían vender y qué clase de mercados había, sino también para estudiar qué podían comprar con ventaja. Ese conocimiento personal determinó en gran medida, por un lado, el apoyo de la empresa privada a la participación de México en la ALALC y, por otro lado, la serie de negociaciones e iniciativas por ellos desarrolladas, que han fructificado en una ampliación muy considerable del comercio de México con la ALALC. Dicho al contrario, el sector privado, por falta de contacto y de conocimiento de lo que son los demás países, puede estar a veces en una actitud exageradamente temerosa.

Respecto a lo segundo, lo que no contiene el Tratado de Montevideo, y que es un punto realmente importante de discrepancia respecto a las bases del grupo asesor de 1958, es automaticidad en el sistema de desgravaciones. Actualmente se puede desgravar un artículo en las negociaciones y quedarse el artículo en ese punto, sin seguir rebajando sobre ese mismo producto la protección arancelaria, con tal de que se logre un promedio general de 8 % cada año. Muchas de las propuestas nuevas que se hacen

recalcan la conveniencia de la desgravación lineal y automática, es decir, que se vaya progresivamente a un nivel mínimo o bajo de protección, pero sin que queden rezagados artículos en los cuales se hizo una concesión inicial que no significa nada o que sólo establece una preferencia no compatible con el espíritu de la integración. Lo importante hoy día es adaptar la ALALC a la imagen original, sacarle el mayor partido y hacer que funcione. Es decir, lograr los resultados que se apetecían originalmente. Las propuestas más recientes toman en cuenta una experiencia real vivida en los últimos cinco años y que permite dentro de los propios mecanismos de la ALALC avanzar, si no al ideal de 1958, al menos en un proceso por el cual se vaya llegando gradualmente a la meta.

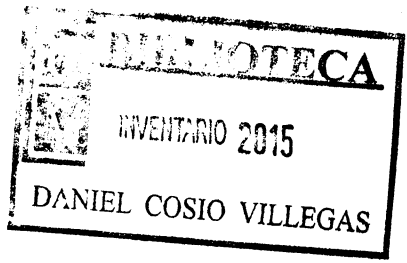
ÍNDICE

Preámbulo 5

I. Fundamentos teóricos de la integración económica y del libre comercio regional 7
La teoría tradicional del comercio internacional 9
Formulaciones recientes de la teoría tradicional 12
Teoría de la unión aduanera 14
Teorías de transición hacia la integración 18
Integración y desarollo 23

II. Significación y posibilidades de la ALALC en la integración latinoamericana 27
La idea de la integración en Centroamérica 28
La integración como proceso en América Latina 32
La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) 34
Experiencia de la ALALC 35
Nuevos rumbos de la ALALC 39
Los países no asociados y la ALALC 44
La ALALC y la integración latinoamericana 48

III. Preguntas y respuestas 51



EL COLEGIO DE MEXICO
308/J88/no.61/ej.4
3 905 0014023 J

Este número 61 de *Jornadas* se terminó de imprimir el día 30 de noviembre de 1966 en los talleres de Gráfica Panamericana, S. de R. L., miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial, registro Nº 86. En su composición se utilizaron tipos Baskerville de 12 y 8 puntos. Se imprimieron 1 000 ejemplares y la edición estuvo al cuidado de *Alfredo Perera Mena* y *Luis Muro Arias,* Secretario de Publicaciones de El Colegio de México.

Nº 82060 090078

LISTA DE *JORNADAS* PUBLICADAS

1. José Medina Echeverría: *Prólogo al estudio de la guerra.* (Agotado)
2. Tomás Sánchez Hernández: *Los principios de la guerra.* (Agotado)
3. Jorge A. Vivó: *La Geopolítica.* (Agotado)
4. Gilberto Loyo: *La presión demográfica.* (Agotado)
5. Antonio Caso: *Las causas humanas de la guerra:* Jorge Zalamea, *El hombre, náufrago del siglo xx.* (Agotado)
6. Vicente Herrero: *Los efectos sociales de la guerra.* (Agotado)
7. Josué Sáenz: *Los efectos económicos de la guerra.* (Agotado)
8. Manuel F. Chavarría: *La disponibilidad de materias primas.* (Agotado)
9. Manuel M. Pedroso: *La prevención de la guerra.*
10. D. Cosío Villegas, E. Martínez Adame, Víctor L. Urquidi, G. Robles, M. Sánchez Sarto, A. Carrillo Flores, José E. Iturriaga: *La postguerra.* Alfonso Reyes, D. Cosío Villegas, J. Medina Echavarría, E. Martínez Adame, Víctor L. Urquidi: *La nueva constelación internacional.* (Agotado)
11. Raúl Prebisch: *El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países.* (Agotado)
12. José Gaos: *El pensamiento hispanoamericano.* (Agotado)
13. Renato de Mendonça: *El Brasil en la América Latina.* (Agotado)
14. Agustín Yáñez: *El contenido social de la literatura iberoamericana.* (Agotado)
15. José E. Iturriaga: *El tirano en la América Latina.* (Agotado)
16. Javier Márquez: *Posibilidad de bloques económicos en América Latina.* (Agotado)
17. Gonzalo Robles: *La industrialización en Iberoamérica,* 1943.
18. Vicente Herrero: *La organización constitucional en Iberoamérica,* 1943.
19. M. F. Chavarría, A. Pareja Díez-Canseco, M. Picón-Salas, J. A. Portuondo, L. Alberto Sánchez, J. Vasconcelos, Jorge A. Vivó, J. Xirau: *Integración política de América Latina.* A. Castro Leal: *La política internacional de América Latina.* (Agotado)
20. Francisco Ayala: *Ensayo sobre la libertad.* (Agotado)
21. J. A. Portuondo: *El contenido social de la literatura cubana.* (Agotado)
22. Antonio García: *Régimen cooperativo y economía latinoamericana.* (Agotado)
23. Jesús Prados Arrarte: *El plan inglés para evitar el desempleo.* (Agotado)
24. Florián Znaniecki: *Las sociedades de cultura nacional y sus relaciones,* 1944.
25. Renato Treves, Francisco Ayala: *Una noble experiencia política: España e Italia,* 1944.
26. John B. Condliffe: *La política económica exterior de Estados Unidos,* 1945.
27. A. Carneiro Leao: *Pensamiento y acción,* 1945.
28. Antonio Carrillo Flores: *El nacionalismo de los países latinoamericanos en la postguerra.* (Agotado)
29. Moisés Poblete Troncoso: *El movimiento de asociación profesional obrero en Chile,* 1945.

30. José María Ots Capdequí: *El siglo xviii español en América*, 1945.

31. Medardo Vitier: *La lección de Varona*, 1945.

32. Howard Becker y Philip Fröhlich: *Toynbee y la sociología sistemática*, 1945.

33. Emilio Willems: *El problema rural brasileño desde el punto de vista antropológico*, 1945.

34. Emilio Roig de Leuchsenring: *13 conclusiones fundamentales sobre la guerra libertadora cubana de 1895*, 1945.

35. Eugenio Ímaz: *Asedio a Dilthey. Un ensayo de interpretación*, 1945.

36. Silvio Zavala: *Contribución a la historia de las instituciones coloniales en Guatemala*, 1945.

37. Roberto Mac-Lean y Estenós: *Racismo*, 1945.

38. Alfonso Reyes: *Tres puntos de exegética literaria*, 1945.

39. Agustín Yáñez: *Fichas mexicanas*, 1945.

40. José Miranda: *El método de la ciencia política*, 1945.

41. Roger Caillois: *Ensayo sobre el espíritu de las sectas*, 1945.

42. Otto Kirchheimer: *En busca de la soberanía*, 1945.

43. Manuel Calvillo: *Francisco Suárez. La filosofía jurídica. El derecho de propiedad*, 1945.

44. Juan Bernaldo de Quirós: *El seguro social en Iberoamérica*, 1945.

45. Alexander H. Pekelis: *Una jurisprudencia del bien común. Posibilidades y limitaciones*, 1945.

46. Julio le Riverend: *Los orígenes de la economía cubana (1510-1600)*, 1945.

47. Kingsley Davis: *Reflexiones sobre las instituciones políticas*, 1945.

48. Carlos Quintana, Raimundo Cuervo, Mario J. Hoyo, Max Camiro y José Domingo Lavín: *Cuestiones industriales de México*, 1945.

49. Josué de Castro: *Fisiología de los tabús*, 1945.

50. Max Aub: *Discurso de la novela española contemporánea*, 1945.

51. Lesley Byrd Simpson: *Dos ensayos sobre la función y la formación del historiador, con unas consideraciones sobre el estado actual de los estudios históricos*, por Ramón Iglesia, 1945.

52. Leopoldo Zea: *En torno a una filosofía americana*, 1945.

53. José Ferrater Mora: *Cuestiones españolas*, 1945.

54. Luis A. Santullano: *Mirando al Caribe. Fricción de culturas en Puerto Rico*, 1945.

55. Marco Antonio Durán y Julián Rodríguez Adame: *Cuestiones agrarias de México*, 1945.

56. Patrick Romanell: *La polémica entre Croce y Gentile. Un diálogo filosófico*, 1946.

57. José Miranda: *Vitoria y los intereses de la conquista de América*, 1947.

58. François Bourricaud: *Ideología y desarrollo. El caso del partido aprista peruano*, 1966.

59. Billy F. Cowart: *La obra educativa de Torres Bodet. En lo nacional y lo internacional*, 1966.

60. Rüdiger Schott: *Consecuencias de la expansión europea para los pueblos de ultramar*, 1966.

61. Víctor L. Urquidi: *Teoría, realidad y posibilidad de la ALALC en la integración económica latinoamericana*, 1966.