

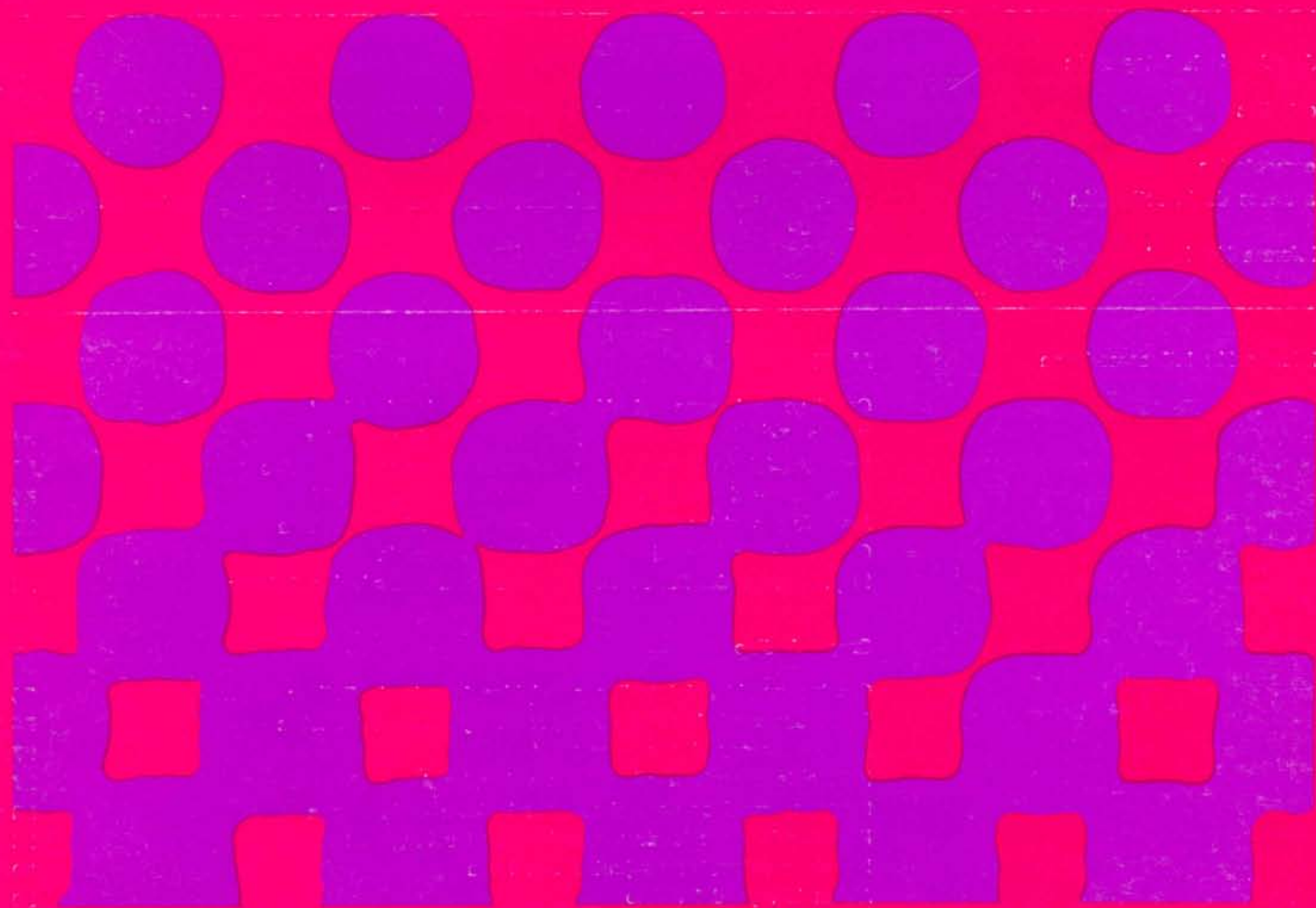
integración latinoamericana

81

revista mensual
del intal

julio 1983
año 8

Posibles acuerdos de
alcance parcial dentro de la
ALADI: el caso
Argentina-Grupo Andino



La integración latinoamericana y el Pacto Andino en el decenio de 1980*

Eduardo R. Conesa

Resumen

En este trabajo se postula la necesidad de fundar racionalmente la protección en América Latina en general y en el Grupo Andino en particular.

Entre otros puntos, se cuestiona la conveniencia de tarifas diferenciadas de producto a producto, verbigracia productos con 200 % de protección versus otros artículos con cero por ciento. Con una tarifa de 9.200 ítems diferenciados de producto a producto, es imposible ponerse de acuerdo entre los once países de la ALADI incluyendo en ellos al Grupo Andino. En cambio, si las tarifas fueran uniformes, solamente cabría discutir la altura de las tarifas, para lo cual se pueden aplicar criterios con racionalidad económica.

En particular se observa que las políticas tarifarias de los distintos países dan un promedio que bien puede coincidir con el óptimo; tal es el caso del Grupo Andino, donde la protección, con ciertas pequeñas variaciones de país a país, muestra un promedio que oscila alrededor de 30 por ciento.

También cuestiona el procedimiento de otorgar exenciones ad hoc para la importación de bienes de capital e insumos para empresas industriales o para compras del Estado. Alrededor de 60 % de las importaciones de América Latina entran liberadas del pago de derechos. En estas condiciones es evidente que no puede haber una preferencia regional seria para la integración latinoamericana.

El artículo concluye con una consideración acerca de qué ocurriría con las inversiones extranjeras en la región si se estableciera una protección menor pero más uniforme, también del orden de 30 %, pero correlativamente desregulando y liberalizando el tratamiento a la inversión extranjera.

El tema central de mi conferencia requiere abordar un punto de gran importancia doctrinaria para la integración económica de América Latina: el fundamento que tienen nuestros países para proteger sus industrias. Este es un tema de previo y especial pronunciamiento para la causa de la integración latinoamericana.

* Versión revisada de una conferencia dictada por Eduardo R. Conesa, director del INTAL, en el Coloquio Internacional "El Pacto Andino: La América Latina y la CEE en los años 80", que se realizara en la Universidad Libre de Bruselas durante los días 5, 6 y 7 de mayo de 1983.

Integración con la economía mundial vs. integración latinoamericana

En los esquemas de integración es muy importante tener en cuenta la bondad de un sistema competitivo. Uno de los factores que más contribuye al desarrollo económico de los países que se integran es la mayor competencia que los mercados ampliados acarrearán. La mayor competencia permite la utilización del sistema de precios como mecanismo de asignación de los recursos. Los economistas —desde la época de Adam Smith y continuando con el famoso tratado de economía política de Léon Walras, hasta los tiempos modernos con la programación lineal— han podido verificar —incluso con aplicaciones de cálculo práctico— el gran efecto dinamizador que tiene un sistema de precios competitivo sobre cualquier economía. Precisamente, una de las principales ventajas de la integración es que permite la vigencia de este instrumento precioso para el desarrollo económico.

De lo expuesto surge una pregunta. Si se trata de utilizar dicho sistema de precios como palanca para el desarrollo, ¿por qué no adoptar el sistema de precios mundiales? Es decir, los precios existentes en la economía internacional que supuestamente no están distorsionados; ¿por qué, entonces, no establecer una protección igual a cero para todas las actividades económicas? Este argumento es teóricamente atractivo y merece un análisis en profundidad para ver si es aplicable a América Latina, o no lo es.

En el INTAL hemos hecho numerosos estudios sobre la pertinencia de la aplicación de la teoría de las ventajas comparativas o la pertinencia de la protección en América Latina. El tema es vital para nuestro desarrollo puesto que, si quitamos el arancel aduanero a nuestras industrias, las únicas actividades económicas que no tendrían problemas y, por el contrario, serían estimuladas, serían las exportaciones de ciertos productos básicos tales como el café, el azúcar, la carne, el trigo, el maíz, el algodón, el petróleo, el banano, etc.; en ese caso, evidentemente, nuestros países tendrían que volcar gran cantidad de sus recursos de inversión

a la producción y exportación de estos productos respecto de los cuales tienen una gran capacidad competitiva a nivel internacional.

De esta manera, una pregunta fundamental de la estrategia del desarrollo latinoamericano consiste en verificar si se cumple o no se cumple un supuesto básico de la teoría de las ventajas comparativas. Ese supuesto es que la elasticidad de la demanda de los productos de exportación de la región es infinita. Si la elasticidad de la demanda es infinita, o sea, si la curva de demanda que enfrentan nuestros países en la exportación de estos productos es totalmente horizontal y podemos entonces triplicar, cuadruplicar, decuplicar nuestras exportaciones de café, petróleo, cobre, banano, trigo, carne, azúcar, etc., a los mercados internacionales sin que los precios bajen a causa de ello, entonces, evidentemente, se aplicaría la teoría de las ventajas comparativas y la mejor avenida para nuestro desarrollo sería adoptar el sistema mundial de precios, eliminando toda protección y concentrando nuestros recursos en esos sectores tradicionales de exportación y, con el producido de esas mayores exportaciones, importar y consumir más bienes en los cuales no tenemos ventajas comparativas.

Pero, si nuestros países enfrentaran curvas de demanda inelásticas en estos productos, es decir, si al quintuplicar, por ejemplo, las exportaciones de café, el precio de dicho producto cayera a la mitad, tendríamos que pensar seriamente si nos conviene o no quintuplicar dichas exportaciones, y lo mismo, por supuesto, ocurriría con las de azúcar, algodón, trigo, maíz, cobre, banano, etcétera.

En el INTAL hemos investigado a fondo este tema, en un seminario que se realizó en junio de 1981, y hemos publicado numerosos artículos de economistas de nivel mundial sobre los mismos y, en general, hemos llegado a la conclusión de que nuestros países no enfrentan una curva de demanda de elasticidad precio infinita para sus productos básicos de exportación.

La tarifa óptima en América Latina

Es evidente que América Latina exportando más o exportando menos de sus productos tradicionales de exportación afecta sus propios términos de intercambio.¹

No es que América Latina tenga un poder monopólico que le permita explotar a otros países. Nada más alejado de la realidad que esta hipótesis. La gran mayoría de los productos básicos de exportación de la región no tiene ni remotamente la configuración de elasticidades que posibilita el ejercicio del poder monopólico de la OPEP. Se trata simplemente de cómo asignar mejor

los recursos propios de la región a la luz de la relación existente entre cantidades exportadas y precios recibidos. Para optimizar el uso de nuestros propios recursos, debemos igualar ingresos marginales con los costos marginales de exportación de productos básicos.

El seminario mencionado anteriormente reivindica, desde el punto de vista econométrico, el antiguo argumento de los términos de intercambio lanzado por Raúl Prebisch² y la CEPAL 30 años atrás, pero lo pone en términos de elasticidades econométricamente estimadas y lo relaciona con el tema de la reasignación de los recursos por la tarifa óptima resultante en función de los conceptos clásicos de la economía. En otras palabras, al establecer una protección a la industria, los países desviarían recursos de los sectores tradicionales de exportación para aplicarlos a las industrias protegidas por esa tarifa.

Tarifa óptima e integración

Y aquí es donde se hace imprescindible tratar el concepto de integración porque, por un lado, puede demostrarse científicamente que cierto grado de protección aduanera es recomendable para América Latina sobre la base de la mismísima teoría económica tradicional y, por el otro, ocurre que los mercados nacionales son muy estrechos para alcanzar una eficiencia productiva aceptable. En consecuencia, para producir para los pequeños mercados nacionales la protección no sería recomendable.³

La nueva sustitución de importaciones del decenio de 1980 debe hacerse para el mercado latinoamericano ampliado, que es un mercado grande y que permite la competencia y, por consiguiente, permite una buena asignación de recursos y un crecimiento sano de la producción, sin distorsiones y, sobre todo, con una protección efectiva más uniforme, al potenciar el sistema de precios como elemento dinamizador para la asignación de los recursos y el crecimiento latinoamericano.

En definitiva, para superar la antinomia entre la necesidad de la protección, por un lado, y la estrechez de los mercados nacionales, por el otro, los latinoamericanos debemos abrir recíprocamente nuestros mercados manteniendo cierto grado de protección no muy elevado, entre 30 y 40 por ciento, respecto de las importaciones de fuera de la región, fundados principalmente en el argumento de los términos de intercambio de nuestros productos básicos de exportación.

² Prebisch, Raúl "Debilitamiento de la capacidad para importar de la América Latina en el último cuarto de siglo", en CEPAL, *Estudio económico de América Latina*, 1949, cap. II, págs. 16-47.

³ Véase INTAL, ob. cit.

¹ Véase INTAL, *La tarifa óptima en América Latina*, Buenos Aires, 1983, 2 tomos.

La prolongada recesión mundial vigente y la integración

Existe una segunda razón para preferir la integración latinoamericana en lugar de la integración en la economía mundial en el decenio de 1980. Desde 1973 la economía mundial sufrió el "shock" de la elevación de los precios del petróleo. No solamente el petróleo, sino también la mayoría de las materias primas subieron de precio, y todas, incluso el petróleo, luego bajaron. Pero el impacto de la suba de los precios del petróleo ha sido fuerte en los países industriales. Ante los déficit en sus balanzas de pagos, estos países han reaccionado haciendo crecer lentamente sus economías con tasas del orden del 2 por ciento anual. Al crecer éstas con lentitud, la demanda de importaciones de petróleo también creció con mucha mayor lentitud en el período 1974-1982 en relación con lo que hubiera ocurrido si las economías de los países industriales hubieran mantenido un ritmo acelerado de crecimiento.

Esta fue una estrategia, tal vez no deliberada, para evitar que la OPEP pudiera ejercer sin trabas su poder monopólico. Fue simplemente una forma de calmar la demanda interna de petróleo de los propios países desarrollados.

No obstante esta situación, América Latina continuó creciendo. Y lo hizo durante todo el período 1973-1981 a tasas del orden de 5 por ciento por año. Es decir, ha habido una fuerte ventaja en el crecimiento latinoamericano respecto del crecimiento de los países industriales. El lento crecimiento de los países industriales condujo a que América Latina se viera en crecientes dificultades para colocar sus exportaciones. Por otra parte, su propia alta tasa de crecimiento hizo que la región demandara grandes cantidades de importaciones. Ante la consiguiente brecha creciente entre exportaciones e importaciones se recurrió al endeudamiento externo. La deuda externa latinoamericana que en el año 1973 estaba en el orden de los 30 mil millones de dólares ha subido, hacia fines de 1982, a 300 mil millones de dólares. Esta situación, repito, es producto principalmente de la diferente tasa de desarrollo que ha mantenido la región frente a la tasa de crecimiento de las economías de los países industriales. Si los países industriales hubieran tenido también una alta tasa de crecimiento en este período, América Latina no hubiera necesitado endeudarse tanto y hubiera podido financiar su crecimiento con mayores exportaciones y menores deudas.

Lo cierto es que este proceso de crecimiento sobre la base del endeudamiento externo está tocando a su fin. La mayoría de los países de nuestra región enfrenta problemas en este sentido. La deuda externa está llegando a límites que tornan dificultoso avanzar por la vía de este modelo. Ante esta situación, los países de América Latina debemos cambiar la dirección de nuestras im-

portaciones, importando más de América Latina misma. Esto significa que debemos integrarnos económicamente.

Nuestro poder de compra debe ser dirigido en mayor medida hacia la propia región latinoamericana. Esto se conseguirá mediante una apertura recíproca de nuestros mercados, lo cual traerá una mejor división del trabajo en América Latina, una mayor competencia en la región, y permitirá una mejor asignación de los recursos y un accionar del sistema de precios que es vital para un desarrollo económico sostenido.

Ninguno de los países de la región tiene un mercado interno lo suficientemente amplio para intentar un desarrollo autónomo. El desarrollo a la coreana, por la vía de la promoción de exportaciones industriales, en la actualidad tiene sus fuertes limitaciones por la recesión internacional de que hablamos. En consecuencia, si queremos seguir creciendo, la mejor vía es la apertura recíproca de los mercados. De ahí la vigencia de la idea integracionista hoy.

Pasamos entonces, después de esta breve introducción sobre la vigencia y necesidad de la integración en América Latina en el momento presente, a analizar la estrategia de integración de América Latina en el decenio de 1980.

La estrategia y los mecanismos de la integración en el decenio de 1980

Llegamos así a la segunda parte de este trabajo, en la que consideraremos la estrategia y los mecanismos que deberá usar la integración, si ésta va a progresar y convertirse en un instrumento efectivo de nuestro desarrollo económico.

Creemos que la integración latinoamericana se halla hoy en una encrucijada muy favorable. Por un lado, existe un fervor integracionista en la región con motivo del conflicto del Atlántico Sur y, por el otro, tenemos a disposición diversos instrumentos legales, en estado embrionario aún, pero que son las bases constitucionales para avanzar en forma práctica y concreta. Los dos instrumentos disponibles concretos son, por un lado, el margen de preferencia arancelario y, por el otro, las llamadas acciones parciales.

El margen de preferencia arancelario ⁴

En particular, me refiero a un instrumento que ha sido aprobado en el nuevo Tratado de la ALADI firmado entre los once países de la región que, como es bien sabido,

⁴ Véase INTAL, *Derecho de la Integración en América Latina 1979-82*, tres vol., vol. 1, pág. 245.

son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Venezuela y Uruguay. En efecto, el artículo V del Tratado establece: "Los países miembros se otorgarán recíprocamente una preferencia arancelaria regional que se aplicará con referencia al nivel que rijan para terceros países y se sujetará a la reglamentación correspondiente".

Además, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI, en la reunión que siguió a la firma del Tratado, aprobó la Resolución 5, en la que figuran las pautas generales para la reglamentación de dicha preferencia arancelaria regional.

La preferencia arancelaria consiste simplemente en una rebaja tarifaria que cada país de la ALADI otorgaría a las importaciones provenientes de otros países de la Asociación. Así, si el nivel de preferencia se estableciera en 20 por ciento y Venezuela, por ejemplo, tuviera un impuesto aduanero de 50 por ciento a la importación de un producto determinado, en caso de realizarse la importación de un producto de Argentina, de Brasil o de cualquier otro país de la ALADI, el derecho arancelario bajaría de 50 a 40 por ciento.

Un problema que plantea el margen de preferencia es cómo funciona cuando la tarifa de importación es cero, y también cuando es extremadamente elevada. Si ello es así, es evidente que la preferencia no es operativa. Si es cero, no se puede dar un margen de preferencia. En este caso, lo que debiera hacerse es subir el nivel de la tarifa aduanera, para los productos de fuera de la región, a un nivel similar al del margen de preferencia y aplicar dicho margen sobre la base de alguna fórmula más complicada como la que se aplicó en el seno del GATT durante la Ronda de Tokio u otra que hemos discutido en el INTAL. Estas fórmulas tienen ciertas ventajas porque aumentan los márgenes de preferencia cuando las tarifas externas son muy altas y también lo hacen cuando las tarifas son muy bajas. Esto tendría un efecto muy positivo en la integración, en la asignación de los recursos de nuestros países y en nuestra independencia económica.

El margen de preferencia y su generalidad

La preferencia arancelaria tiene grandes ventajas, a saber: primero se aplicaría a todos los productos del universo arancelario, con muy pocas excepciones. Esta característica del margen de preferencia es muy importante porque uno de los factores que determinó el estancamiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fue el sistema casuístico de negociar las concesiones producto por producto. Es importante que, al establecer este nuevo mecanismo, se haya comprendido la necesidad de superar al anterior, mercantilista y casuístico. Es preferible una rebaja de 10 por ciento,

igual para todos los productos, que 11.000 concesiones para 10 por ciento de los productos. Vuelvo a repetir, hay razones de tipo institucional, de tipo político y sobre todo de tipo económico que aconsejan proceder con igualdad para todos los productos en este tipo de rebajas.

La experiencia internacional así lo indica. Mientras las negociaciones del GATT estuvieron canalizadas por la vía de las rebajas producto por producto, se avanzó muy lentamente desde 1950 hasta 1963. Tan sólo cuando en la Ronda Kennedy se negociaron rebajas uniformes y generalizadas para todos los productos, se pudo avanzar rápidamente en este tipo de negociaciones. Así fue como la Ronda Kennedy tuvo un gran éxito, produjo una rebaja de alrededor de 35 por ciento promedio en los aranceles entre países industrializados y fue uno de los elementos clave que facilitó el desarrollo del comercio y el crecimiento de dichos países y, por repercusión, también de los nuestros, en el decenio de 1960.

Posible estrategia para implementar una tarifa externa mínima común

Me he referido a los fundamentos de la protección en América Latina, y esta referencia tiene también motivos prácticos. El artículo primero del Tratado de la ALADI postula, como objetivo a largo plazo para la región, el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano, lo cual supone una tarifa externa común. Por eso, los latinoamericanos debemos revisar la racionalidad que hemos aplicado a nuestra protección aduanera, a los efectos de sentar las bases para el establecimiento de dicha tarifa externa. Al respecto, creo que el instituto del margen de preferencia arancelario que hemos analizado previamente nos da un punto de partida para comenzar a aplicar medidas que nos conduzcan gradualmente al establecimiento de una tarifa externa común. En efecto, al discutir la implementación de un margen de preferencia en América Latina, habíamos mencionado las dificultades de establecer un margen cuando la protección es cero. Cuando el arancel aduanero respecto de fuera de la región es cero, no se puede dar sino un margen de cero. Por consiguiente, en estos casos, para dar vigencia a una preferencia latinoamericana, se requiere previamente subir algo la tarifa aduanera respecto de extrazona. Por ende, para comenzar a aplicar un margen de preferencia es evidente que debiéramos pensar también en una tarifa externa mínima común.

Creemos que la protección óptima en América Latina ciertamente es mucho más alta que 10 por ciento, por ejemplo, pero también pensamos que debemos adoptar un método de gradualidad en las reformas tarifarias. Aunque la protección aduanera óptima de América La-

tina fuera cuarenta por ciento, por ejemplo, sería contraproducente, de un día para otro, cambiar de cero a cuarenta por ciento las protecciones para una gran cantidad de productos. Creemos más adecuado comenzar por 10 por ciento e ir subiendo en años sucesivos hasta alcanzar el óptimo. Por eso pensamos que el mismo margen de preferencia nos incita ya a comenzar a pensar acerca de la tarifa externa común latinoamericana e implica también comenzar a implementar dicha tarifa externa común de una manera eficiente y gradual.

También creemos importante destacar que gran parte de las producciones para las cuales nuestra región tiene, en la práctica, tarifa cero, está constituida por bienes de capital. Es bien sabido que la industria de bienes de capital es altamente intensiva en el empleo de ingenieros y técnicos. En realidad es una industria de ingeniería. Está también ampliamente comprobado que la industria de la ingeniería solamente se desarrolla con la práctica: rige aquello de "learning by doing". América Latina sólo podrá tener una industria poderosa de bienes de capital si produce bienes de capital. En un primer momento, esas producciones serán más caras, pero la única forma de lograr cierta independencia económica, cierto desarrollo autónomo y cierto desarrollo tecnológico y cortar con la dependencia externa, consiste en comenzar a apuntalar de manera seria una industria latinoamericana de bienes de capital. Ello se conseguirá, precisamente, atacando a las desgravaciones ad hoc y las protecciones de cero que existen habitualmente en nuestros países respecto de estos bienes.

Además, el desarrollo de la industria de bienes de capital requiere un desarrollo concomitante y paralelo en los sistemas de financiamiento. Por ello, otra pregunta, otra inquietud sobre la que el INTAL está trabajando es la mejora necesaria a introducir en los sistemas de financiamiento de las exportaciones interlatinoamericanas de bienes de capital.

El mercado de América Latina demanda bienes de capital por varios miles de millones de dólares. En la actualidad gran parte de esas compras se hacen en el exterior, no obstante que una buena proporción de las mismas puede producirse en nuestra región, con niveles de protección aceptables y a precios no mucho más altos que los internacionales. Es necesario, pues, poner manos a la obra, sustituir importaciones en bienes de capital, ahorrar divisas para pagar la deuda y limitar el endeudamiento externo futuro adquiriendo más dentro de la región.

Tarifas aduaneras uniformes y la eliminación de exenciones ad hoc

Antes de dejar el tema del margen de preferencias y la tarifa externa de América Latina, quiero insistir en dos ideas que hemos analizado en el INTAL y que en

el futuro serán sumamente útiles para facilitar las negociaciones de la integración.

En el pasado, las negociaciones de integración, sobre todo en la ALALC, se hicieron sobre la base de producto por producto. Se desgravaron algunos artículos y no se desgravaron otros. Este método de desgravación distorsiona el sistema de precios. Hay razones de eficiencia económica por las cuales la región latinoamericana deberá producir una inversión copernicana en la forma de visualizar la estrategia negociadora de la integración.

Un atisbo de esta nueva idea la encontramos en el margen de preferencia regional establecido en el artículo 5 del nuevo Tratado de la ALADI, pues se trata de una preferencia que, en porcentajes, sería igual para todos los productos. Éste es un excelente principio que no cesaremos de elogiar. Sin embargo, es necesario avanzar todavía más allá. En efecto, desde el punto de vista de la eficiencia económica, una estructura de protección uniforme tiene un menor costo de eficiencia que una estructura de protección con algunas tarifas muy altas y otras muy bajas. En un sistema de protección uniforme no habrá cambios artificiales en la asignación de los recursos en la producción de una mercadería importable vs. otra de la misma categoría. Tarifas con una alta dispersión en su altura de producto a producto cambian la asignación de los recursos, los que tienden a orientarse saliendo de la producción de artículos con baja tarifa e invirtiéndose en artículos con alta tarifa. Este cambio produce una mala asignación de los recursos, por cuanto determina que los mismos van a ser empleados hasta un punto de muy baja productividad marginal social en el sector con alta tarifa. Por otra parte, los recursos van a ser utilizados hasta un punto en que la productividad marginal social en el sector con baja tarifa sea alta, lo cual significa que habría una ganancia de bienestar si se produjera una reasignación de recursos saliendo de aquellos sectores con alta tarifa hacia aquellos sectores con baja tarifa. No he de entrar en los detalles de esta demostración técnica, puesto que hemos publicado un artículo en nuestra revista "Integración Latinoamericana" sobre este punto,⁵ pero sí quiero hacer hincapié en la dificultad de negociar producto por producto los 9.200 ítems que tiene la tarifa de importación latinoamericana. Este sistema de negociación es imposible desde el punto de vista administrativo y político, e ineficiente desde el punto de vista económico. Considero que en el futuro América Latina tendrá que reformar su estructura tarifaria y moverse hacia tarifas más uniformes, lo cual centrará la discusión, no en la protección de tal o cual producto, sino en la altura general de la tarifa.

Es más, en América Latina tenemos aranceles de importación muy elevados y, por otro lado, exenciones a los

⁵ Cline, William, "Estrategia de las negociaciones para la integración latinoamericana", *Integración Latinoamericana*, N° 80, junio de 1983.

En todos los países existe desde hace bastante tiempo legislación que permite eximir de la tarifa aduanera a las compras del Estado,⁶ a los bienes de capital e insumos para ciertas industrias y regiones promovidas sobre bases ad hoc. O sea que primero establecemos una tarifa alta y luego la eximimos para más de la mitad de las importaciones de América Latina, las que entran en la región "libre de impuestos", contrariando así la posibilidad de una preferencia latinoamericana. Urge cambiar los criterios: se necesitan tarifas más bajas pero sin exenciones ad hoc.

Las acciones parciales

En el marco de la ALADI son considerados acciones parciales los acuerdos sobre diversas formas de cooperación económica y social en los que no participan todos los países vinculados al Tratado general de integración. El artículo 7 define los acuerdos de alcance parcial como aquellos "en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros" y agrega que "propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización". La convergencia se traduce en la multilateralización progresiva de las acciones de alcance parcial, y la flexibilidad que prescribe el Tratado debe interpretarse en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia, todo ello en función del establecimiento del mercado común y del fortalecimiento de los vínculos de integración.

Conforme al segundo inciso del artículo 7, los derechos y las obligaciones de los acuerdos de alcance parcial regirán exclusivamente para los países miembros que participan en ellos, ya sea por haberlos suscrito o por haber adherido a ellos posteriormente. Si no se hubieran tomado precauciones para llevar adelante la convergencia de estos acuerdos de alcance parcial, el nuevo Tratado estaría propiciando una constelación de acciones, muchas veces centrífugas, que contribuirían a perpetuar la vieja tendencia latinoamericana a la creación de compartimientos estancos, sin ninguna comunicación entre sí, y a los graves problemas que se vivieron en el decenio de 1950 por la proliferación de los acuerdos bilaterales en el Cono Sur.⁷ Mal podrían los estadistas de 1980 haber tenido la idea de poner en marcha un proceso semejante al de entonces, como culminación de los esfuerzos que se hicieron para remediar aquellos problemas.

⁶ Ondarts, Guillermo y Correa, Carlos M., *Compras estatales e integración económica*, BID-INTAL, diciembre de 1982.

⁷ Salazar Santos, Felipe, "El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana", revista *Integración Latinoamericana*, N° 52, noviembre de 1980.

Por fortuna ha habido previsión en esta materia, tanto en la enunciación de los principios básicos como en la manera de tratar los acuerdos de alcance parcial. En efecto, las reglas generales que regirán los acuerdos parciales, según el artículo 9, están diseñadas en buena parte para preestablecer mecanismos que conduzcan a la convergencia de los distintos acuerdos y a su multilateralización.

En primer lugar, los acuerdos parciales, si bien son cerrados, ya que los derechos y obligaciones en ellos establecidos sólo se aplicarán a los países que los suscriban o adhieran a ellos, "deberán estar abiertos a la adhesión, previa negociación, de los demás países miembros" (artículo 9, letra a). Esto significa que los acuerdos de alcance parcial tendrán una vocación general o regional pues cualquier país miembro podrá adherir a ellos, previa negociación. Se adopta en esta materia el sistema que ha regido en la ALALC para los acuerdos de complementación. Como se recordará estos constituyen un mecanismo auxiliar para el cumplimiento del programa de liberación, y en la primera época de la Asociación era forzoso incluir en la lista común las concesiones que se negociaran en dichos acuerdos, lo cual significaba que los productos respectivos, al terminar el período transitorio, quedaban exentos de todo gravamen y demás restricciones a las importaciones. Más tarde, se mitigó la norma mediante una resolución en virtud de la cual aquellas concesiones no debían inscribirse en la lista común sino en las listas nacionales de los países participantes. De esta manera las concesiones eran extensivas a todas las Partes Contratantes, aunque no participaran en el acuerdo. Por último, se expidió la resolución vigente hasta ahora, en virtud de la cual los acuerdos solamente rigen para los participantes, pero están abiertos a la adhesión de los demás, previa negociación. Los acuerdos de alcance parcial del nuevo Tratado pueden ser transitoriamente cerrados, pero tienen vocación multilateral.⁸

La reglamentación va más allá, pues dispone que los acuerdos de alcance parcial deben "contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros" (artículo 9, letra b). Estas cláusulas deben estar en los acuerdos "ab initio" para asegurar que, pasado algún tiempo y con las modalidades que se establezcan en cada caso, los acuerdos parciales habrán de contribuir al proceso general de integración mediante la extensión de las ventajas en ellas establecidas a todos los países miembros. Esto significa que los acuerdos parciales, además de ser potencialmente multilaterales, deben estar concebidos para llegar a ser regionales, es decir, con participación de todos los países miembros.

Estas disposiciones del nuevo Tratado de la ALADI son especialmente importantes para el Pacto Andino, el que

⁸ Salazar Santos, Felipe, ob. cit.

se encuadra perfectamente dentro de las categorías jurídicas de la ALADI, aunque quizás el título de acuerdo de alcance parcial no resulte apropiado, dada la naturaleza del Grupo Andino. En todo caso, conviene referirse a un acuerdo subregional perfectamente legalizado dentro de la estructura de la ALADI.

El Pacto Andino como acuerdo subregional de la ALADI

Podrían llamarse acuerdos subregionales a aquellos acuerdos de alcance parcial que tienen por objeto promover la integración económica entre un grupo de países de la región cuyos territorios estén ubicados en una determinada subregión geográfica. La integración debe tender a la formación de un solo mercado mediante la liberación total de los intercambios y la libre circulación de capitales, servicios y mano de obra. Además de los mecanismos clásicos de liberación del comercio y adopción de una tarifa aduanera externa común, los Estados miembros deben comprometerse a armonizar los más importantes instrumentos de su política económica y a coordinar sus planes de desarrollo. Deberán prever un tratamiento especial, discriminatoriamente favorable, para los países de menor desarrollo relativo y, entre los instrumentos de este tratamiento, deben utilizar la programación deliberada de las inversiones en que existan economías de escala importantes.

El único acuerdo subregional de la ALADI es el del Grupo Andino, aun cuando no reúne la totalidad de los requisitos que acaban de enumerarse. En el Grupo Andino han habido algunos avances en la armonización de políticas y se han adoptado algunas medidas para otorgar trato preferencial a los capitales subregionales. También fueron suscritos algunos convenios para velar por los derechos de los trabajadores migrantes. Pero se está lejos de una real coordinación de los planes de desarrollo, hay restricciones considerables al movimiento de mano de obra entre los países y no existe una circulación libre de capitales. Además, si bien se ha avanzado en la liberación del intercambio de mercaderías, aún es largo el trecho por recorrer en este campo. Y los programas sectoriales de desarrollo industrial no se han puesto en marcha plenamente. Sin embargo, estas dos experiencias constituyen un paso importante en el camino de la integración latinoamericana.

Los acuerdos subregionales tienen un objetivo de capital importancia para el porvenir de la integración latinoamericana. Se trata —y ésa fue una de las finalidades explícitas del Acuerdo de Cartagena— de crear unidades económicas de tamaño adecuado para participar en el mercado común latinoamericano en condiciones de equilibrio con los países más grandes de la región. En realidad, una solución a los problemas derivados de las desigualdades entre los mercados de los países latinoamericanos y del distinto nivel relativo de su desarrollo,

es la creación de estas unidades, dentro de las cuales resulta, a su vez, menos complejo buscar solución al menor desarrollo relativo de algunos de sus participantes. Para el éxito del proceso de integración latinoamericana y para el establecimiento de un mercado común latinoamericano sería conveniente la existencia de estas unidades. Parece difícil el proceso de formación de un mercado común en el que los pequeños países centroamericanos y del Caribe participen aisladamente frente a Argentina, Brasil y México. En consecuencia, es responsabilidad de los estadistas y dirigentes latinoamericanos fortalecer las agrupaciones subregionales, dar nueva vida a las que se encuentran en situación de estancamiento, como es el caso de Centroamérica y el Caribe, y promover la participación de los países que aún no forman parte de ningún grupo subregional en alguno de los que ya están formándose. Creo que estas medidas son importantes para el porvenir de la integración, y agrupaciones como el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano son piezas maestras de la integración general.

La convergencia del Pacto Andino con la integración latinoamericana global

En este orden de ideas, será necesario que los acuerdos de integración subregionales que, por definición, son acuerdos de alcance parcial en la terminología del Tratado de la ALADI, cumplan el requisito establecido en la letra b) del artículo 9 de dicho instrumento, en cuanto dispone que los acuerdos parciales “deberán contener cláusulas que propicien la convergencia a fin de que sus beneficios alcancen a todos los países miembros”.

El artículo 110 del Acuerdo de Cartagena es un ejemplo de cláusula de convergencia, pues dispone que “el presente Acuerdo permanecerá en vigencia mientras los compromisos que se adquieran en el marco general del Tratado de Montevideo no superen los que aquí se establecen”. Es decir que el Pacto Andino dejará de ser aplicable a partir del momento en que comiencen a regir las obligaciones contraídas en el Tratado de Montevideo que las superen en profundidad.

Debe recordarse que el Acuerdo de Cartagena se negoció conforme a lo establecido en el capítulo sobre la ALALC de la Declaración de los Presidentes de América, firmada en Punta del Este el 14 de abril de 1967. La sección 2 del capítulo I del Programa de Acción contenido en esta Declaración dispone, con respecto a la ALALC, que “el Consejo de Ministros de la Asociación deberá adoptar, entre otras, medidas para acelerar el proceso de conversión de la ALALC en un mercado común, para propiciar la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial y para promover la concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y

armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional". En cumplimiento de este mandato, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó las resoluciones 202 y 203, fundadas específicamente en la Declaración de los Presidentes de América, en la que se establecen normas para los acuerdos subregionales y se aprueban las bases de lo que luego se convirtió en realidad mediante el Acuerdo de Cartagena.

La decisión 202 dispone, en efecto, que los acuerdos subregionales "se ajustarán en sus términos al texto de la Declaración de los Presidentes de América, contenido en el capítulo I, numeral 2". Si la intención de los autores del Acuerdo de Cartagena hubiera sido referirse, en el último inciso del artículo 110, a las obligaciones derivadas del Tratado de Montevideo, lo habrían dicho de esa manera. Pero emplearon una redacción diferente pues la disposición se refiere a "los compromisos que se adquieran en el marco general del Tratado de Montevideo". Y en el marco general del Tratado de Montevideo, ampliado sustancialmente por la Declaración de los Presidentes de América, se ha suscripto el nuevo Tratado de integración regional que formaliza el objetivo del mercado común latinoamericano como meta del proceso de integración. En consecuencia los compromisos del Tratado de la ALADI —incluso el de establecer a largo plazo un mercado común latinoamericano— y todos los relacionados con la convergencia de los distintos tipos de acuerdos de alcance parcial —comprendidos también los regionales— son aplicables al Acuerdo de Cartagena pues han sido adquiridos "en el marco general del Tratado de Montevideo".⁹

Fueron las negociaciones relacionadas con la reestructuración de la ALALC, es decir con el replanteamiento del proceso que se había iniciado con la firma del Tratado de Montevideo de 1960, las que condujeron al Tratado de Montevideo 1980, como ha sido bautizado, el que instituye la ALADI. La relación íntima entre los dos Tratados de Montevideo es indudable. Muchas de las disposiciones del nuevo instrumento están tomadas casi literalmente del anterior y otras están consagradas a regular el cumplimiento de las medidas de transición entre los dos. Veamos al respecto los artículos 64 y siguientes, incluidos en el capítulo IX, sobre disposiciones transitorias, conforme a las cuales la personalidad jurídica de la ALALC "continuará para todos sus efectos en la Asociación Latinoamericana de Integración". El artículo 65, por su parte, establece que las disposiciones de la "estructura jurídica del Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960, en lo que corresponda y con la excepción de las institucionales, y en particular las resoluciones adoptadas a partir de la reunión del Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio" celebrada el 11 y 12 de agosto de

1980, se aplicarán a partir de su entrada en vigencia por la ratificación de los primeros tres países, a los países signatarios que no lo hubieran ratificado.

Todo lo antedicho conduce a la conclusión de que el inciso final del artículo 110 del Acuerdo de Cartagena seguirá en vigencia y debe aplicarse para los efectos de la convergencia del acuerdo subregional hacia el proceso regional de integración. En otras palabras, el Grupo Andino proseguirá su proceso hasta ver su superación por el mercado común latinoamericano. Y podrá así participar como una unidad en las negociaciones que conduzcan al establecimiento del mercado común latinoamericano, objetivo del Tratado de Montevideo 1980.

Un mercado común implica la liberación del intercambio y la adopción de una tarifa aduanera externa común. Para llegar a la liberación del intercambio, los participantes deberán acordar un proceso de desgravación y eliminación de otras restricciones en forma gradual y progresiva. Una vez que el Grupo Andino haya puesto en vigencia su arancel externo común, podrá entrar en las negociaciones sobre la base de dicho arancel y con las medidas que sean indispensables para precautelar los intereses de Bolivia y Ecuador. Y, al mismo tiempo, los países miembros del Grupo Andino comenzarán a adoptar el margen de preferencia del artículo 5º de la ALADI y la tarifa externa común del mercado común latinoamericano. Eso es lo que significa el último inciso del artículo 110 del Acuerdo de Cartagena cuando dispone que dicho instrumento "permanecerá en vigencia mientras los compromisos que se adquieran en el marco general del Tratado de Montevideo no superen los que aquí se establecen".

Medidas semejantes, adaptadas a las características de cada proceso subregional, deberán inscribirse en los respectivos instrumentos de integración y de esta manera estaría cubierto el aspecto de la convergencia con respecto a los acuerdos subregionales.

La tarifa óptima en el Grupo Andino

Hemos dicho anteriormente que América Latina necesita fundamentar en términos estrictamente económicos su protección arancelaria. El análisis de las estructuras tarifarias en América Latina demuestra el alto grado de dispersión de dicha tarifa. Así hay protecciones de 200 por ciento por un lado, y, por el otro, protecciones de cero por ciento, con una elevada gama de niveles intermedios.

La distribución de frecuencias de la tarifa por países muestra estructuras multimodales bastante caprichosas. Para uniformar las tarifas en la región necesitamos criterios científicos para proteger o no nuestras industrias.

El Grupo Andino, al igual que el resto de América Latina, posee condiciones naturales extraordinarias para

⁹ Salazar Santos, Felipe, ob. cit.

la producción eficiente de una gran cantidad de productos básicos. Así, un grupo de 12 productos, compuesto por el petróleo, el café, el cobre, el estaño, el aluminio, el banano, el zinc, la plata, el algodón, el cacao, el azúcar y la harina y el aceite de pescado, generan casi 90 por ciento de los ingresos de divisas de la subregión y dos productos solamente, petróleo y café, generan 80 por ciento de dichos ingresos. El cuadro 1 es ilustrativo al respecto.

Aunque el comercio global de la subregión en relación con el total del comercio mundial es prácticamente insignificante y alcanza solamente 1,5 por ciento del comercio de exportación e importación del mundo, la situación varía drásticamente cuando se examina la participación de la subregión en la oferta mundial de seis de los doce productos básicos de exportación que hemos mencionado. En estos seis productos, decisiones de los países de la subregión sobre el volumen exportado podrían afectar el precio de comercialización de esos productos en los mercados internacionales.

A los efectos de nuestro análisis estos seis productos son: el petróleo, el café, el estaño, el cobre, el cacao y el banano. En estos seis productos la subregión desempeña un papel importante dentro de las exportaciones mundiales. En efecto, el Grupo Andino presenta las siguientes participaciones en el mercado mundial: banano 30 por ciento; café 18 por ciento; estaño 14 por ciento; cobre 7 por ciento; cacao 6 por ciento; petróleo 5 por ciento. Al respecto véase el cuadro 2.

En cuanto al algodón y al azúcar, la subregión participa solamente con 1,6 por ciento y 0,4 por ciento de las exportaciones de estos productos, de manera que el impacto potencial sobre el precio internacional de cambios en las exportaciones subregionales de ellos es insignificante. Sin embargo, cambios en las exportaciones

subregionales de petróleo, estaño, cobre, banano, cacao y café podrían tener impacto en el precio internacional de estos productos.

Si el Grupo Andino enfrentara curvas de demanda no completamente horizontales en sus exportaciones, es evidente que la subregión no asignaría correctamente sus propios recursos si el costo marginal de los productos exportados fuera igual al precio internacional del producto. En este caso, por ser la curva de demanda no infinitamente elástica, la regla para optimizar indica que el costo marginal debe ser igual al ingreso marginal. Existe una gran variedad de estimaciones económicas de las elasticidades de demanda en el comercio internacional de los productos mencionados. Estas estimaciones son marcadamente diferentes de autor a autor y no necesariamente aplicables en el análisis de política comercial de largo plazo. Sería necesario efectuar un complejo y prolongado estudio para llegar a cifras más o menos seguras. En el caso de Argentina, país que no pertenece al Grupo Andino, al realizar los estudios mencionados comprobamos que el promedio de elasticidades de largo plazo que enfrenta Argentina en su demanda de exportaciones de trigo, maíz, carne y lana, es de alrededor de -4 , cifra que corresponde a una tarifa óptima de 33 por ciento. Por el otro lado, en la práctica, en los últimos 40 años la tarifa ha ostentado un promedio de 30-40 por ciento en este país. Quiere decir que el promedio de la tarifa fijada empíricamente en la Argentina ha estado bastante cerca de la óptima y los encargados de hacer política económica, sin una idea muy clara del porqué, en promedio y en forma muy inocente estaban optimizando. Lo que evidentemente no era óptimo era la tarifa fijada para cada producto en particular, por cuanto en estas tarifas particulares influían los intereses políticoeconómicos de las distintas industrias. Pero, en cuanto al promedio de la protección,

Cuadro 1: principales exportaciones (f.o.b.) de los países del Grupo Andino, 1980
(en U\$S millones corrientes)

Producto	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Total	Participación (%)
Petróleo y derivados	22,6	100,4	1.498,8	672,6	17.727,7	20.022,1	78,9
Estaño	377,4	—	—	—	—	377,4	1,5
Cobre	3,5	—	—	624,3	—	627,8	2,5
Zinc	36,7	—	—	191,3	—	228,0	0,9
Plata	118,3	—	—	74,6	—	192,9	0,8
Algodón	0,9	82,6	—	62,8	0,2	146,5	0,6
Cacao	—	—	30,5	—	28,5	59,0	0,2
Café	20,6	2.360,6	130,5	139,8	7,9	2.659,4	10,5
Azúcar	50,2	164,7	42,9	13,4	—	271,2	1,1
Banano	—	94,1	232,7	—	1,3	328,1	1,3
Harina y aceite de pescado	—	—	—	119,3	—	119,3	0,5
Aluminio	—	—	—	—	335,1	335,1	1,2
TOTAL	630,2	2.802,4	1.935,4	1.898,1	18.100,7	25.366,8	100,0
Participación (en porcentaje)	2,5	11,0	7,6	7,5	71,4	100,0	

Fuente: JUNAC, Indicadores socio-económicos 1970-1980, Lima, Junta del Acuerdo de Cartagena, 1982, Cuadros CE-31, CE-33, CE-35, CE-37, CE-39, CE-41.

Cuadro 2: mundo y subregión: producción, consumo, exportación e importación de los principales productos de exportación de la subregión, 1980

	Energía y Petróleo (10 ⁶ b.p.d.e.p.)	Estaño (000 tons.)	Cobre (10 ⁶ tons. de cont. metálico)	Algodón (10 ⁶ tons.)	Azúcar (10 ⁶ tons.)	Banano (10 ⁶ tons.)	Cacao (000 tons.)	Café (10 ⁶ sacos de 60 kg.)
MUNDO								
Producción	61,64	231,2	7,9	14,4	97,8	39,12	1.557,0	80,5
Consumo aparente	58,58	209,5	9,6	14,4	97,6	n.d.	1.580,0	79,6
Exportaciones brutas	37,88	197,2	5,1	4,9	27,3	6,9	1.678,0	62,3
Importaciones brutas	37,87	188,1	4,5	4,2	27,1	6,4	1.515,0	63,2
SUBREGIÓN ANDINA								
Producción	2,17	27,0	0,37	0,25	1,5	3,69	95	12,7
Consumo aparente	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Exportaciones brutas	1,82	27,0	0,35	0,08	0,1	2,1	95	11,5
Importaciones brutas	—	—	—	—	—	—	—	—
SUBREGIÓN ANDINA (MUNDO EN PORCENTAJES)								
Producción	3,5	11,7	4,7	1,7	1,5	n.d.	6,1	15,8
Exportación	4,8	13,7	6,9	1,6	0,4	30,4	5,7	18,5

Fuente: Banco Mundial, *Price Prospects for Major Primary Commodities*, volúmenes I-V, Washington, D.C., Banco Mundial 1982, Report N° 814/82. JUNAC, *Indicadores socioeconómicos 1970-1980*, Lima, Junta del Acuerdo de Cartagena, 1982; Gallegos, Carlos, *El mercado mundial del banano 1981 y perspectivas para el mediano plazo*, documento BID-INTAL, junio de 1981; publicado en *Integración Latinoamericana*, n° 78, abril de 1983, págs. 20-31.

Notas: 1. La producción subregional de energía y petróleo es la de Venezuela, la de estaño es la de Bolivia, la de cobre es la de Perú, la de azúcar es la de Colombia, Ecuador y Perú; la de cacao es la de Ecuador y la de café es la de Colombia.

2. La exportación subregional de energía y petróleo es la de Venezuela, la de estaño es la de Bolivia, la de cobre es la de Perú, la de azúcar es la de Colombia, la de cacao es la de Ecuador y la de café es la de Colombia.

3. Las fuentes para los datos del mundo y la subregión son los volúmenes del Banco Mundial, así: energía y petróleo, vol. V, pág. 51; estaño, vol. IV, pág. 37; cobre, vol. IV, págs. 18 y 19; azúcar, vol. II, pág. 66; cacao, vol. II, págs. 21, 29, 30 y 32; café, págs. 12, 14 y 15; banano, vol. II, pág. 98; algodón, vol. III, págs. 13 y 15, y JUNAC, ob. cit. pág. 303; banano: producción, Gallegos, Carlos, cuadro 1.

4. b.p.d.e.p. significa barriles por día en equivalente de petróleo.

5. n.d. significa no disponible, es decir, que es insignificante o cero.

existió una clara visión intuitiva de cuál debía ser la protección a la industria en general.

Pensamos que, en el caso del Grupo Andino, los promedios tarifarios que ostentan los países, a saber: ¹⁰ Bolivia 14 por ciento, Colombia 31 por ciento, Ecuador 26 por ciento, Perú 32 por ciento, Venezuela 28 por ciento, son muy razonables y perfectamente compatibles con las elasticidades de demanda promedio de -4 o -5 para los productos básicos de exportación de la subregión. Estas cifras son coherentes con las participaciones de la subregión andina en el comercio internacional de los seis productos básicos con mayor participación. Creemos que, en el caso de los países andinos, al igual que en el de Argentina, el arancel promedio vigente debe estar muy cerca del óptimo.

Cabe destacar que, en realidad, el "optimum optimum" consistiría en la aplicación general de derechos de exportación igual a la inversa de la elasticidad de demanda de cada producto, en cada país. Sin embargo, la mayoría de los países no ha seguido ese criterio, excepto en el caso del café, en el que, sin embargo, los impuestos a la importación parecen ser inferiores al

óptimo. En la práctica, lo que han hecho los países es establecer tarifas de importación que tienen un efecto similar, aunque no exactamente igual, al de los derechos de exportación. En efecto, el derecho de importación desvía la demanda hacia la producción local de los artículos protegidos y, por consiguiente, disminuye la demanda de importaciones y, por ende, la demanda de divisas para pagar por esas importaciones. Al disminuir la demanda de divisas se valoriza la moneda local y esta sobrevalorización del sol, el sucre, el bolívar y el peso actúa sobre las exportaciones como un impuesto. El impuesto óptimo a la exportación, al disminuir la oferta de productos básicos de exportación, restringe la oferta de cambio extranjero, con lo que el tipo de cambio de equilibrio sube, se desvaloriza la moneda nacional, lo cual promueve las exportaciones no tradicionales y estimula la sustitución de importaciones.

Uniformidad de tarifas y exenciones de derechos en el Grupo Andino

Aquí conviene hacer referencia a un tema al que hemos aludido anteriormente. Se trata del tema de la uniformidad de las tarifas. Si hubiera acuerdo en que las tarifas deben ser uniformes, en el Grupo Andino sería muy

¹⁰ JUNAC: "La situación arancelaria de los países andinos", JUN/di 674, 30/9/82, cuadro para aranceles nacionales.

fácil llegar a un acuerdo sobre el nivel de esa protección, puesto que las tarifas nacionales promedio, actualmente vigentes, oscilan alrededor de 30 por ciento, excepto en el caso de Bolivia, que es de 14 por ciento. Sin embargo, Bolivia, por su carácter mediterráneo, experimenta costos de transporte hacia el exterior superiores en 15 por ciento en relación con los que experimenta el transporte internacional de los otros países andinos, de donde surge que la protección real a la industria boliviana es del orden de 30 por ciento y es similar a la de los demás países de la subregión.

Sin embargo, las importaciones efectuadas directamente por disposiciones de los gobiernos andinos se estiman en unos 6.400 millones de dólares sobre el total de importaciones de 21.000 millones de dólares en 1980, lo cual determina que las importaciones que están en manos del sector público alcancen el 31 por ciento del total de las mismas. Ahora bien, generalmente los Estados y sus empresas importan bienes libres de derechos, en oposición a la filosofía de la integración. También las políticas nacionales de promoción industrial de los países, conceden frecuentemente exenciones ad hoc de derechos aduaneros a la importación de insumos y bienes de capital para las industrias, lo cual muy posiblemente suma otros 20-30 por ciento de las importaciones de nuestros países. Es así como, muy a "grosso modo", podemos estimar que más de la mitad de las importaciones que efectúan los países andinos se realizan sin pago de derechos de aduana. Esto ocurre no solamente en los países andinos, sino también en la mayoría de los países latinoamericanos, y ciertamente constituye uno de los escollos principales que frustran el proceso de integración, pues al ser las tarifas de importación en la práctica iguales a cero, no hay margen de preferencia posible, sea para el comercio intrasubregional, sea para el intrarregional. De ahí la necesidad que tenemos los países latinoamericanos de racionalizar nuestra tarifa externa y eliminar toda clase de exenciones a las mismas, si es que realmente queremos tener integración.

América Latina y Europa en el decenio de 1980

Si América Latina compra más dentro de América Latina merced a un margen de preferencia real y efectivo entre los países latinoamericanos, ello no puede ser visto desfavorablemente por los países desarrollados, por cuanto la capacidad de endeudamiento de nuestros países está prácticamente colmada y, por lo tanto, debemos administrar cuidadosamente las divisas para pagar por las importaciones de los productos que sólo podemos producir con protección superior a la óptima.

Las importaciones intralatinoamericanas, por el contrario, pueden pagarse por medio de compensaciones mul-

tilaterales de exportaciones con importaciones, para las cuales los latinoamericanos tenemos establecidos los sistemas correspondientes. Dentro de estos planteos, las relaciones del Grupo Andino con Europa y las relaciones de toda América Latina con Europa y los países industrializados podrían formularse en términos distintos, menos créditos bancarios, menos importaciones de América Latina y, en cambio, más inversiones extranjeras con una protección razonable del orden de 30 por ciento. Las inversiones extranjeras, en nuevas condiciones de mercado ampliado, pueden llegar a ser el canal adecuado para la cooperación entre los países latinoamericanos y el mundo desarrollado. La inversión extranjera tiene, para los latinoamericanos, ventaja sobre los préstamos bancarios pues va acompañada de transferencia de tecnología, la que es un elemento vital para nuestro desarrollo. Además, protegiendo a la industria radicada dentro del país con una tarifa de 30 por ciento uniforme, por ejemplo, se provocaría inmediatamente una desagregación de los paquetes tecnológicos de las inversiones para producir algunos bienes de capital y muchas materias primas dentro de la región. Esto daría una nueva dinámica al crecimiento de América Latina y podría, en el más largo plazo, hacer aumentar nuevamente el comercio y las relaciones interempresariales de la región con los países desarrollados.

En la actualidad las inversiones extranjeras suelen no ser convenientes desde el punto de vista nacional por la sencilla razón de que obtienen protecciones efectivas excesivamente altas, normalmente superiores a 100 por ciento, sobre todo en el campo industrial y, por consiguiente, privan a los países de grandes utilidades y producen a altos costos, debido a la imposibilidad de utilizar economías de escala por la estrechez de los mercados nacionales. Con la nueva filosofía de integración, la inversión extranjera no tendría una protección efectiva sino de solamente 30 por ciento y sus utilidades serían, por lo tanto, menores, pero existiría un incentivo al rebajar los costos para producir utilizando economías de escala en un marco regional ampliado por la integración.

Desde el punto de vista de Europa, pensamos que ésta es también una buena alternativa. En efecto, la excesiva protección agrícola europea provoca una sobrevaloración no deseada para las monedas europeas y es así como los sectores industriales europeos encuentran dificultades en colocar sus exportaciones. Por ello, el dinamismo industrial del decenio de 1960 se ha perdido por completo en Europa. La política agrícola ha frenado el desarrollo de las exportaciones industriales por la vía de la sobrevaloración del tipo de cambio. En estas condiciones, sería conveniente para Europa, con tipos de cambio sobrevaluados, exportar capitales y no manufacturas a la región latinoamericana.

**INSTITUTO PARA
LA INTEGRACION
DE AMERICA LATINA**

**BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO**

Antonio Ortiz Mena
Presidente del Banco
Interamericano de Desarrollo

Horacio Arce
Salvador Arriola Barrenechea
Kurleigh King
Gustavo Magariños
Ivan Mendes de Vasconcellos
Augusto Ramirez Ocampo
Julio César Schupp
Raúl Sierra Franco
Viron P. Vaky

Consejo Asesor del Presidente del
Banco para Asuntos de Integración

Eduardo R. Conesa
Director

Eudes Bezerra Galvão
Subdirector

Intal

El Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) es un organismo internacional que forma parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Creado en 1964, el INTAL tiene sede en Buenos Aires, Argentina. Las actividades del Instituto se orientan hacia el suministro de servicios de cooperación técnica especializada en el campo de la integración a los países en desarrollo miembros del BID, a las unidades del Banco, a los organismos regionales de integración y cooperación internacional, y al sector empresario latinoamericano. El INTAL lleva a cabo investigaciones de carácter económico, jurídico y social sobre aspectos específicos e importantes del proceso de integración. Sus actividades tienden a proporcionar elementos de juicio para la adopción de decisiones y acuerdos entre los países miembros. El Instituto difunde los resultados de sus propias tareas de investigación, así como también la información de estudios existentes, a través de actividades de adiestramiento, publicaciones y suministro de cooperación técnica.

Integración Latinoamericana

que publica once veces al año el Instituto para la Integración de América Latina, dentro de las normas de libertad académica que rigen sus actividades, no expresa ni compromete, necesariamente, la opinión del Banco Interamericano de Desarrollo, del cual el Instituto forma parte. El editorial refleja la opinión del INTAL; los estudios y notas son de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Se autoriza la reproducción íntegra o fragmentaria de cualquiera de los trabajos aquí publicados, indicando su procedencia.

Córrreo
Argentino
Central (B)

TARIFA REDUCIDA

CONC. N° 3181