

MERCADOS COMUNES Y EL DESARROLLO

ECONOMICO LATINOAMERICANO

RAYMOND F. MIKESSELL (1)

El propósito de este artículo es el de discutir algunos problemas de la formación y operación de uniones aduaneras y áreas de libre comercio entre los países latinoamericanos. Puesto que Colombia es uno de los miembros signatarios de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y ha firmado el Tratado de Montevideo, debo presumir que los lectores están familiarizados con las características generales del Tratado. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio difiere de la Comunidad Económica Europea y el Tratado de Integración Centroamericano en el sentido de que estos últimos son uniones aduaneras, es decir, todos sus miembros eventuales tendrán una tarifa común en contra de aquellos bienes provenientes de países que no son miembros de la unión manteniendo, mientras tanto, comercio libre respecto a bienes producidos dentro de la unión. Por otra parte, el área de libre comercio le permite a sus miembros mantener cualquier tarifa, u otra restricción que desean, respecto a su comercio con países que no sean miembros. Cada una de estas formas de organización tiene sus ventajas y desventajas.

(1) Raymond F. Mikesell es profesor de Economía de Oregón y este artículo especial para nuestra revista ha sido traducido por James A. Ternent.



Mucho se ha escrito sobre la teoría económica de la unión aduanera y el área de libre comercio, comenzando con el ahora famoso libro del Profesor Viner intitulado *The Customs Union Issue* (La Cuestión de la Unión Aduanera) y publicado en mil novecientos cincuenta (1950). Sin embargo, la mayor parte de lo que se ha escrito es aplicable a países industrialmente avanzados con relaciones comerciales estrechas y, en general, la teoría de la unión aduanera se ha preocupado por los efectos sobre el bienestar de cambios en los patrones actuales de comercio. Se ha escrito poco sobre la relación entre uniones aduaneras o áreas de libre comercio y el crecimiento económico, y aun menos sobre los efectos de la formación de una unión aduanera sobre el crecimiento de los países menos desarrollados. Quisiera, entonces, discutir este punto con especial referencia a aquellos países que son miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Deseo sugerir cuatro características que los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio demuestran y que tienden a tener en común con otros grupos de países en desarrollo que contemplan la formación de un área de libre comercio o una unión aduanera.

Primero, la mayor parte de las exportaciones de cada miembro son productos primarios.

Segundo, el intercambio de productos industriales entre los miembros del grupo regional tiende a ser pequeño, si es que existe antes de la formación de la asociación regional de comercio. Aunque existe algún intercambio de productos primarios en la producción de los cuales los miembros de la región no compiten —por ejemplo, Argentina le compra café al Brasil y el Brasil compra trigo proveniente de la Argentina y cobre de Chile— las barreras aduaneras son bastantes elevadas, a aun prohibitivas, sobre bienes manufacturados producidos dentro de la región.

Tercero, el crecimiento lento o estancado de las divisas provenientes de la exportación de productos primarios junto con el rápido crecimiento de los requisitos de divisas tanto para importaciones como para el servicio de deuda, aunado a la necesidad de darle trabajo a un grupo bastante gran-

de de desempleados, han dirigido las políticas económicas nacionales hacia el fomento de una rápida industrialización dándole especial énfasis a la sustitución de importaciones. Una política destinada a dirigir o influenciar la producción que se basa en el logro de ahorros directos de divisas en vez de basarse en criterios de eficiencia relativa o ventaja comparativa, ha conllevado generalmente a discrepancias sustanciales en costos y precios de los mismos bienes producidos por distintos países dentro de la región y, además, a una capacidad excesiva para la producción de los mismos bienes en varios de los países de la región al mismo tiempo. Por ejemplo, existe una capacidad excesiva en Argentina, Brasil y México en la producción de textiles y bienes de consumo duraderos tales como refrigeradores.

Cuarto, los miembros del grupo regional incluyen países con sectores industriales relativamente avanzados, como Argentina, Brasil y México, y **países menos industrializados** como el Uruguay y el Ecuador. Este hecho crea el problema de asegurar una distribución equitativa de los aumentos en el bienestar provenientes de la organización regional de comercio, o por lo menos será necesario asegurar que algunos países no se beneficien a costa de otros.

Quiero ahora repasar algunos de los argumentos básicos a favor de uniones aduaneras entre grupos de países en vía de desarrollo con las características que acabo de enumerar, y entre los cuales existen barreras de consideración con anterioridad a la formación de la unión aduanera, o al área de libre comercio. Debería indicar desde un principio que, a mi modo de ver, gran parte de la teoría tradicional sobre uniones aduaneras se relaciona poco con los problemas de países en desarrollo.

La teoría tradicional de uniones aduaneras le ha dado mayor énfasis a la relación entre dos tipos de efectos: los favorables provenientes del incremento en el intercambio de los miembros, debido al establecimiento de la unión aduanera, y los desfavorables en el sentido de que el cambio en los patrones actuales de intercambio produce un aumento en los precios que se deben pagar para las importaciones. Así, a medida que las importaciones de un país miembro proviene ahora

de una fuente más costosa dentro del área, comparado con la fuente de menor costo fuera del área de libre comercio, ha habido una disminución en el bienestar del país en referencia. Por otra parte, de acuerdo con la teoría tradicional, a medida que el establecimiento del área de libre comercio o la unión aduanera resulta en la creación de oportunidades para incrementar el intercambio, en comparación con un simple cambio en la fuente de abastecimiento, el país ha experimentado un aumento en su bienestar. Ahora, la razón por la cual que esto tiene poca aplicación en los países en desarrollo es la siguiente: cuando la mayoría de los países alcanzan cierta etapa de desarrollo, estos tratan de producir tantos bienes manufacturados, y de otras clases, como sea en el exterior. En la mayor parte de los países en desarrollo, la demanda para importaciones tiende casi siempre a ser mayor que la disponibilidad de divisas provenientes de sus exportaciones. Además, puesto que el aumento en el intercambio dentro de la región tendrá poco efecto sobre las exportaciones de bienes primarios al mercado mundial, los países en desarrollo no sustituirán exportaciones al mercado mundial por las exportaciones interregionales. Así, el establecimiento de una unión aduanera cambiará, dado el tiempo suficiente, el tipo de importaciones provenientes del exterior aunque el volumen total de importaciones no acusará ningún descenso. Por último, creo que el impacto del establecimiento de un sistema regional será mayor sobre la inversión para la producción futura que sobre los patrones actuales de importación.

¿Cómo serán afectadas las importaciones provenientes del resto del mundo? Probablemente muy poco a corto plazo. En un plazo un tanto más largo el impacto sobre el comercio con el mundo exterior dependerá de la manera en que el establecimiento de la unión aduanera afecta la distribución de inversiones dentro de la región. Y ahora llegamos al argumento básico a favor de una unión aduanera, es decir, que permitirá especialización dentro de la región en vez de cada país tener que producir, para su pequeño mercado interno, tantos bienes como sea posible. La producción para un mercado regional, en vez de solo el nacional, permitirá muchas inversiones que de otra manera no se llevarían a cabo o, que si se hacen, solamente podrán sobrevivir con un alto grado de protección. La creación de un área regional de libre co-

mercio también ayudará a atraer inversión foránea, como se ha visto en Europa Occidental y se está principiando a ver en la América Latina a consecuencia del establecimiento de un área de libre comercio.

Podría objetarse que habrá una transformación de recursos de la producción para el mercado Regional y que esto resultaría en un descenso de los términos de intercambio, puesto que las importaciones pueden ahora adquirirse de fuentes de mayor costo dentro de la región en vez de fuentes externas a la región y de menor costo. Probablemente no se llegará a este resultado como consecuencia solamente del establecimiento del área de libre comercio. El interés en la industrialización como método para emplear trabajadores y otros recursos, ha sido indudablemente la causa de un traslado de recursos utilizados en la producción de bienes primarios para el mercado mundial con anterioridad al establecimiento del área de libre comercio. Si esto es deseable o no, depende de varios complejos factores incluyendo la naturaleza de la demanda mundial para productos primarios. El punto que estoy discutiendo, sin embargo, es qué énfasis sobre inversiones en las industrias manufactureras en vez de inversiones destinadas a incrementar la producción de bienes primarios, se llevó a cabo por una razón u otra, con anterioridad al establecimiento de la asociación regional de libre comercio y dudo que su establecimiento afectara grandemente esta orientación.

Igualmente puede ser cierto que a medida que aumenta el ingreso dentro del mercado regional, habrá un incremento en el intercambio de productos primarios dentro de la región. Así, Chile y Perú pueden venderle más cobre a la Argentina, Brasil y México; y Brasil y Colombia podrían venderle más café a los países sureños. Sin embargo, estas importaciones no desplazarán las exportaciones de café y de cobre de otras partes del mundo. Además, no tienen necesariamente que disminuir las exportaciones de cobre chileno o café brasileño al resto del mundo dependiendo naturalmente de las condiciones de la oferta a largo plazo. De ninguna manera podría argüirse que el crecimiento tanto de la producción como del ingreso debido a la existencia del mercado regional, que a su vez aumentan en el mercado mundial la demanda para bienes primarios provenientes de productores relativamente eficientes, sea desventajoso para el bienestar económico.

Todo lo que he dicho sobre este punto respalda la afirmación del Profesor Meade, de Inglaterra, entre otros, de que probablemente habrá una expansión neta del comercio como consecuencia de la formación de un mercado regional, y que la expansión del intercambio total de cada uno de los miembros casi definitivamente aumentará el bienestar, por lo menos en todos. Este punto parece especialmente evidente cuando consideramos que la alternativa a la dirección de inversión hacia la producción de aquellos bienes en que tienen una ventaja comparativa relativa, es una inversión al azar en la producción para el mercado interno de aquellos bienes que con mayor facilidad pueden desplazar importaciones provenientes del resto del mundo.

¿Cuáles son las ventajas, para países aproximadamente en la misma etapa de desarrollo, de la producción de algunos bienes para consumo en el mercado regional y de la importación de otros bienes de otros países y dentro de la región? ¿Por qué no puede cada país seguir produciendo todo lo que es capaz de producir para su propio mercado doméstico y depender de la venta de productos primarios, o algunas manufacturas en el mercado mundial, con el fin de adquirir las divisas necesarias para comprar aquellos bienes que no puede elaborar dentro de sus fronteras?

Existen varias respuestas a esta pregunta, una de ellas tiene que ver con las economías de la producción en gran escala. La posibilidad de realizar economías de escala difiere grandemente para distintos tipos de productos dentro del mismo mercado, y para los mismos productos en países con mercados de distinta extensión. El mercado doméstico puede ser lo suficientemente grande en países como el Brasil o la Argentina para permitir la realización de economías de escala en una variada gama de bienes tanto de consumo como intermediarios; sin embargo, esto definitivamente no es cierto para los países Centroamericanos o para otros países pequeños. En muchos de los países latinoamericanos, no se justifica una fábrica de jabón, o una planta de fertilizantes de tamaño económico destinada a producir únicamente para el mercado doméstico. Por otra parte, el mercado doméstico, aún en los países más grandes e industrialmente avanzados de la América Latina, no es lo suficientemente amplio para justificar

una planta de tamaño económico para producir bienes como maquinaria especializada, equipo de transporte, y una línea completa de drogas, productos químicos y electrónicos.

El Profesor Balassa, en un libro intitulado **La Teoría de la Integración Económica**, ha suministrado información interesante sobre la capacidad óptima de ciertas industrias y el producto anual de estas industrias en varios países. Aunque los estimativos de Balassa deben emplear con cierta reserva, así destacan que la producción total de ciertos países latinoamericanos en industrias como el cemento, zapatos, y el acero, no son sino una pequeña fracción de la capacidad de una sola planta de tamaño óptimo para estas industrias. Además, el costo de establecimiento de alguna industria puede ser tan elevado, en comparación con la demanda doméstica para su producción, que sólo unos cuantos países, industrializados o no, podrían darse el lujo de una inversión de tal magnitud en la ausencia de un mercado de exportación de bastante extensión. Por ejemplo, existen industrias en los países altamente industrializados como Bélgica que no serían económicas si no fuera por el gran mercado para sus exportaciones.

La discusión de las economías de escala nos lleva a otra de las ventajas de la formación de asociaciones regionales de libre comercio en el fomento de la industrialización en los países de menor desarrollo. A medida que los países avanzan hacia etapas más elevadas de la industrialización y la cantidad total y la variedad de sus requisitos para productos industriales crece, encontrarán que existen siempre más bienes, muchos de ellos altamente especializados, que deben producirlos domésticamente o importarlos del exterior. Pero si sus ingresos de divisas provenientes de exportaciones de productos primarios se encuentran estancados o solo aumentando paulatinamente, tendrán que depender cada día más sobre la sustitución de importaciones. Pero este proceso puede fácilmente alcanzar un éxito limitado, primero debido a que la inversión en demasiadas industrias presiona sobre sus recursos de capital y le restarán fondos de inversión a la necesaria expansión de capital social fijo; y segundo, porque la inversión en estos campos adicionales crea una mayor demanda para importaciones de bienes de capital especializado,

aumentando así la presión sobre la balanza de pagos. Además, puesto que la demanda doméstica será limitada en lo relativo a producción de plantas de tamaño óptimo para crear este mayor número de productos, tanto finales como intermedios, estos países tendrán que escoger entre plantas demasiado pequeñas económicamente o cuya capacidad es excesiva con relación a la demanda doméstica. Así, sin especialización y exportaciones, el progreso de la industrialización será forzosamente más lento y muchas industrias ya establecidas tenderán hacia el estancamiento.

Aún otra ventaja del mercado regional tiene que ver con la relación entre la inversión y el crecimiento del mercado. La literatura sobre el desarrollo económico está llena de ejemplos del impacto del crecimiento del mercado sobre la inversión y la productividad. Para muchos países modernos en desarrollo, la expansión de la demanda externa no ha proporcionado la base para el aumento de la inversión en la industria manufacturera, y para muchos países, exportaciones de bienes primarios han estimulado poca inversión debido a su lento crecimiento. Así, estímulos a la inversión han surgido sobre todo como consecuencias de la sustitución de las importaciones, logradas en gran parte mediante restricciones a las importaciones. Pero los estímulos a la inversión basados exclusivamente en la demanda interna tienen ciertas limitaciones.

Primero, para un gran número de industrias las elasticidades— ingresos de la demanda son probablemente bajas, y la producción de los nuevos bienes como sustitutos a las importaciones depende de que el mercado doméstico haya alcanzado un punto en que se justifique el establecimiento de plantas de tamaño óptimo. Una vez que se hayan establecido tales industrias y hayan copado el mercado doméstico, su crecimiento depende de la elasticidad— ingreso de la demanda doméstica para sus productos. Los textiles constituyen un buen ejemplo puesto que la elasticidad ingreso de esta rama tiende a ser bastante baja. Esta industria, que fue la primera en establecerse en muchos países latinoamericanos, han tendido hacia el estancamiento debido a la falta de un crecimiento dinámico de la demanda. La única forma de darle una nueva vida a ésta, y otras industrias caracterizadas por una baja e-

lasticidad —ingreso, es el fomento de nuevos mercados foráneos al mercado doméstico. Por otra parte, aquellas industrias con el mercado creciente en el exterior no tienen esta desventaja.

La segunda dificultad con el crecimiento fomentado por la demanda interna es que ésta no provee divisas adicionales para sufragar los costos de importación de bienes intermedios y de capital, de materias primas y de combustibles a no ser naturalmente que el capital foráneo establezca las industrias. Pero aún aquí la contribución en divisas de la compañía extranjera será probablemente pequeña puesto que su crecimiento depende de utilidades reinvertidas. Tenderán además a depender sobre fuentes domésticas para una parte del capital inicial requerido para su establecimiento.

No creo que exista una región dentro de un país ni un país en desarrollo que pueda lograr un crecimiento máximo sin una ampliación continua de sus exportaciones. Crecimiento basado solamente en la demanda interna probablemente conlleva al estancamiento. Será necesario estimular continuamente la demanda externa de la región al país.

Quisiera ahora mencionar brevemente el problema que surge cuando algunos miembros de la unión aduanera o del área de libre comercio se encuentran en distintas etapas de desarrollo económico. Si uno de los miembros por ejemplo, no aumentara sus exportaciones a los demás miembros en forma apreciable, pero simplemente sustituye sus importaciones actuales de fuentes relativamente baratas fuera de la región por fuentes de costo superior dentro del área, su incorporación al área de libre comercio o a la unión aduanera puede significar poco más que un empeoramiento de sus términos de intercambio. El caso extremo sería el de un país que como consecuencia de su incorporación a la unión aduanera, se vería ante la necesidad de elevar las tarifas aplicables a productos provenientes del mundo exterior para proveerle un mercado a las importaciones de mayor tiempo ninguna mejora en sus propias exportaciones. Aún si este país no elevara sus tarifas, y los consumidores podrían importar bienes de los otros miembros de la unión a precios aproximadamente iguales a los actuales, el gobierno perdería sus in-

greso provenientes de importaciones de fuentes externas, y probablemente tendría que recuperar esta pérdida aplicándole nuevos impuestos a sus ciudadanos.

Desde el punto de vista del impacto a largo plazo sobre países en desarrollo, la unión aduanera o el área de libre comercio podría tener un efecto aún más desfavorable sobre ciertas áreas. Capital, habilidad y empresarios, provenientes tanto de la región de preferencia como del exterior, podrían ser atraídos hacia los centros industriales de los miembros más avanzados con el fin de aprovechar las economías externas de estas localidades y la cercanía de grandes mercados. El establecimiento de uniones aduaneras o áreas de libre comercio que incluyen países de mayor y menor grado de desarrollo e industrialización, puede fácilmente agravar lo que el Profesor Hirschman ha llamado los "efectos de polarización" —una situación en que la rápida industrialización de algunas regiones va acompañada por, o aún contribuye al estancamiento en otras. Aunque las ventajas de un aumento en la demanda de productos primarios provenientes de las regiones menos avanzadas puede disminuir dichos efectos, es probable que no sean lo suficientemente fuertes para contrarrestar los efectos de polarización.

Un solo país o una unión económica puede resolver el problema del dualismo económico mediante un gobierno central poderoso y un sistema fiscal centralizado. Se puede estimular la localización de industrias fuera de los centros industriales y comerciales mediante incentivos tributarios y gastos en exceso de las necesidades industriales actuales en transportes, energía y otras facilidades. El crédito también puede ser distribuido en tal forma que los sitios más lejanos se vean favorecidos.

Sin embargo, si un grupo de países formando un área regional de comercio no establece algún mecanismo, mediante el cual los países menos avanzados puedan recibir un trato más favorable en la distribución de gastos de capital en inversiones de carácter social y económico, o posiblemente unas medidas especiales destinadas a atraer inversión privada directa, el resultado neto de la combinación de países de distinto grado de desarrollo en el mismo arreglo regional de comercio bien podría ser una intensificación de pugnas y fric-

ciones tanto sociales como políticas. La Comunidad Económica Europea, mediante la creación de instituciones financieras especiales como el Banco Europeo de Inversión y el Fondo Social Europeo, ha reconocido este problema, pero es probable que sea de mayor consideración entre países en desarrollo.

No creo que este problema será solucionado simplemente permitiendo que los países menos avanzados liberalicen su comercio menos rápidamente que los más avanzados, o dándole un tratamiento especial a las exportaciones de los países menos desarrollados en los mercados de los de mayor desarrollo económico. Mientras es de desear que los países más avanzados eliminen dentro de un lapso corto toda restricción sobre la importación de bienes en que las naciones menos desarrolladas tengan una ventaja competitiva especial, no creo que esto será suficiente para evitar las posibles desventajas a que he aludido. En mi opinión, serán necesarias medidas positivas destinadas a mejorar la capacidad de exportación de las naciones menos desarrolladas.

En conclusión, quisiera recalcar que el argumento a favor de uniones aduaneras o áreas de libre comercio entre los países de menor desarrollo debe basarse en ciertas premisas respecto a los patrones de inversión, comercio y restricciones al intercambio que existen hoy en el mundo. Sería ideal que los países en desarrollo comenzaran por especializarse en aquellas manufacturas que exportan al mercado mundial en las primeras etapas de su crecimiento, en aproximadamente la misma forma en que los países de mayor desarrollo, como los Estados Unidos comenzaron. No creo que áreas regionales de preferencia entre los países de menor desarrollo deberían desplazar los esfuerzos destinados a ampliar los mercados de sus productos en los países industriales. Para los países ahora desarrollados, como los Estados Unidos y Canadá, las industrias de exportación —las industrias primarias en un principio y más tarde las manufacturas— constituyeron los sectores iniciadores de sus economías. Pero en muchos, o posiblemente en casi todos los países menos desarrollados hoy, las industrias de exportación no son sectores que llevan la delantera en el proceso del crecimiento. Al contrario, la tasa de incremento de los ingresos de divisas provenientes de

las exportaciones tradicionales ha sido lenta y unida a un fuerte esfuerzo hacia la sustitución de importaciones. El crecimiento, bajo estas circunstancias, se ve impedido por dos factores.

Primero, la sustitución no puede llevarse a cabo lo suficientemente aprisa para asegurar que los requerimientos de importaciones se mantengan dentro de los límites impuestos por las disponibilidades de divisas; y segundo, los esfuerzos encaminados a la creación de nuevas industrias basadas en el mercado interno, resultarán en un elevado costo de producción y una distribución poco acertada de recursos. Por una forma no ideal, instalan una capacidad excesiva, o cometen ambos errores. Además, no pueden aprovechar las oportunidades de la especialización en la producción de aquellos bienes en que tienen una ventaja especial debido al fácil acceso de materia prima, ubicación, etc. El problema no es tanto que dado el tiempo suficiente, mercados amplios y acceso a las habilidades y técnicas del exterior, ellos podrían llegar a ser bastante productivos en cualquiera de una variada gama de productos industriales. Más bien, creo que el problema radica en el hecho de que los países no se han podido especializar y, tratando de crecer con limitados recursos de divisas, han emprendido la producción de demasiados bienes incluso productos finales, intermedios, y, en forma creciente, hasta bienes de capital.

La creación de zonas regionales de comercio permite la especialización y el fomento del comercio, ampliando las exportaciones de cada uno de los países y aumentando la productividad de toda la región. Podría argumentarse, naturalmente, que los beneficios serían mayores si cada uno de los países ampliara sus exportaciones tanto de productos primarios como de manufacturas al resto del mundo. Esta es una doctrina digna de ser predicada, pero no ha sucedido y no es probable que ocurra hasta que los países en desarrollo no aprendan a comerciar y a competir entre sí con base en un mercado regional. En una etapa posterior, al igual que los países de Europa Occidental, una vez que habían aprendido a competir entre sí después de mil novecientos cincuenta (1950), empezaron a competir activamente en una extensa gama de productos con los Estados Unidos, así también creo

que el comercio y la competencia en productos industriales entre los países en desarrollo suministrarán la experiencia y la disciplina que permita la venta de sus productos en el mercado mundial, ampliando así las exportaciones de toda la región. Este proceso será fomentado por las actividades de corporaciones con facilidades de distribución en todo el mundo. Además, el incremento de la inversión de compañías extranjeras en los países en desarrollo, serán grandemente estimuladas si ellos tienen la oportunidad de producir bienes elaborados o componentes para venta en toda la zona de preferencia.

Hay varios temas que espero analizar en otra oportunidad, tales como los problemas de balanza de pagos y lo deseable de una Unión de Pagos en la América Latina, la libertad de movimiento tanto del trabajo como del capital entre los miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la armonización de las políticas sociales, fiscales y monetarias como medios para evitar dificultades en la balanza de pagos. Muchas personas han puesto en duda la formación de un área de libre comercio en la América Latina la cual incluirá países tales como México, que no tiene fronteras, en común con cualquiera de los otros miembros o, donde los centros de actividad económica de países con las mismas barreras se encuentran separados por miles de kilómetros de selva y elevadas montañas.