

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXI — ENERO-MARZO DE 1963 — Nº 123

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

MANUEL SANHUEZA CRUZ

HUMBERTO TORRES RAMIREZ

JUAN BIANCHI BIANCHI

QUINTILIANO MONSALVE JARA

MARIO CERDA MEDINA

LUIS HERRERA REYES

IMPRENTA UNIVERSIDAD DE CONCEPCION — (CHILE)

CARLOS MARTINEZ SOTOMAYOR

**Ministro de Relaciones Exteriores
de Chile.**

INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA (*)

Una rápida mirada hacia América Latina muestra que nuestro Continente, al igual que otras regiones del mundo subdesarrollado, está sometido a fuertes tensiones derivadas del justo anhelo de nuestros pueblos de alcanzar un nivel de vida compatible con el concepto que hoy existe de la dignidad humana y con un racional aprovechamiento del desarrollo de la técnica y de la ciencia.

Los pueblos y los hombres del Continente, que poseen una arraigada formación democrática, tienen sobre sus hombros la grave responsabilidad de encauzar y promover, dentro de un régimen de absoluta libertad y respeto a la persona humana, la solución de los problemas que producen aquellas tensiones.

En el caso de nuestro país, aquella responsabilidad es aún mayor, porque pesa sobre nosotros la obligación de mantener viva una larga tradición libertaria y democrática. El pueblo de Chile y su Gobierno, del cual tengo el honor de formar parte, tienen clara conciencia de que, en el mundo de hoy, el régimen democrático sólo puede tener como fundamento una organización de la sociedad en la que el bienestar y la seguridad materiales hagan posible que el hombre pueda utilizar en su plenitud y en forma efectiva la libertad que le concede el régimen político.

(*) Texto de la conferencia dictada por el Ministro señor Martínez Sotomayor, en el Aula Magna de la Escuela de Derecho, el 16 de enero del año en curso, con motivo de la firma del Convenio celebrado entre la Cancillería chilena y la Universidad de Concepción, sobre Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Es evidente que esta exigencia de la democracia moderna no se puede realizar íntegramente dentro de la actual estructura económica y social de nuestros países. A pesar del acentuado progreso que Chile ha experimentado, en el orden social desde la década de 1920 y en el orden económico desde la de 1940, en lo fundamental nuestra situación en esta materia, aun cuando con diferente intensidad, no difiere mucho de la que presenta el resto de las naciones hermanas del Continente. Con diversos matices, en América Latina los problemas del subdesarrollo tienen características comunes.

De este estado de cosas, ha surgido la imperiosa necesidad de modificar substancialmente las estructuras básicas de nuestra actual organización económica y social. Y de aquí nace también una gran responsabilidad para nuestros países: realizar estas reformas dentro de los cauces que el régimen democrático establece o enfrentar el dilema de una explosión anárquica y desesperada de nuestros pueblos, de la que con certeza no surgirá un mundo mejor para ellos, sino la destrucción de los valores morales que constituyen los fundamentos básicos de nuestra formación, agregando de esta manera a esa desesperación la pérdida de nuestra libertad.

* * *

Perfectamente consciente del derecho que tiene nuestro pueblo de aspirar a un mundo mejor, derecho fundado en modernos conceptos de justicia social y no en añejos principios de caridad paternalista, el Gobierno de Chile considera imperativo realizar en nuestro país una acción mancomunada de Gobierno, Parlamento, pueblo e instituciones públicas y privadas, para producir una modificación profunda y urgente en la estructura económica y social de Chile, dentro de un ambiente de libertad y respeto a la personalidad humana.

A esta decisión obedecen las iniciativas del Gobierno para realizar las reformas agraria, tributaria, arancelaria, educacional, previsional, etc.

Este cuadro de transformaciones del orden existente, que por sí solo implica ya una gigantesca obra de Gobierno, resultará absolutamente insuficiente para resolver los graves problemas del

Hemisterio, si no se modifican paralelamente las modalidades que rigen las relaciones económicas de los países latinoamericanos a través de una complementación industrial y de una integración de sus economías, proyectadas hacia el marco de un amplio y expansivo Mercado Regional.

* * *

Esta integración es el tema central de nuestra intervención de hoy y es motivo de una justificada preocupación de nuestros Gobiernos y pueblos. Su importancia explica el hecho de que esta Universidad —orgullo no sólo de una vasta región de nuestro país sino que de todo él— que siempre estuvo atenta a los grandes problemas que interesan a Chile, al Continente y a la Humanidad en general, lo haya incluido en forma destacada en su Escuela de Temporada de este año.

A lo largo de esta disertación trataremos de responder las preguntas que surgen alrededor de este tema: ¿Por qué la integración económica de América Latina? ¿Qué hemos hecho para alcanzar sus objetivos? ¿Cuáles son los resultados alcanzados? ¿Qué deberíamos hacer para robustecer estos resultados?

¿POR QUE LA INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA?

Conocidas son las consecuencias adversas que para nuestros países tuvieron los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. El reordenamiento de las economías y la recuperación de la industria y la agricultura de las grandes naciones industriales que se vieron envueltas directamente en ese conflicto, afectaron las perspectivas de las exportaciones de los países latinoamericanos, cuyas disponibilidades de divisas se vieron seriamente disminuidas por una relación desfavorable entre los precios de sus importaciones y los de sus exportaciones, así como por un grave estancamiento o contracción de sus mercados externos.

Por otra parte, América Latina experimenta una verdadera explosión demográfica: con una de las mayores tasas de aumento de población del mundo, 2,6% al año, su actual ritmo de desarrollo económico resulta trágicamente pequeño para proporcionar trabajo a los millones de nuevos obreros que año tras año incrementan las fuerzas del trabajo en la Región.

La agricultura y la minería de la Región, que hasta hace algunos años fueron fuente segura de trabajo para nuestras poblaciones, no ofrecen hoy aquellas mismas perspectivas, porque sus posibilidades de desarrollo son inferiores al ritmo de nuestro crecimiento demográfico. El futuro de estas actividades productoras, como fuentes de trabajo, se irá haciendo todavía más obscuro a medida que se incorporen en ellas la mecanización y otros adelantos de la tecnología moderna.

En estas circunstancias, nuestros países se vieron forzados a buscar, en nuevos procesos productivos, el poder de absorción de la mano de obra que perdían aquellas actividades.

La Historia económica de América Latina demuestra que su desarrollo estuvo basado en los recursos que le producía su comercio exterior. Por ello, en las coyunturas favorables de éste, las tasas de crecimiento fueron satisfactorias. Pero en los últimos años se observa una alarmante declinación en el ritmo de desarrollo de nuestros países. Este fenómeno hay que atribuirlo, entre otras razones, al hecho de que el comercio exterior latinoamericano ha venido perdiendo el dinamismo que tuvo en otras épocas. De esta manera, para obtener una tasa de crecimiento adecuada, se hacía necesario, entre otros factores, producir una rápida expansión del comercio exterior, abriendo nuevas perspectivas a nuestros productos en un amplio Mercado Regional.

Todo este conjunto de circunstancias adversas para nuestra economía y para nuestro desarrollo, hicieron imperativo acelerar el proceso de industrialización de América Latina en forma que le permita producir aquellas manufacturas que ya no podía importar por carecer de medios de pagos en el exterior a consecuencia de la debilidad de nuestras exportaciones y sus precios; crear nuevas fuentes de trabajo —altamente productivo— que absorban los excedentes de mano de obra provocados por nuestra explosión demográfica y la mecanización y modernización de nuestras actividades productoras tradicionales; y diversificar y expandir nuestras exportaciones a fin de asegurar un ritmo de crecimiento económico que permita elevar substancialmente el nivel de vida de nuestros pueblos.

Impulsados por estos imperativos, la mayoría de los países latinoamericanos iniciaron planes de industrialización, tarea en la cual han debido enfrentar, entre otros factores adversos, el des-

equilibrio crónico de los balances de pagos y, muy principalmente, las limitadas posibilidades de especialización que ofrece el reducido tamaño de los mercados nacionales y el escaso acicate que las inversiones encuentran en ese tipo de mercados.

La constatación de estos hechos formó conciencia en el Continente acerca de la necesidad de romper el estrecho marco de nuestros mercados nacionales, por medio de una liberalización de los gravámenes y restricciones a su comercio recíproco, y de aliviar las presiones de los balances de pagos desfavorables, mediante una expansión del comercio regional que resultara de una substitución gradual de importaciones desde fuera del área por mercaderías producidas en nuestros propios países como fruto de su industrialización.

Para que todo este proceso se realizara en forma eficiente, se hizo obvio proyectarlo en el plano de la integración de las economías de los países latinoamericanos y de una complementación de sus producciones naturales e industriales.

La idea no era nueva. Varios exitosos ensayos se estaban realizando en el mundo en esta materia: en Europa existían ya la Comunidad del Carbón y del Acero, la Comunidad de la Energía Atómica, el Mercado Común Europeo, organizaciones que en su conjunto constituyen la senda por la cual el viejo Continente marcha hoy hacia su integración política mediante la formación de los Estados Unidos de Europa.

Estas integraciones habían determinado el nacimiento de otro gran bloque económico, encabezado por Gran Bretaña e integrado por varias naciones del Continente, que se agruparon en la Asociación Europea de Libre Comercio, "EFTA".

Las naciones del mundo socialista, por su parte, desde hace varios años mantenían un sistema de integración de sus economías a través del Consejo de Ayuda Económica Mutua, organización conocida por su sigla "COMECON".

En este panorama del mundo, cuya característica era la tendencia de los países a agruparse en grandes bloques económicos, hay que agregar los Estados Unidos, que por sí solo representa el bloque de mayor poder económico conocido.

Pero en medio de este panorama, América Latina aparecía como una gran isla, dividida en pequeños "compartimentos estancos",

según la feliz descripción que para este estado de cosas encontró el Dr. Raúl Prebisch, Director Principal de la CEPAL.

¿QUE HEMOS HECHO PARA ALCANZAR ESTOS OBJETIVOS?

Forzados por aquellos imperativos y estimulados por estos ejemplos, se iniciaron en América Latina los estudios para determinar los mecanismos por medio de los cuales se debería alcanzar la integración económica de la Región.

La solución se presentó en forma de la siguiente alternativa:
Constituir un Mercado Común Latinoamericano, o
Formar una Zona de Libre Comercio.

Básicamente, el Mercado Común involucra dos aspectos esenciales en el manejo de la tarifa aduanera como instrumento de la integración económica:

- a) La total eliminación de los gravámenes y restricciones para el comercio recíproco de los asociados, y
- b) El establecimiento de una barrera o sistema arancelario único frente a terceros países.

Es decir, los Países Contratantes constituyen un mercado único o "común" dentro del cual los bienes y servicios son comprados y vendidos libremente. Basado en esta unión aduanera se origina un proceso de unificación económica entre los Países Miembros, caracterizado por una intensificación del comercio recíproco y por una tendencia para la especialización interna, en que cada Parte dedica sus esfuerzos a aquellas actividades en que revela mayor eficiencia. El Mercado Común supone, además de una estructura adecuada a sus fines, la constitución de una autoridad supranacional y la unificación de la política comercial, fiscal, monetaria y social de todos sus miembros.

A diferencia del Mercado Común, en una Zona de Libre Comercio los países pactantes forman un conjunto de territorios aduaneros que negocian entre sí reducciones o eliminaciones de gravámenes y no están obligados a establecer una tarifa aduanera común frente a terceros países, respecto de los cuales cada uno conserva su plena autonomía. Aun cuando puede producirse, una Zona de Libre Comercio no supone necesariamente una coordinación de la política económica interna de los Países Miembros y no exige la constitución de una autoridad supranacional. Como consecuencia

de estas características, la Zona de Libre Comercio es un sistema de integración menos completo y menos ágil que el Mercado Común.

Enfrentados a la alternativa de elegir entre estos dos sistemas, aun cuando reconociendo que el Mercado Común ofrecía mejores perspectivas para el futuro, los países del cono Sur de América, en el momento de negociar el acuerdo, optaron por la Zona de Libre Comercio, porque consideraron que en el estado actual del desarrollo económico de la Región, no se encontraban en condiciones de enfrentar las transformaciones que supone un Mercado Común.

Los países del istmo centroamericano, en cambio, con menos problemas a este respecto, eligieron la alternativa de integrarse a través de un Mercado Común.

Básicamente, mediante estas dos grandes agrupaciones económicas, las Repúblicas americanas persiguen la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, para ampliar las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, como condición indispensable para acelerar el desarrollo económico del Continente, a fin de asegurar una substancial elevación del nivel de vida de los habitantes de la Región.

De esta manera la integración económica ha pasado a ser una meta de extraordinaria trascendencia para el futuro de América Latina. Así lo comprendieron los Gobiernos del hemisferio y, por ello, en la Carta de Punta del Este, en que tomó forma y vida el programa de la Alianza para el Progreso, dedicaron un capítulo especial a la materia, en el cual reconocieron que la integración económica forma parte esencial del esquema de reformas estructurales que en la presente década deberán transformar la faz del Continente, para realizar, al amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa, los anhelos de trabajo, techo y tierra, escuela y salud, que garanticen al hombre latinoamericano iguales oportunidades para afirmar la dignidad de su persona, que es el fundamento de nuestra civilización.

En lo que interesa particularmente a Chile, el proceso de su integración económica con las demás naciones hermanas del Continente está en marcha. El tomó forma en el Tratado de Montevideo que estableció una Zona de Libre Comercio e instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC. A este Tratado, suscrito el 18 de febrero de 1960 y que entró en aplicación integral el

1º de enero de 1961, pertenecen hoy, además de nuestro país, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Por medio de este Tratado los referidos países se han comprometido a liberalizar lo esencial de su comercio recíproco en un período de 12 años. Este proceso se realizará a través de negociaciones periódicas, en las que se deben cumplir compromisos mínimos de reducción, pero en las cuales —a diferencia del Mercado Común Europeo y de la Asociación Europea de Libre Comercio que emplean sistemas de reducciones automáticas y globales para todo el arancel— las Partes Contratantes de la ALALC tienen libertad para seleccionar los productos respecto de los cuales otorgarán reducciones y la cuantía de éstas.

Además de ser un instrumento de liberalización del comercio, el Tratado de Montevideo contiene algunas disposiciones de gran trascendencia para el objetivo final que se persigue, es decir, para la integración económica de la Región. En efecto, el Tratado establece mecanismos especiales destinados a promover la complementación por sectores industriales, y a procurar el crecimiento armónico de todos sus miembros mediante tratamientos tendientes a estimular un desenvolvimiento más acelerado de los países de menor desarrollo económico relativo a la Zona.

¿CUALES SON LOS RESULTADOS ALCANZADOS?

Si bien es cierto que en las dos series de negociaciones que hasta ahora ha realizado la ALALC, se han sobrepasado los compromisos mínimos contraídos por las Partes Contratantes en el Tratado de Montevideo, no se puede desconocer que, comparada con el vertiginoso desenvolvimiento de otras integraciones regionales, principalmente con el Mercado Común Europeo, la ALALC lleva una vida lánguida, caracterizada por un progreso muy restringido.

Creemos que la ALALC no ha confirmado las expectativas de provocar una rápida expansión del comercio intrazonal, ni da muestras de haber producido un aceleramiento del proceso de desarrollo económico de nuestros países, y que las perspectivas de establecer en forma gradual y progresiva un mercado común no se han materializado en acuerdos dinámicos.

No somos pesimistas. Pero como tenemos conciencia de que en el mundo de hoy, no avanzar a un determinado ritmo mínimo significa no sólo estagnarse sino que aún retroceder, no podemos dejar de expresar nuestra inquietud en el sentido de que, de continuar por este camino, estaremos poniendo en peligro la fe de nuestros pueblos en la eficacia de estos medios para convertir a América Latina en una poderosa agupación económica, capaz de aprovechar mejor sus recursos, defender mejor sus posibilidades y elevar el nivel de vida del hombre latinoamericano.

¿QUE DEBERIAMOS HACER PARA MEJORAR ESTOS RESULTADOS?

Nos asiste la convicción que el Tratado de Montevideo será un instrumento eficaz para la integración económica de América Latina, en la medida en que nuestros Gobiernos estén dispuestos a utilizarlo con el pensamiento dirigido hacia sus grandes objetivos y a adecuarlo a las necesidades que la dinámica de la integración está exigiendo.

La experiencia ha demostrado que el sistema de las negociaciones para liberalizar el comercio es poco ágil. Creemos que para imponer un ritmo acelerado al proceso de expansión del intercambio y de integración económica se hace necesario establecer mecanismos que impongan un cierto grado de automaticidad a las reducciones arancelarias.

Por otra parte, la libertad que hoy existe en materia de tratamiento aduanero frente a terceros países, permite que algunas de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo tengan gravámenes arancelarios más bajos que otras para la importación de materias primas, con lo cual sus industriales pueden elaborar productos manufacturados a precios más reducidos que aquellos Estados que tienen tarifas más altas. En estos casos, no serán la productividad ni la especialización los factores que estimularán las corrientes de comercio, sino que un elemento que los países pueden manejar con relativa libertad, como es el Arancel. Estas circunstancias, que están perturbando el avance del programa de liberación, debido a las distorsiones que introducen en la competencia, hacen indispensable y urgente armonizar los tratamientos aduaneros de todas las Partes Contratantes frente a terceros países.

El Tratado quiere que los recursos de cada país sean utilizados racionalmente y que haya crecimiento económico de todas las Partes Contratantes, para evitar que se consoliden los desequilibrios que actualmente presentan algunos países del Area. Esto debe obtenerse en forma urgente mediante la coordinación de los programas de desarrollo que, en forma unilateral y aislada, tienen en ejecución los miembros de la Zona.

Es indispensable establecer, mediante la cooperación internacional, un mecanismo apropiado de financiamiento de las exportaciones industriales de nuestros países, para resolver el serio problema que se ha creado a muchas manufacturas del hemisferio que, teniendo —como la industria metalúrgica chilena, por ejemplo— condiciones para competir en los mercados internacionales y de la Zona, se ven desplazados de ellos por los productos similares de las naciones altamente industrializadas, sólo en razón de las atractivas facilidades de pago que éstas ofrecen, facilidades que nuestras empresas no están en situación de otorgar.

Por otro lado, la debilidad crónica de nuestros balances de pagos entorpece la expansión del intercambio en el Area y dificulta el programa de liberación de la Zona. Para remover este factor negativo es urgente establecer un mecanismo de pagos, ágil y dinámico, que sin alterar en su substancia la convertibilidad que hemos alcanzado, permita que las mercaderías circulen con mayor fluidez dentro de la Zona sin que las reservas cambiarias de sus miembros se vean amenazadas por desequilibrios transitorios que eventualmente arroje su intercambio.

El conjunto de estas iniciativas, y otras más que sería largo enumerar, constituyen etapas de un proceso de transformación de la Zona de Libre Comercio en un auténtico Mercado Común, transformación que las Partes Contratantes, solemnemente, se comprometieron a realizar en forma gradual.

Creemos que estas medidas sólo pueden ser el resultado de una definición política previa de nuestros Gobiernos. Así por lo menos procedió la sabia y experimentada Europa, en la cual la definición política precedió a la actuación de los técnicos.

Al mismo tiempo, ellas deberían recibir un fuerte respaldo de nuestros pueblos, en cuyo beneficio ha sido concebida la integración económica latinoamericana.

INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

31

En consecuencia, en lo externo, esta acción debería ser definida y planificada, en sus trazos fundamentales, en una reunión de alto nivel político, en la que los países miembros de la ALALC, impriman un nuevo impulso a la integración económica de América Latina, como medio de obtener un ritmo de desarrollo más acelerado, siempre con la vista puesta en el objetivo fundamental que se persigue: elevar el nivel de vida del hombre latinoamericano.

* * *

Pero la integración no sólo nos obliga a mirar hacia el exterior, sino que a realizar una vasta acción hacia el interior de nuestros propios países.

Es necesario organizar los instrumentos jurídicos, administrativos e institucionales, para que nuestra economía se prepare para enfrentar la nueva realidad que le plantea la integración.

Y hay algo más. En forma conjunta con la acción netamente económica aparece indispensable una labor encaminada a arraigar en la opinión pública la necesidad de la integración regional.

Es menester prepararnos, psicológicamente, para vencer las dudas e incertidumbres que hoy existen y abatir los sentimientos nacionalistas extremos que puedan perturbar el objetivo final de la integración.

Para desvanecer este clima, provocado en gran parte por el desconocimiento que existe respecto de las consecuencias que tendrá el fenómeno económico que estamos analizando, los Organismos Internacionales mucho han hecho, pero podrán aún proporcionarnos una ayuda substancial en el examen de las consecuencias que la integración irá produciendo en nuestras economías y en las medidas que será necesario adoptar para afrontarlas con beneficio para todos.

En lo interno, además, deberíamos procurar que nuestros Congresos Nacionales, a través de la acción de sus parlamentarios, como legítimos representantes de la soberanía popular, tuvieran una participación activa en el trazado de esta política de integración. Y, de igual manera, así como los productores y comerciantes participan activamente en su elaboración, así también las fuerzas del trabajo y las Universidades no deberían permanecer al margen de estos asuntos. Aquéllas, porque representan uno de los factores

básicos de todo proceso productor, y éstas, porque constituyen lo más selecto del pensamiento vivo de la Nación.

En resumen, nos parece urgente realizar una rápida acción internacional y nacional en esta importante materia que, como lo hemos probado en el curso de esta disertación, se encuentra estrechamente vinculada con la modificación de nuestra estructura económica y social, de la cual depende hoy la satisfacción de los justos anhelos de nuestros pueblos y la preservación de las instituciones democráticas que nos son tan caras, para la grandeza creciente de esta "gran Nación de Países" —como la llamó Bolívar— que es América Latina.