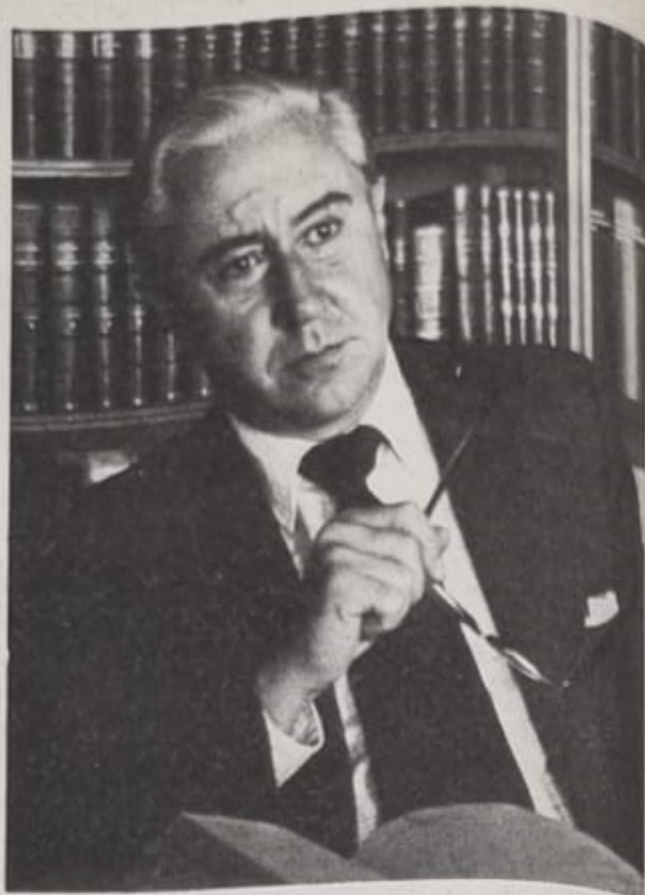


ALALC: TIEMPO DE CONCLUSIONES

Por RAMON DIAZ



En ajedrez existen reglas que determinan cuando una partida debe detenerse y declararse tablas. Por lo visto nada semejante ocurre con el proceso de integración económica latinoamericana. La marcha de ALALC se asemeja a una partida en que los dos jugadores repiten "ad nauseam" el mismo par de jugadas, con el siguiente doble agregado: en primer término, en torno al tablero se oyen incesantes protestas acerca del interés que todos los allí reunidos comparten en cuanto a asegurar que el enfrentamiento llegue a una definición; en segundo lugar, la prosecución del juego y del torneo de retórica que lo circunda representan un consumo de recursos nada despreciable. Si, como dice el Eclesiastés, hay un tiempo para todo, el de extraer conclusiones sobre ALALC con vistas a romper el *impasse*, incluyendo la posibilidad de guardar las piezas y enviar a los jugadores a menesteres más provechosos, debe hallarse hace ya buen rato entre nosotros.

Este artículo se propone sostener que el estancamiento en que hace mucho ya ha desembozado ALALC no es otra cosa que el resultado directo de su concepción original; por lo que el proyecto de una economía latinoamericana requiere una revisión radical, algo muy parecido a borrar y empezar de nuevo, o que, al menos por el momento, se le declare clausurado, dejando que cada país del área pueda repensar su política comercial en una atmósfera libre de ficciones, y de trabas desprovistas de significado.

FALSOS OBSTACULOS

Antes de desarrollar esa tesis, sin embargo, será conveniente despejar el terreno examinando algunas de las razones que con mayor frecuencia se invocan para dar cuenta de la lentitud del progreso de ALALC. En ese sentido mencionaremos los siguientes argumentos:

- (1) Se aduce que todos los países miembros tenían ya establecida una estructura de producción manufacturera semejante.
- (2) Se señala que, a diferencia con lo ocurrido a propósito de la CEE, o de AELC, en ALALC reina una considerable disparidad en punto a niveles de desarrollo económico.
- (3) Se apunta a la onerosidad del transporte de mercancías dentro del área, por baja densidad económica, elevadas barreras naturales, y deficiencias de infraestructura.
- (4) Habitualmente recurriendo una vez más al contraste con los casos de la CEE y de AELC, se destaca la inestabilidad cambiaria, las frecuentes crisis de pagos, y lo abrupto de las devaluaciones, que caracterizan a algunos de los países de la zona.

El percibir el primer punto como un obstáculo, lejos de constituir una comprobación objetiva, implica una concepción particular de las metas naturales del proyecto de integración, y más específicamente la clase de concepción que sostendremos está estrechamente asociada al fracaso de la iniciativa. Por contraposición a ella, la teoría tradicional, vinculada a los nombres de Viner, Meade y Lipsey, enseña precisamente lo contrario: que dos países cualesquiera que, al amparo de elevadas barreras protectoras, han desarrollado previamente sendos sectores manufactureros sumamente diversificados, orientados hacia sus mercados domésticos, se hallan en inmejorables condiciones para salir ambos gananciosos del establecimiento entre ellos de una zona de libre comercio o una sanción aduanera, por la sencilla razón de que en tales circunstancias las oportunidades de sustituir las fuentes de abastecimiento propias por otras más eficientes del socio, permitiendo que los recursos propios se especialicen y ganen asimismo en eficiencia, son particularmente numerosas.

Alternativamente, consideremos el caso de dos

DE COMO NO ORGANIZAR UN PROCESO DE INTEGRACION

Ahora es posible enfocar la atención en el punto central de este trabajo: que la falta de progreso de ALALC proviene de su misma estructura institucional y la concepción fundamental que la inspira, y no de ningún factor externo o accidental.

La zona de libre comercio debía formarse a través de dos procesos fundamentales de liberalización del intercambio entre los países miembros. Ambos debían avanzar a través de negociaciones, multilaterales en un caso, bilaterales en el restante, sin elementos de automaticidad en ninguno de ellos. El primero, estaba programado en cuatro etapas trienales, de las cuales sólo se cumplió la primera. El segundo tuvo un lapso inicial de actividad intensa, para luego languidecer marcadamente. En los dos primeros años se negociaron cuatro mil reducciones arancelarias al año; en los últimos cinco, la cifra es del orden de las cincuenta anuales. Con todo, el proceso de desgravación de ALALC puede en la práctica identificarse con la formación de las listas nacionales, el procedimiento de negociaciones bilaterales que mencionamos en segundo lugar, por lo cual merece ser analizado con algún detenimiento.

El Tratado de Montevideo se inclinó por el procedimiento del GATT para el aspecto medular del proceso de liberalización comercial, vale decir, negociaciones bilaterales con aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, con la diferencia crucial de que en el caso del GATT esta cláusula funciona sin restricciones, mientras que en ALALC su alcance queda circunscripto a los países miembros, con lo cual en este caso la desgravación puede surtir un efecto de desvío del comercio que la operación del GATT no puede provocar. Implícitamente se descartó el modelo del Tratado de Roma, que tres años antes había sentado las bases del Mercado Común Europeo, y consagraba un método de reducción automática (programada) de las barreras al comercio. Tal vez lo dicho en la sección anterior baste para justificar que tal opción no resultaba forzada por la estructura del problema; sobre las motivaciones posibles de la solución volveremos más adelante.

Ahora concentrémonos en las consecuencias. Estas pueden exponerse por referencia a la acción, u omisión, de tres conjuntos sociales interesados en cada país: los industriales interesados en exportar, los industriales interesados en que no se importe, y el público en general, interesado en que se sustituyan fuentes domésticas de abastecimiento por otras más eficientes. Los dos primeros se constituyen en grupos de presión, mientras que el tercero permanece pasivo. El primer grupo avanza fácilmente mientras no encuentra la oposición del segundo en los demás países. Este es el período de las cuatro mil desgravaciones anuales. Todas éstas desvían comercio de las fuentes más eficientes de terceros países hacia las menos eficientes de la zona. Las probabilidades de que el bienestar material en todos los países del área haya sufrido mengua por este proceso es considerable. Llegado el momento en que para avanzar es necesario competir con los industriales ya establecidos en cada país (grupo de presión N°2) la marcha se enlentece drásticamente. Este es el período de las cincuenta desgravacio-

países cuyas estructuras son potencialmente complementarias (vale decir, marcadamente diferentes entre sí), lo que configura la situación que implícitamente se propone como ideal para la constitución de una zona de libre comercio cuando se presenta como un inconveniente la similitud de las estructuras industriales de los países de ALALC. Y supongamos que el comercio entre esos dos países, antes de desgravarse su intercambio recíproco, alcanzase sólo reducidos volúmenes (lo que en general tipifica en lo pertinente la situación previa al Tratado de Montevideo). La teoría tradicional enseña que en ese caso es probable que ambos países vieran descender su nivel de bienestar con la eliminación de sus barreras recíprocas al comercio, manteniéndolas con terceros países, por la también simple razón de que el progreso de su intercambio tendería obviamente a llevarse a cabo a través de la sustitución de fuentes de suministro de terceros países por las menos eficientes intrazonales.

En síntesis, la invocación de las semejanzas de estructura industrial como obstáculo al éxito de ALALC no hace en realidad más que trasuntar la misma preferencia por los efectos de desvío del comercio, frente a los de su creación, —para utilizar la ya clásica terminología de Jacob Viner— a propósito de los resultados de una zona de libre comercio, que se revelan igualmente en los arreglos institucionales de la creación de ALALC y de su ulterior evolución, en marcado contraste con las enseñanzas de la teoría económica ortodoxa. Más adelante nos propondremos esta escala peculiar de valores como problema que reclama solución.

El punto (2) difícilmente puede aducirse adicionalmente al primero, ya que ambos apuntan en sentidos divergentes. Es difícil que una disparidad en el grado de desarrollo económico deje de traducirse en la desemejanza de las respectivas estructuras industriales, y por ende en su potencial complementariedad. Según la forma en que el "inconveniente" N° 2 suele formularse, él consistiría en el peligro de que las diferencias en el grado de desarrollo se acentuaran. Ahora bien, la desgravación discriminatoria del comercio entre dos economías disímiles (potencialmente complementarias) encierra peligros, según ya se ha dicho, conforme a la teoría tradicional, pero ellos no están sesgados en contra del socio menos desarrollado del proyecto de integración. Es cierto que François Perroux ha conjeturado que una unión aduanera o arreglo similar entre países de desarrollo diferente tendería a intensificar las disparidades, pero tal hipótesis resulta desmentida por el grueso de la experiencia histórica.

El punto (3) podría haber obstado al crecimiento del comercio intrazonal, pero de ninguna manera al avance del proceso de liberación del intercambio. Al contrario: el proteccionista más convencido no trepida al reducir las barreras arancelarias de su país si sabe que las de naturaleza geográfica habrán de suplirlas en el entorpecimiento del comercio.

El punto (4) sí refleja auténticas dificultades peculiares del área, pero ellas debían haberse manifestado en un frecuente recurso a las cláusulas de salvaguardia del Tratado de Montevideo, no en la parálisis de la reducción de obstáculos al comercio intrazonal.

nes anuales, la mayoría de significación sólo nominal.

A todo esto el principal interesado —la comunidad en general— ha permanecido, como era de esperarse, en la inacción, y hasta por lo general en el silencio y la incomprensión. En verdad, poner en marcha la formación de una zona de libre comercio a través de la energía generada por los grupos de presión, sin conferir a nadie la representación del interés colectivo, es invitar al fracaso. En el caso de ALALC, éste no tardó en hacerse presente bajo la doble forma del estancamiento en el proceso de liberalización del intercambio y de una estructura de los flujos comerciales inducidos muy probablemente adversa al interés general.

UNA TENTATIVA DE EXPLICACION

Las características de la liberalización comercial en el ámbito de ALALC no son únicas; al contrario, parecen ser típicas de semejantes procesos entre países subdesarrollados, dicho sea sin

ánimo de intentar consolar al lector. El Profesor Jagdish Bhagwati, por ejemplo, ha señalado entre las características de la liberalización del intercambio entre países menos desarrollados la preferencia por el desvío del comercio, y la concepción de la reciprocidad como equivalencia de los flujos comerciales (y no como la simple rebaja mutua de los aranceles y obstáculos equivalentes) lo que describe correctamente el caso ALALC (Trade, Tariffs and Growth, Weidfeld & Nicholson, 1969).

Siguiendo en líneas generales a Bhagwati, cabe formular tres hipótesis distintas para dar cuenta de este fenómeno:

- (A) Los gobiernos actúan mal informados, equivocados, o irracionalmente.
- (B) Los gobernantes actúan fundamentalmente en procura de sus propios objetivos, entre los cuales mantenerse en el poder ocupa una posición fundamental. Favorecer los grupos de interés dotados de máxima cohesión e influencia suele ayudar a la consecución de esa meta.

AGENCIA MARITIMA LATINOAMERICANA S.A.



MONTEMAR S.A.
Montevideo

Línea Miembro Conferencia de Fletes Río de la Plata —Europa— Río de la Plata, servicio regular mensual de cargas generales, frigoríficas y líquidas entre Uruguay, Argentina, Brasil y Puertos Atlánticos de España, Portugal, Francia, Bélgica, Holanda, Alemania y Reino Unido.

Línea Miembro Conferencia Interamericana de Fletes Servicio regular mensual de cargas generales entre Uruguay, Argentina, Brasil y Puertos del Caribe y del Golfo.



NEOLATINA NAVIERA
Montevideo

Servicio Regular Mensual de Cargas Generales entre Montevideo, Santos, Río de Janeiro y Victoria.



FLUVIAMAR
Montevideo

Servicio Regular de Cargas Generales entre Montevideo y Buenos Aires.

25 DE MAYO 481 — TELEFS.: 8 56 44 — 8 43 42 — 98 47 44
CABLES: "LATINAR" TELEX. 3 98-914

(c) Los países menos desarrollados quieren la industrialización por sí misma, y no por el bienestar que podrían esperar de la expansión del sector manufacturero con respecto a otros sectores de su economía. La sustitución de importaciones, que desarrolla el sector, se explica de ese modo, y lo mismo la parcialidad predominante hacia el desvío del comercio en el proceso de liberalización, que preserva el sector.

Ortega y Gasset pretende que todas las cuestiones humanas se esclarecen contando una historia. Probemos su método frente a esta triple alternativa.

Suele decirse que los generales se preparan siempre para la guerra que ya ha pasado. Algo análogo ocurrió con los economistas después de la segunda guerra mundial, que diseñaron políticas para resolver los problemas de la Gran Depresión de los años 30. Nos referimos a las políticas de gasto y expansión monetaria, de inspiración keynesiana, que han sumido a Occidente en un mar de inflación, y nos referimos sobre todo a las políticas neomercantilistas del Dr. Raúl Prebisch y la CEPAL, respecto de las cuales la única duda es sobre si el fijo "pre" está justificado. Durante los años que exhibieron la expansión del comercio internacional más colosal de todos los tiempos, muchos países latinoamericanos, y los del Cono Sur sólidamente, se dedicaron a "sustituir importaciones" (nombre que se dio en atribuir al proteccionismo extremo que se puso en práctica ante la amenaza del "deterioro de los términos del intercambio", que se agitaba desde Santiago de Chile). Cuando se terminó de sustituir lo que era sustituible dado el tamaño de los mercados internos, el crecimiento industrial que se había inducido a costa del sector primario y de la propia eficiencia del sector manufacturero, perdió impulso en todos los países, y mercados domésticos del área eran, cada uno por sí sólo, insuficientes para justificar inversiones en industria pesada. Entonces, desde la misma fuente de inspiración, se propuso trasladar el ideal de autarquía a la región latinoamericana —más tarde se ensayaría un tercer método, el de las "preferencias no extensivas a los países menos desarrollados"— para salvar la empresa del desarrollo económico concebido a espaldas del mercado: UNCTAD cierra el ciclo Prebisch de la historia económica latinoamericana, cuya coherencia en la negación del mercado es realmente notable.

Pero nos desviamos de nuestro tema. Estábamos en la ALALC concebida como una nueva etapa de la política de sustitución de importaciones. Así considerado, es plausible que el proyecto estuviera sesgado, en cuanto al aprovechamiento de sus frutos en favor de los países grandes y más desarrollados, que podrían atraer la inversión en industria pesada, lo que constituía la meta central, en virtud (a) de las economías externas de escala ya alcanzadas por los países relativamente más desarrollados y (b) de la reserva que constituyen los mercados domésticos mayores del área ante la eventualidad de mal funcionamiento del proyecto. Característicamente, la respuesta fue crear un régimen preferencial (la discriminación dentro de la discriminación) para los países pequeños y medianos ("de mercado insuficiente" en la jerga de la Asociación) y otra para los real o supuestamente menos desa-

rollados ("de menor desarrollo relativo"). Pero la solución realmente coherente vino más tarde.

Debió impedirse que las inversiones se orientasen según la ventaja comparativa de cada país, lo que abriría la puerta a posibles desigualdades en las tasas de crecimiento. Las medidas indicadas en función de esa meta era una planificación plurinacional del desarrollo industrial (un reparto de industrias) y un estatuto común para el capital extranjero. Estas políticas llegaron a concretarse en el marco creado por el Acuerdo de Cartagena, el arreglo institucional que epitomiza el (¿neo?) mercantilismo cepalino.

Por si la oposición de grupos de interés militantes fuera poco para frenar el avance del proyecto de integración latinoamericana, la misma escuela de pensamiento aportó el adminículo que faltaba: una estimativa de los frutos de la desgravación del intercambio consistente, no en determinar cada país si gana o pierde con el proceso, sino si los demás ganan más que él, o él pierde más que ellos. Ello equivale a presumir que el proceso de integración es esencialmente semejante a una partida de poker, en la que lo que unos ganan equivale exactamente a lo que los demás han perdido. Nuevamente se trata de una vieja actitud mercantilista, a la cual Ludwig von Mises bautizó con el nombre de "dogma de Montaigne" y que por sí sola suele bastar para desbaratar cualquier empresa colectiva. En el ámbito de ALALC dio lugar a la teoría de que el proyecto beneficiaba a los países grandes (Argentina, Brasil y México) a costa de los demás, punto de vista que generó el grueso de la energía necesaria para la formación del Pacto Andino, y de modo general ha sellado con su impronta la mayor parte de la problemática y de la retórica que de tanto en tanto amenizan la tenue vida de la Asociación.

Retornemos al tríptico de hipótesis capaces de explicar todo este apartamiento de la teoría tradicional y de su sensatez y rigor lógico característicos. En los últimos tiempos se ha desarrollado un género de análisis de las decisiones gubernamentales y del comportamiento de la burocracia que incorpora el supuesto básico de la teoría económica, de que los agentes conocen su propio interés y lo persiguen consistentemente.

Ello llevaría, frente a la alternativa que tenemos delante, a excluir la hipótesis que se reduce a imputar el fracaso de ALALC al mero error de la teoría en que se ha cimentado su constitución y su conducción. Pero, al mismo tiempo, nadie puede negar el hecho histórico de que muchas teorías erróneas han sido puestas en práctica, y sería difícil sostener que el caso ALALC no constituye un ejemplo de ello. Pero los errores requieren a su vez explicación, y la hipótesis del comportamiento racional de los gobernantes, puede servir para este fin, si es posible discernir el vínculo entre su error y sus propios objetivos. Esto es particularmente fácil a propósito del mercantilismo, que desde hace siglos constituye el portavoz de la conjunción de intereses del poder político y de los grupos productores que dependen de él para el mantenimiento de su prosperidad.

En cuanto a la hipótesis de que la industrialización es un "bien público", que la comunidad demande por sí mismo, y por el que está dis-

puesta a pagar el precio de un nivel de vida inferior al óptimo alcanzable, pienso que en esos términos resulta inaceptable. Es cierto que la industrialización resulta atractiva a las masas, pero en modo alguno puede admitirse que éstas perciben el costo de promoverla artificialmente. Más aún, la misma idea del costo de las políticas, en términos de alternativas sacrificadas, representa una de las facetas culturales más conspicuamente ausentes en esta parte del mundo.

CONCLUSIONES

La explicación de la falsa ruta tomada por ALALC importa desde el punto de vista de las conclusiones, porque éstas no pueden dejar de tener presente la factibilidad política de que se corrija el rumbo. Lo ya dicho sugiere que esa eventual rectificación requeriría mucho más que la simple demostración académica del error.

La dificultad se intensifica por el hecho de que ningún país por sí solo puede resolverla. Antes que reducir unilateralmente sus gravámenes exclusivamente frente a sus asociados en la región, le conviene sin lugar a dudas hacerlo parejamente al mismo tiempo frente al resto del mundo.

En síntesis, el progreso de la integración regional está fuertemente necesitado de un punto de vista plurinacional. Si éste pudiera prevalecer, la integración podría representar para muchos países del área una posición preferible a las autarquizantes que aún mantienen (por más que de todos modos económicamente subóptimas) pero no se entrevé la forma en que ese punto de vista podría ser impuesto: ni el consenso ni el liderazgo necesarios parecen al alcance de la región.

En tales condiciones, el pronóstico para el futuro cercano de ALALC no puede ser sino pesimista. Difícilmente podrá abandonar la senda de frustración en que se ha encaminado decididamente.

El corolario más evidente que de ello deben extraer los países miembros es la conveniencia de recapitular las alternativas a ALALC con que cuentan en materia de política comercial, y orientar sus decisiones con prescindencia de sus compromisos en aquélla. Es penosamente costoso mantener en funcionamiento la maquinaria administrativa de ALALC en su actual estado de prostración, pero mucho más lo sería seguir dando crédito a la ficción de que la institución goza de buena salud y posee un futuro de tener en cuenta.

La actitud de Chile al abandonar el Pacto Andino y lanzarse por un camino resuelto de reducción unilateral de barreras proteccionistas parece proporcionar en el momento la actitud más sensata y promisoría. Los países platenses insinúan un movimiento en igual dirección, que espero pueda llegar a concretarse.

La posibilidad de que en una subregión llegara a coincidir un conjunto de países en una política comercial liberal (con el consiguiente abandono de la filosofía mercantilista que formó y deformó ALALC) ofrece probablemente las mejores posibilidades para el éxito de un futuro proyecto de integración en el área, que dentro de ámbitos geográficos más modestos se propusiese el objetivo mucho más ambicioso de intensificar auténticamente los vínculos de todo orden entre sus países, con alguna forma, siquiera parcial, del ideal bolivariano como norte definitivo. □

INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

El siguiente artículo fue extractado del trabajo presentado por la Cámara Argentina de Comercio en la XV Asamblea Plenaria del Consejo Interamericano de Comercio y Producción (CICYP), que se celebró del 18 al 20 de abril último en San Carlos de Bariloche. El referido trabajo fue redactado por el asesor de la C.A.C., Dr. Alberto Benegas Lynch (h), quien es colaborador asiduo de BUSQUEDA.

