



ARTÍCULOS

El futuro del tratado de Montevideo

Placido García Reynoso

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 5, No. 3-4 (1961): 3º y 4º Trimestre, pp. 49-66.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3494>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Reynoso, P. (1961). El futuro del tratado de Montevideo. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 5, No. 3-4: 3º y 4º Trimestre, pp. 49-66.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3494>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>



REVISTAS
de la Universidad
Nacional de Córdoba



Universidad
Nacional
de Córdoba



FCE
Facultad de Ciencias
Económicas



1613 - 2013
400
AÑOS

EL FUTURO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO

Los acontecimientos registrados desde febrero de 1960, fecha de la firma del Tratado de Montevideo, hasta hoy, comprueban que la decisión de los Gobiernos de nuestras Repúblicas para establecer la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fue justificada y oportuna. Gracias al creciente apoyo de la opinión pública de América Latina, hay razones para entrever hoy, a mediados de 1961, que es mucho más probable de lo que era hace uno o dos años, que la Zona de Libre Comercio se convierta en un plazo relativamente breve, en un mecanismo de cooperación económica de alcance plenamente regional.

En efecto, puesto que recientemente Colombia y Ecuador han hecho pública su decisión de adherirse a la Asociación, no es aventurado afirmar que el resto de las repúblicas latinoamericanas llegarán también a adoptar decisiones semejantes dentro de un plazo razonable. En lo que se refiere a la participación de Centroamérica, un grupo interamericano de expertos ha sugerido hace pocas semanas ⁽¹⁾ la conveniencia de llegar a un acuerdo entre la ALALC y los países signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericano, sobre la base de otorgar a esos países, en su conjunto, ventajas especiales, en razón de su menor desarrollo económico relativo.

Al quedar cumplida esta sugerencia interesante se acercará el momento en que sea aconsejable transformar nuestra

(1) Véase Unión Panamericana, *Integración Económica de la América Latina - Informe del Grupo de Expertos*, Washington, A. C., 30 de junio de 1961.

Zona de Libre Comercio en un Mercado Común Latinoamericano, aún antes de lo que los participantes más entusiastas de la integración económica regional pensaban al elaborar el Tratado de Montevideo.

Desde las etapas iniciales de los trabajos, que datan de 1957, y hasta mediados del año pasado, se escucharon en los países industriales frecuentes críticas a estos esfuerzos. Hubo quienes opinaron que la Zona Latinoamericana de Libre Comercio carecía de sentido ante la ausencia casi total de relaciones económicas entre sus componentes, en tanto que a otros les preocupaba el posible impacto negativo de la Zona sobre las relaciones de América Latina con el resto del mundo. Pocos, fuera de nuestro subcontinente, mostraron simpatía por la tesis defendida por los promotores de la integración económica regional, según la cual el Tratado de Montevideo permitiría acelerar el proceso de desarrollo económico de la región y aumentaría, de esta manera, el bienestar de las masas de población latinoamericana, contribuyendo al mismo tiempo al fortalecimiento de la economía mundial.

Es de gran significación que el Consejo Interamericano Económico y Social hubiera incluido como uno de los puntos principales de la agenda de la Conferencia de Punta del Este, el tema de la integración económica en América Latina, convocando a un grupo internacional de expertos para que elaborara un documento de trabajo especial para la Conferencia,⁽²⁾ documento que posteriormente, en la Reunión del CIES al nivel ministerial, fue objeto de discusiones muy extensas y sirvió de base para la elaboración del Título II de la Carta de Punta del Este.⁽³⁾ Este es el primer texto firmado no sólo por los países de Latinoamérica sino también por Estados Unidos, en

(2) Véase Unión Panamericana, documento citado antes.

(3) Véase el Apéndice.

EL FUTURO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO

el que se expresa oficialmente el apoyo continental para el programa de integración económica de la región.

Cabe citar uno de los párrafos fundamentales del documento de trabajo mencionado, ya que en breves palabras, corrobora la opinión de cuantos, frente a grandes dificultades, se han empeñado en impulsar la Zona de Libre Comercio Latinoamericana y el Mercado Común Centroamericano:

“La falta de dinamismo demostrada por los grandes mercados de productos primarios y sus desalentadoras fluctuaciones, junto con la creciente y legítima ambición latinoamericana de desarrollo a medida que se va formando una conciencia social más fuerte, son factores que hacen fructificar el deseo de integración, con la que se quiere compensar dentro del área el vacío que han dejado, o amenazan dejar, los mercados tradicionales y lograr las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido. La dificultad está, en parte al menos, en que este problema se presenta hoy después de varias generaciones de haberse desaprovechado las oportunidades que ofrece la región y cuando existen intereses creados al amparo, unas veces, de una expectativa de aumento indefinido de los mercados exteriores, y otras, de un proteccionismo estrecho o de inflación”.

En cuanto a la misma Carta de Punta del Este su Título II confirma, que la ampliación de los actuales mercados nacionales es condición indispensable para acelerar el proceso de desarrollo económico del Continente y medio adecuado para obtener una mayor productividad mediante la complementación y especialización industrial de los países latinoamericanos, facilitando así la consecución de mayor beneficio social a los habitantes de las diferentes regiones. Declara al mismo tiempo que el Tratado de Montevideo, por su flexibilidad y por hallarse abierto a todos los países latinoamericanos representa —junto con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana— un *instrumento eficaz para la realización de tales objetivos*, y que “a los fines de integración y

complementación económicas, se debe procurar una adecuada coordinación de los planes nacionales o la programación conjunta de varias economías, a través de los organismos de integración existentes en la región”.

El hecho de que se vaya reconociendo la importancia de la ALALC en zonas cada vez más amplias de dentro y de fuera de América Latina, debe ser causa de satisfacción. Pero ello no puede hacernos olvidar que el Tratado de Montevideo, considerado de modo estático, ofrece un mecanismo relativamente limitado y que de la interpretación que demos a sus cláusulas.—estrecha y literal o amplia y dinámica— dependerá el éxito del programa de integración.

Cabe recordar que a pesar de que ya ha pasado más de un año desde la firma del Tratado, el comercio entre los siete países participantes sigue estancado en niveles muy cercanos a los de la década pasada. Esto refleja, por supuesto, el carácter marginal del intercambio interlatinoamericano en relación con el comercio exterior global de la región, la concentración de las operaciones intrazonales en unos pocos productos, y la magnitud de los obstáculos de orden no arancelario que se oponen a la expansión del volumen de las transacciones entre los miembros de la ALALC.

Una reciente investigación, hecha por la CEPAL y basada en las estadísticas nacionales de importación, enumera unos 160 renglones arancelarios que cubren todo el comercio intrazonal. Sin embargo, diez grupos principales —trigo, madera semielaborada, café, azúcar, hierba mate, plátanos, madera cruda, algodón, frutas frescas y aceites vegetales representaron en años recientes (1957-1958) el 72% del comercio entre los miembros de la ALALC, correspondiendo hasta el 47% a los tres primeros (trigo, maderas semielaboradas y café). (4).

(4) Para detalles véase CEPAL, *Composición de importaciones desde la Zona de Libre Comercio, por países, 1957-1958*.

EL FUTURO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO

De ser así, si los miembros del Tratado de Montevideo se limitaran a negociar concesiones arancelarias recíprocas, exclusivamente sobre los productos que son objeto del comercial actual, —como algunos suponen que debería ocurrir— logramos indudablemente cierta expansión del intercambio comercial, provechosa para todos los participantes, pero habríamos ayudado bien poco a la solución del problema global que representa el estancamiento de la economía latinoamericana, considerada en su conjunto. Si al contrario, nos dedicamos con el empeño necesario, a ampliar el campo de las negociaciones arancelarias y cumplir todas las demás cláusulas del Tratado y especialmente las contenidas en el Capítulo III sobre Expansión del Intercambio y Complementación Económica, habrá mayores posibilidades de conseguir nuestros fines. A este respecto sería provechoso recordar las palabras del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, pronunciadas hace pocos meses en Santiago de Chile, en la última reunión de ese Organismo al decir: (5)

“No nos dejemos seducir por prematuras ilusiones con la Zona de Libre Comercio. Los gobiernos han dado un paso trascendental, pero sólo el primer paso en el camino a seguir. Tienen ahora en sus manos los instrumentos eficaces para trabajar hacia el mercado común y tomar decisiones de la mayor importancia. Pero la marcha hacia esta meta será difícil. Tengo preocupación —añadió— de que si estas decisiones se diluyen en una larga serie de negociaciones, no se pueda lograr el propósito fundamental de desarrollar ampliamente el intercambio industrial y perderemos el impulso hacia el mercado común. Por eso me parece esencial fijar desde el comienzo objetivos muy concretos y claros en materia de rebaja progresiva de derechos que abarquen vastas categorías

(5) Véase el discurso del Dr. Raúl Prebisch en la Reunión de la CEPAL (Santiago, 5 de mayo de 1961), reproducido en *Comercio Exterior* (México), mayo de 1961, págs. 275-278.

de productos industriales, a fin de que se sepa claramente hasta donde se quiere llegar”.

Desde el inicio de las primeras negociaciones arancelarias las Partes Contratantes de la ALALC están obligadas a tratar de acelerar y ampliar al máximo el proceso de liberalización del Comercio intrarregional. Esto quiere decir que será necesario considerar desde el principio la conveniencia de incluir en el programa de liberación el mayor número posible de bienes que no son todavía objeto del comercio entre nuestros países. También surge la urgencia, destacada en la Carta de Punta del Este, de decidir si se podría estimular e intensificar el comercio intrazonal y el proceso de integración mismo, mediante la utilización de mecanismos tales como los acuerdos sectoriales de complementación previstos en el Tratado de Montevideo.

Aceptado como está el principio de hacer paralelos el desarrollo económico de nuestros países con el desarrollo social, corresponde recordar aquí —en forma de un ejemplo— un caso concreto muy interesante que podría ofrecer posibilidades considerables. En la resolución aprobada en la reciente IX Reunión de la Comisión Económica para América Latina, en Santiago, sobre liberación arancelaria para los materiales de construcción en el intercambio latinoamericano, se reconoció que el mecanismo del Tratado puede constituir valioso instrumento para abaratar los costos de construcción de viviendas y que, de ese modo, puede acelerar la realización de los respectivos programas gubernamentales. El documento mencionado recomienda a los gobiernos miembros de la ALALC que estudien la posibilidad de incluir en los programas de liberación arancelaria la importación de materiales de construcción para viviendas, así como que promuevan los correspondientes acuerdos de complementación industrial.

EL FUTURO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO

En el intercambio zonal de materiales de construcción, con las máximas reducciones arancelarias, se cuenta hoy con una excelente oportunidad, no sólo para incrementar el comercio, sino para contribuir a la solución de graves problemas derivados de la escasez de vivienda popular, de escuelas y de otros tipos de construcción para necesidades de carácter social. Los financiamientos que prevé el programa de ayuda derivado del Acta de Bogotá podrán hacer realizable la recomendación de la CEPAL, cuyo contenido habrá que tener presente en la primera serie de negociaciones sobre rebajas arancelarias.

Incluso adoptando una actitud optimista sobre la magnitud potencial del intercambio comercial entre los países miembros de la ALALC, es imposible desentenderse de las limitaciones de esas oportunidades para los países de menor desarrollo económico relativo. Así lo manifestaron los representantes de esos países en la IX Reunión de la CEPAL, en Santiago, en el primer período de sesiones de la Conferencia de la ALALC y en la Conferencia de Punta del Este. Sus declaraciones sobre el imperativo de industrializarse y de conocer de antemano la forma en que esa aspiración pueda concretarse dentro del mecanismo del Tratado de Montevideo, tiene plena justificación. Es por ello que corresponde a los países de mayor desarrollo económico mostrarse dispuestos a considerar con toda la objetividad posible solicitudes tales como la que ha formulado Paraguay, para que se le permita introducir a la Zona, con plena libertad de gravámenes, sus productos primarios e industriales originarios. El espíritu del Tratado de Montevideo obliga a los países mayores a aplicar en favor de los demás miembros, con la amplitud máxima, todos los tratamientos que sean capaces de reducir, en el más breve plazo, la distancia que, en lo que se refiere a los niveles de desarrollo, existe entre los participantes en la Zona de Libre Comercio.

Ha quedado patente que los países menores y relativamente débiles no ven todavía con claridad las ventajas reales que les ofrece el Tratado y temen convertirse en apéndices de los miembros más avanzados en el proceso de industrialización. Debe precisarse que no es el propósito de estos últimos servirse de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio para dividir nuestra región en dos grupos: el de los centros industriales y el de los productores de materias primas. Tal pretensión —que no existe— equivaldría a trasplantar en América Latina las divisiones actuales de la economía mundial, que tantos daños han causado a todos los países del área.

Hace tiempo que en diversos países de América Latina se ha reconocido que uno de los principales obstáculos con que tropieza la exportación de sus productos —principalmente de los manufacturados, que ya se elaboran en la Zona en prometedora variedad— es la falta de recursos financieros que les permitan ofrecer esos bienes en las mismas condiciones de plazo, de crédito y de tasa de interés a que lo hacen los productores de Estados Unidos, Europa y Japón. Por tal razón las autoridades financieras mexicanas han expresado, en diversas ocasiones, al Banco Interamericano de Desarrollo, su interés por que se organice un sistema de financiamiento, a plazos y tasas de interés adecuados, que permita a los exportadores latinoamericanos realizar operaciones a crédito en condiciones competitivas. El señor Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, ha formulado recientemente a este respecto manifestaciones reveladoras de su interés por el proyecto, tanto en la Junta de Gobernadores del BID celebrada en Río de Janeiro, como en la reciente IX Reunión de la CEPAL y en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, al inaugurarse el Banco Centroamericano de Integración Económica.

La importancia de este problema fue reconocida también por el grupo de expertos del CIES sobre integración económica,

EL FUTURO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO

cuyo informe presentado en Punta del Este señaló que "los créditos que se otorguen con los recursos que surjan de la Alianza para el Progreso puedan utilizarse para hacer compras de bienes de equipo en América Latina". La Carta de Punta del Este es aún más explícita en este respecto. Dice que "en la aplicación de los recursos que resulten del programa de la Alianza para el Progreso debe darse especial atención... a los financiamientos indispensables para la producción industrial y a la creciente expansión de su comercio en América Latina".

Es cierto que no existen todavía fórmulas concretas en este campo, pero ha despertado gran interés la iniciativa lanzada este verano por el Gobierno de la República Argentina, tendiente a la creación de un fondo de 200 millones de dólares al que contribuirían, por partes iguales, por un lado los países latinoamericanos y por el otro Estados Unidos y algunos países europeos, fondo que, manejado por los países latinoamericanos en Montevideo, redescontaría a los bancos centrales del área documentos procedentes de exportaciones a la misma. Podría ser conveniente analizar cuidadosamente los méritos de esta iniciativa y de cualquiera otra similar que tienda a resolver el problema de las exportaciones de los países miembros de la ALALC, en condiciones competitivas.

El establecimiento de un organismo regional para la financiación del comercio dentro de la Zona, eliminaría uno de los obstáculos mayores a la expansión rápida de éste. Si las repúblicas del Continente decidieran proseguir al mismo tiempo los trabajos encaminados a la creación de algún mecanismo de créditos intergubernamentales y alcanzaran su propósito, se daría un paso importante hacia la atenuación de las dificultades pasajeras de balanza de pagos relacionadas con el comercio intralatinamericano. Es de lamentar que en este campo no se haya realizado progreso alguno desde las etapas iniciales de

las negociaciones que culminaron en la firma del Tratado de Montevideo.

Sin embargo, en Punta del Este se reconoció la existencia de este problema, que surge del bajo nivel de liquidez internacional en América Latina y de fuertes oscilaciones en la magnitud de las transacciones comerciales dentro de la ALALC⁽⁶⁾. Como resultado, se resolvió que los gobiernos miembros de la OEA instruyan a sus representantes en el Fondo Monetario a fin de que soliciten a este último organismo que considere el establecimiento de un sistema de créditos encaminado a resolver los problemas transitorios de balanza de pagos que se produzcan en los países de América Latina, a consecuencia de la liberalización de sus importaciones dentro de las zonas de integración económica". De esta manera, se está abriendo finalmente el camino para discusiones realistas del serio problema de pagos y créditos que se plantea en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio.

En cuanto a la falta de un sistema de transporte marítimo con itinerarios y calendarios regulares y con tarifas razonablemente bajas, se ha dicho que es uno de los obstáculos más serios a la expansión de un comercio digno de consideración entre varias naciones de la Zona. Afortunadamente los autores del Tratado de Montevideo nunca han creído en la fatalidad de un círculo vicioso entre la ausencia de barcos y la de mercancías que transportar. Siempre se creía, y ahora la realidad empieza a comprobarlo, que, cuando a través de la aplicación del Tratado de Montevideo y de un financiamiento adecuado de las exportaciones, se originen estímulos suficientes para el movimiento de mercancías, los servicios marítimos aparecerán inmediatamente para transportar las cargas disponibles. A

(6) A título de ejemplo, baste recordar que en 1960 Brasil tuvo un déficit comercial con Argentina del orden de casi dls. 40 millones, y Chile un déficit con el mismo país de casi dls. 30 millones.

EL FUTURO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO

pesar de esa confianza, no debería esperarse que espontáneamente surjan estos servicios. Para romper el círculo vicioso diversos sectores de la iniciativa privada de México han venido discutiendo con hombres de empresa sudamericanos acerca de la posibilidad de concertar arreglos de exportación e importación regulares, con volumen suficiente para integrar cargas básicas marítimas que aseguren viajes periódicos sujetos a calendario e itinerario, de barcos entre México y varios países sudamericanos. El supuesto de estos proyectos, —algunos de los cuales ya se encuentran bastante avanzados— es el de que inicialmente las cargas básicas estarán constituidas por mercancías de poco valor económico relativo y de mucho peso y volumen, pero que posteriormente, al amparo del transporte regular y barato, estas mercancías serán suplementadas y aún parcialmente sustituidas por productos manufacturados y por otros bienes de mayor densidad económica.

Sería altamente deseable que los negociadores de cada país de la Zona dieran la debida prioridad en sus listas de solicitudes y ofertas sobre eliminación de gravámenes y demás restricciones a la importación, a aquellos productos que puedan formar las cargas básicas marítimas que hagan posible la inmediata iniciación de un transporte regular y barato.

A medida que la entrada en vigor de las primeras concesiones previstas en el Tratado se hace inminente, aumenta la preocupación entre importantes sectores de la iniciativa privada y también en la opinión pública de varios países, respecto a la posibilidad de que poderosas empresas de fuera de la Zona, aprovechando la creación de un gran mercado protegido, vengán a establecerse a los países de la región, a desplazar, con sus mayores recursos financieros y con su más avanzada tecnología, a las empresas nacionales existentes, o bien a aprovechar las nuevas autoridades que este nuevo gran mercado unificado abre, haciendo a un lado el capital nacional o al de la Zona.

En la IX Reunión de la Comisión Económica para la América Latina, celebrada en Santiago, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, recogiendo las preocupaciones existentes, hizo notar que el desarrollo económico es esencialmente un *proceso de desenvolvimiento de aptitudes nacionales* y que el problema no está en que otros vengan a hacer lo que los latinoamericanos no saben hacer, sino a cooperar con nuestros técnicos y a complementar nuestros recursos financieros, para que en el curso del tiempo podamos hacer lo que hacen los países avanzados.

Dijo también el Doctor Prebisch:

“En efecto, si muchos temen que en la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, las mejores oportunidades vayan a ser aprovechadas por el capital extranjero, y si bien este riesgo existe con la Zona de Libre Comercio y sin ella, es indudable que la propagación de ese movimiento dentro de la Zona contrarrestaría seriamente las finalidades que ésta persigue, y se fortalecería la creencia de que a través del Tratado de Montevideo estamos abriendo nuevos campos de inversión al capital extranjero en beneficio principal de los grandes centros industriales”.

En vista de estas preocupaciones parece urgente que, en cumplimiento del Artículo 15 del Tratado de Montevideo, los países miembros estudien dentro de los órganos de la ALALC, la posibilidad de integrar un conjunto de criterios generalmente aceptables sobre las inversiones extranjeras en la Zona, y que sirvan de guía en el proceso de armonización de los regímenes nacionales en esta materia.

En lo que se refiere a México, el conjunto de criterios que constituyen la política de este país en este campo y que cuentan con el consenso de opinión de la iniciativa privada, es el siguiente: Se considera que el capital extranjero no debe tener acceso a los campos básicos de la economía, tales como la

EL FUTURO DEL TRATADO DE MONTEVIDEO

industria petrolera y petroquímica, la electricidad, los transportes ferroviarios y las comunicaciones telefónicas y telegráficas. Se cree también que el capital extranjero no debe de ir a aquellas actividades en las que el capital nacional está operando a niveles aceptables de eficiencia, ni a los servicios públicos, ni a la explotación de recursos naturales exhaustivos. En los demás campos, México favorece la asociación mayoritaria del capital nacional con el capital extranjero, siempre que ésta, dentro de su participación minoritaria, aporte la experiencia tecnológica de que disponen sus matrices extranjeras. Para evitar las simulaciones tan comunes en estas materias, se insiste en que los capitales de estas empresas mixtas se estructuren en acciones nominativas.

Después de dieciocho meses de suscrito el Tratado de Montevideo podemos sentirnos optimistas respecto al papel que su funcionamiento desempeñará en los esfuerzos para acelerar el desarrollo económico y social de América Latina. Ya se han puesto en marcha los Organos del Tratado; la Conferencia de las Partes Contratantes y el Comité Ejecutivo Permanente. Del funcionamiento activo y eficaz de esos instrumentos de la Asociación va a depender el fortalecimiento del prestigio de ésta.

El primer período de sesiones de la Conferencia, que está celebrándose actualmente en Montevideo, incluye en su agenda las primeras negociaciones sobre concesiones recíprocas para el intercambio zonal. Mi país ha presentado una lista de 335 productos, —en su mayoría manufacturas—, susceptibles de negociación entre las Partes Contratantes. Seguramente muchos de esos productos de fabricación latinoamericana podrán ser exportados a México para sustituir importaciones que hoy se efectúan desde fuera de la Zona.

Mi país ha declarado sistemáticamente su propósito de vigorizar el mecanismo de la Zona de Libre Comercio. Si la

iniciativa privada latinoamericana asume la responsabilidad que le corresponde en el programa de integración económica y aprovecha al máximo posible las bases que los Gobiernos de nuestras Repúblicas van dejando establecidas, acaso podamos repetir en América Latina el ejemplo de la integración económica europea: avanzar desde los primeros años, mucho más lejos de lo que las estipulaciones del Tratado previeron.