

PROBABLES EFECTOS DEL TRATADO DE MONTEVIDEO EN LA INDUSTRIALIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA¹

Plácido García Reynoso

(México)

Me ocuparé hoy de examinar los efectos del Tratado de Montevideo en la industrialización de América Latina.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio es ahora el organismo con el que los países miembros iniciarán la realización de los objetivos que esperaban alcanzar con el funcionamiento del mercado común latinoamericano. La reducción gradual de los aranceles y la desaparición final de ellos, después de doce años, impulsarán las reducidas corrientes de comercio que ahora existen entre los países asociados. Ese aumento en las transacciones comerciales no significará un simple cambio en el origen de las importaciones, con la obligación de pagarlas en divisas, como ocurre con las que provienen de fuera de la zona, sino que, sobre el principio de reciprocidad que preside el Tratado, el comercio interlatinoamericano podrá crecer en virtud de que las importaciones que procedan de países de la zona y que sustituyan a las que ahora provienen de fuera de ella, podrán ser pagadas con el producto de la exportación de bienes que el país importador efectúe a otros países asociados. De esta manera sobrevendrá un efectivo aumento en el volumen del comercio interlatinoamericano, el cual estimulará el crecimiento económico de los países de la zona, al aumentar la producción y el ingreso, y al permitir que las divisas así ahorradas se usen en la importación de otros bienes del exterior que aún no se produzcan en la zona, especialmente los que requiera el establecimiento de las industrias dinámicas dentro del área.

El incremento del comercio intrazonal podrá iniciarse con ciertos bienes primarios y con manufacturas que ya producen algunos de los países asociados y contribuirá a que las inversiones de las plantas existentes puedan ser aprovechadas de manera más racional y eficiente.

Quisiera señalar algunos casos en los que existe la posibilidad cercana de estos intercambios. Argentina, por ejemplo, es importadora de carros de ferrocarril desde fuera de la Zona y México lo es de lana, cueros y ciertos tipos de herramientas, también de países distintos de los asociados; si Argentina le comprara a México carros de ferrocarril que nosotros producimos, y pagara el precio de ellos con exportaciones de lana, de cueros o de herramientas, ambos países habrán intensificado su comercio y ahorrarán las divisas que ahora gastan al tener que comprar esos bienes fuera de la zona. Si por otra parte, los elevadores que México compra fuera del

¹ Conferencia sustentada el día 29 de febrero de 1960 en la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

área, los adquiere en Brasil y paga esas importaciones con motores eléctricos, productos petroquímicos o manufacturas que nosotros fabricamos y que Brasil compra en el exterior, también ahorraremos divisas que serían utilizables en el pago de otras importaciones del resto del mundo.

Ésta es una de las formas en que las corrientes de comercio entre países de la zona podrán aumentar en el futuro, cumpliendo así los objetivos de la Asociación. Estas realizaciones, a su vez, permitirán cumplir con otra de las metas del Tratado: la mayor industrialización de América Latina sobre las bases de complementación e integración regional.

En efecto, el Tratado de Montevideo declara en su parte introductoria ² que los países fundadores de la Zona de Libre Comercio están “conscientes de que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción”. Además, la idea misma de la Zona se basa en la expectativa de que en los años venideros cambiará de modo continuo la estructura de la producción en cada uno de los países miembros y de que, paralelamente a la progresiva industrialización de la región, seguirá ampliándose el intercambio latinoamericano de bienes y servicios.

Conviene subrayar aquí que el Tratado de Montevideo es algo más que un acuerdo comercial multilateral que ofrezca a los países miembros ciertas ventajas respecto al resto del mundo. Con miras hacia la formación posterior de un mercado común latinoamericano, el Tratado prevé, aunque en términos generales, la coordinación de los programas de industrialización dentro de la zona. En este sentido el pacto que establece la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio difiere básicamente del Tratado firmado hace unos meses en Estocolmo, que instituyó una Asociación Europea de Libre Comercio con la participación de siete países encabezados por el Reino Unido.

En el capítulo III del Tratado de Montevideo, intitulado “Expansión del Intercambio y Complementación Económica” se estipula que con objeto de intensificar la integración y complementación de sus economías, las Partes Contratantes realizarán esfuerzos en el sentido de promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización, patrocinarán entendimientos entre representantes de los sectores económicos interesados, y podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales. Tales acuerdos de complementación establecerán el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector, pudiendo contener, entre otras cláusulas, las destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias que sean empleadas en la fabricación de tales productos. El mismo capítulo del Tratado va más allá de los acuerdos de com-

² Véase la sección de Documentos en este mismo número de EL TRIMESTRE ECONÓMICO.

plementación industrial porque el artículo 15 declara que para facilitar la integración y complementación de sus economías, los países miembros procurarán armonizar sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la Zona.

Aunque es demasiado temprano para especular a qué formas concretas podrán conducir las estipulaciones del Tratado que acabo de reseñar, el problema de la integración industrial entre los países miembros de la Zona de Libre Comercio resulta tan importante que merece dedicarle esta segunda conferencia.

Durante la primera década posbélica, caracterizada por el alto ritmo de desarrollo económico de nuestra región, los países de mayor desarrollo en América Latina continuaron los programas de industrialización que habían iniciado durante la última Guerra Mundial o antes aún de que comenzara; otros países de menor crecimiento emprendieron los suyos. Para mediados de la última década la región había logrado un nivel de sustitución de importaciones de manufacturas de consumo y un número creciente de repúblicas latinoamericanas había iniciado un intenso proceso de producción de bienes de capital.

La limitación de los mercados nacionales para los bienes finales de consumo y, en cambio, las necesidades crecientes de bienes de capital, hicieron que en los años recientes se redujera el crecimiento de la producción latinoamericana de los primeros, mientras que siguió aumentando la producción de las industrias básicas y pesadas. Así, por ejemplo, la producción de acero laminado en América Latina aumentó en 1958 en alrededor de un 12 % y la de acero acabado en más del 16 %. La comparación de estas tasas con las registradas en años anteriores, es favorable. Las industrias metalúrgicas secundarias, la fabricación de vehículos de motor y la de máquinas herramientas están consolidando su posición, especialmente en países como Argentina, Brasil y el nuestro. En mis recientes viajes por América del Sur recogí importante información acerca del esfuerzo industrial de las repúblicas meridionales.

Sin embargo, la industrialización realizada hasta hoy en cada país, lograda en la mayoría de los casos a base de protección arancelaria, ha determinado elevados costos, baja productividad, capacidad de producción desaprovechada y, consecuentemente, altos precios para el consumidor. El esfuerzo de cada uno de nuestros países para establecer un sinnúmero de industrias impide el uso racional de los recursos disponibles. Esta situación se hace más grave si se tiene en cuenta la escasez de recursos financieros en toda la región, tanto nacionales como provenientes del exterior, necesarios para la creación de nuevas industrias de gran densidad de capital. Otro problema lo constituye la escasez, a veces muy aguda, de expertos y técnicos bien preparados en el uso de los modernos procesos de producción.

Los participantes en la última reunión de Montevideo coincidieron en apreciar que la integración de las actividades económicas, previstas en el Tratado, y especialmente la coordinación de los esfuerzos individuales en el campo industrial, traerá grandes ventajas para cada uno de los miembros de la Zona de Libre Comercio. En efecto, tal coordinación produciría los siguientes resultados:

1. Mejoraría el aprovechamiento de los recursos naturales, pues no hay país alguno que cuente toda la gama de los recursos indispensables para los variados procesos industriales modernos.

2. Permitiría, a través de la progresiva especialización, que la sustitución de importaciones avance hacia formas industriales más complejas y más costosas —en términos de la inversión inicial— y en condiciones económicamente superiores a las que ahora permiten los mercados nacionales.

3. Facilitaría la especialización de las industrias ya existentes, con la consiguiente rebaja del costo unitario.

4. Crearía condiciones favorables para la exportación de productos industriales al resto del mundo como consecuencia del aumento de la productividad.

A un plazo más largo este último punto reviste suma importancia, dadas las tendencias actuales del comercio internacional, en que la demanda para los productos manufacturados crece con mayor rapidez que la de los productos básicos. Además, la mejor manera de asegurar a América Latina su creciente capacidad de importación, desde fuera del área, sería mediante condiciones en que nuestra región pueda participar como exportadora en el comercio mundial de manufacturas.

Pero antes de que América Latina pueda convertirse en un exportador neto de, por ejemplo, productos de ciertas industrias ligeras, tendrá que estar en condiciones de abastecer nuestra propia región con un gran volumen de bienes y servicios que hoy día vienen de fuera de la Zona. El crecimiento rápido de nuestra población, que según los expertos internacionales alcanzará unos 300 millones de habitantes dentro de los próximos quince años, y las perspectivas poco favorables de los mercados internacionales para los productos latinoamericanos de exportación tradicional, exigen la creación de una amplia gama de actividades industriales que todavía no existen en la región.

Siendo las industrias básicas las que ahora corresponde desarrollar en América Latina, resulta aconsejable que en lugar de que cada uno de los países prosiga en particular la industrialización para sus propios mercados limitados —especialmente si se trata de empresas en las que el tamaño de las plantas es determinante de su éxito—, que esa industrialización se proyecte a base de aprovechar las economías de escala y de considerar de antemano el abastecimiento para un mercado multinacional.

Convendría repetir aquí lo que dije en octubre pasado en una confe-

rencia que sustenté a invitación del Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa Privada. En la actualidad no hay en América Latina país alguno que cuente con un mercado interno lo suficientemente amplio para permitirle aprovechar en forma plena las ventajas que ofrecen las técnicas modernas de producción en gran escala, aunque no puede desconocerse que algunos de nuestros países ofrecen condiciones especialmente favorables para determinados sectores de la actividad industrial. El poder adquisitivo global de cada uno de los tres países mayores de América Latina, entre los que figura México, apenas es comparable con el valor de las ventas de automóviles en Estados Unidos, estimado en unos 7 200 millones de dólares anuales.

Si la tarea de industrialización es cada vez más difícil para las repúblicas latinoamericanas más importantes, obviamente los países pequeños no pueden pensar en industrializarse por sí solos. Sin la cooperación y coordinación regional en el campo industrial, la diferencia entre los niveles de desarrollo económico en América Latina, ya muy grande, seguirá aumentando y quizá ocasionaría nuevas tensiones políticas y sociales tanto internas como externas. Además, la cooperación regional ampliaría los mercados para las industrias de los países más grandes y crearía al mismo tiempo incentivos para ciertas actividades industriales en los países de menores recursos, siempre que se tome en cuenta la necesidad de conceder a las economías más débiles, dentro de nuestra región, tratamiento especial y asistencia técnica. El Tratado de Montevideo reconoce esta necesidad.

El desarrollo industrial futuro dentro de la Zona de Libre Comercio no ha sido concebido solamente para algunos de sus miembros; se desea que todos puedan industrializarse. En otras palabras, no se piensa solamente en abrir nuevos mercados para los países relativamente más avanzados, pues a la larga, esos nuevos mercados dentro de la región solamente existirán en cuanto se desarrolle vigorosamente la capacidad de compra de los países de menor crecimiento, sobre la base de las exportaciones que éstos puedan efectuar a los demás miembros de la Zona. Es propósito de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio estimular la diversificación y el crecimiento económico de todos sus miembros a base de una justa especialización y reciprocidad.

Cabe suponer que la liberalización progresiva del comercio regional, mediante la reducción gradual de aranceles y la eliminación de otras restricciones, traerá consigo, automáticamente, cierta especialización e integración industrial. El proceso de especialización, al operar sobre las industrias existentes, originará la mejor localización de las empresas desde el punto de vista del acceso a los recursos naturales, de la disponibilidad de mano de obra calificada, de las posibilidades de financiamiento, de las condiciones de transporte, etc. A base de la operación de estos factores, las industrias creadas hasta hoy para abastecer solamente a los merca-

dos nacionales podrán funcionar en condiciones de mayor eficiencia, de más alta productividad, con dimensión óptima y, como resultado de todo esto, con precios más bajos.

Esta forma de integración sería el resultado de las fuerzas operantes dentro del nuevo y creciente mercado; sin embargo, como ello podría propiciar la concentración industrial en ciertos países o áreas, sería inconveniente que el progreso industrial de la Zona de Libre Comercio fuera el resultado de las fuerzas del mercado solamente. Esa forma de concentración industrial sería contraria al propósito del Tratado, de estimular la industrialización de los países que apenas están entrando en esa etapa del desarrollo económico.

Tendremos que enfrentarnos en la Asociación de Libre Comercio al problema del establecimiento, de la expansión y de la distribución en la región, de las grandes industrias dinámicas, sustitutivas de las importaciones de bienes de capital y de consumo duradero que todavía se ven obligadas a efectuar los países latinoamericanos. Se trata de un problema de gran complejidad, pues este sector está en algunos países de la Zona, parcial o completamente, en poder de empresas privadas, mientras que en otros se encuentra regido por organismos estatales.

Todos estos aspectos requerirán el uso de nuevos procedimientos, poco discutidos hasta la fecha. Con el propósito de estimular el debate sobre este tema formularé ciertas observaciones de carácter general.

No cabe duda que tanto la especialización de las industrias existentes como la creación de las nuevas industrias dinámicas dentro de la Zona de Libre Comercio se llevará a efecto en gran parte dentro del juego de la libre empresa. La liberalización del comercio regional y la protección respecto al resto del mundo estimulará el interés de los inversionistas y de los empresarios por la ampliación de sus plantas o por el establecimiento de nuevas industrias en aquellos lugares en los que, a juicio de los propios interesados, se considere más productiva su actividad.

Sin embargo, según lo expresado anteriormente, parece que pronto surgirá la necesidad de establecer dentro de la zona de libre comercio algunos mecanismos de tipo correctivo para evitar la concentración indebida de las nuevas industrias en unos cuantos países. Es posible concebir la adopción de algunas formas no autoritarias para influir en la distribución de nuevas actividades privadas dentro de la zona, pero la distancia entre la teoría y la práctica suele ser a veces muy larga. De este modo, la tarea de asegurar la distribución equitativa de las nuevas actividades parece que no será fácil y seguramente ocupará un lugar muy prominente en los futuros trabajos de nuestra Asociación de Libre Comercio.

Estos problemas podrán ser atacados de varias maneras. Por un lado se ofrece la posibilidad, prevista en el Tratado, de concertar ciertos acuerdos no discriminatorios entre los países interesados para desarrollar nuevas

actividades manufactureras o para intercambiar sus respectivos productos. Por otra parte, podría considerarse la posibilidad de usar los mecanismos de fomento de la nueva inversión que ya forman parte de la política industrial en casi todos los países latinoamericanos. La única diferencia consistiría en que mientras hasta hoy cada país ha procurado atraer inversiones a su propio territorio, con criterio selectivo, en el futuro los países miembros de la Asociación se pondrían de acuerdo, a base de transacciones y con vistas a la especialización regional, para otorgar ciertos incentivos de tipo fiscal y financiero a determinadas actividades.

Esta política de fomento regional de las inversiones privadas en las nuevas actividades industriales se regiría, sin embargo, por consideraciones que en algunos casos no sería fácil conciliar entre sí. Entre esas consideraciones figuran:

- a) el nivel más bajo de los costos de producción;
- b) la existencia de industrias auxiliares;
- c) las exigencias de un desarrollo industrial equilibrado en cada país; y
- d) el equilibrio en el volumen del comercio intrazonal.

La elaboración de las políticas conjuntas en este aspecto no será fácil; necesitaremos, los miembros de la zona de libre comercio, ser pacientes, tener actitud comprensiva e imaginación.

Hay que considerar, con actitud realista, la posibilidad de que los incentivos que resulten de los acuerdos entre los gobiernos miembros no lleguen a ser decisivos para que los intereses privados encuentren atractivo el establecimiento de industrias en los países de más escaso desarrollo. Como es propósito común de los miembros de la Asociación fomentar el desarrollo económico de esos países, habrá que examinar en el momento adecuado la forma de mejorar esas economías cuando la iniciativa privada carezca de interés para hacerlo.

Una posible solución para ese problema sería la aplicable a la coordinación de las actividades industriales controladas completamente o en parte por el Estado. En algunos países de nuestra región, ante la escasez de los recursos financieros privados, los gobiernos mismos han tenido que promover directamente la creación de ciertas industrias, especialmente en el campo de las actividades básicas y de la industria pesada. Hay que suponer que tal situación habrá de persistir en el futuro, por razones de orden político en algunos casos o por escasez de recursos privados en otros. En el campo de esa clase de industrias podría pensarse en una integración debidamente planeada en la que los gobiernos celebren los acuerdos recíprocamente provechosos. Por este camino podrían evitarse duplicaciones en el campo de esas industrias y desperdicio en la inversión, para lograr mayor eficiencia y mejor productividad en las plantas que se establezcan. Resulta un buen ejemplo el caso de las industrias petrolera y petroquímica que en algunas de las repúblicas miembros de la Zona de Libre Comercio perte-

necen al Estado. Como es sabido, durante el reciente viaje del Presidente de la República al sur de América Latina, los expertos mexicanos, brasileños y venezolanos abordaron estos problemas en discusiones preliminares, llevadas a cabo todavía fuera del marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Confiemos en que esta clase de contactos y discusiones puedan efectuarse en el futuro entre los países latinoamericanos, dentro de las estipulaciones del Tratado de Montevideo.

Los miembros de la Asociación deberán considerar la posibilidad de incluir en los acuerdos que lleguen a adoptar para complementar e integrar sus industrias pesadas, aquellas industrias que sea posible establecer en los países de menor desarrollo económico relativo, con objeto de aumentar el poder de compra de la población de esos países y para que, de ese modo, puedan ampliarse los mercados para los productos que elaboren los países de mayor crecimiento industrial.

El establecimiento del Banco Interamericano de Fomento y su interés en la promoción de la integración económica regional, según lo declaró el Director de ese Organismo el día 16 del actual en San Salvador, ofrece perspectivas estimulantes. El uso adecuado del financiamiento que pueda obtenerse del nuevo organismo financiero interamericano y de otras instituciones internacionales, representará una aportación muy provechosa para la Zona de Libre Comercio. Otra contribución importante podrá obtenerse de la eficaz canalización hacia los proyectos de alcance multinacional, de la asistencia técnica de los organismos internacionales y de los distintos centros de investigación del mundo.

El examen de la magnitud a que debe llegar la expansión industrial de América Latina para asegurar condiciones satisfactorias de vida para su población en los próximos quince años, revela que existen campos amplísimos para la aplicación práctica de las sugerencias formuladas respecto a las nuevas formas de industrialización coordinada. Aunque solamente siete países han firmado por ahora el Tratado de Montevideo, resulta ilustrativo considerar en este examen algunas de las estimaciones que se han hecho sobre las necesidades de toda la región, dado que los miembros de la zona de libre comercio recientemente creada representan más del 75 % de la población latinoamericana y están entre ellos todos los países económicamente más avanzados.

Después de las dos últimas décadas de rápida industrialización, América Latina se abastece hoy, por sí misma, solamente del 9 % de la maquinaria y equipo necesarios para que funcionen sus industrias; de menos del 5 % de su demanda de automóviles; de un 39 % del acero que consume, y de un 75 % de productos químicos. Este abastecimiento proviene, casi totalmente, de las plantas situadas en los respectivos territorios nacionales, pues el comercio interlatinoamericano de manufacturas ha sido muy escaso. El año pasado, según las estimaciones preliminares, el valor total

de ese comercio fue de unos 30 millones de dólares, o sea menos del 11 % de las importaciones globales de la región en 1959.

Además, los expertos de la Comisión Económica para América Latina estiman, que sobre la base de una tasa de desarrollo económico semejante a la alcanzada en la primera década posbélica, la demanda global de América Latina crecerá hacia 1975 unas cuatro veces en el caso de maquinaria y equipo, la de automóviles quince veces, la de acero cinco veces y la de productos químicos dos veces y media. Para abastecer esta demanda de la región, dentro de los quince próximos años, se necesitarán anualmente 9 000 millones de dólares de maquinaria y equipo, 8 000 millones de dólares de productos químicos, casi dos millones de automóviles, 38 millones de toneladas de acero y 200 millones de toneladas de petróleo y derivados.

Con base en las perspectivas de los mercados internacionales para nuestras materias primas, no será posible comprar todos estos productos en los centros industriales del mundo, aun en el caso de que sobrevengan las condiciones más favorables de afluencia de capital extranjero, tanto privado como público. En tal virtud, para evitar la paralización del proceso de desarrollo, las industrias latinoamericanas, para 1975, tendrán que aumentar su producción de maquinaria y equipo en veintisiete veces, la de acero en doce veces, la de productos químicos en cuatro veces y la de papel y cartón en cinco veces.

Es evidente que para llevar a cabo un esfuerzo industrial tan intenso se necesitará poner en marcha durante esta nueva y complicada etapa de industrialización, toda clase de mecanismos que propicien la división del trabajo dentro de la zona de libre comercio. Las cifras antes mencionadas demuestran las grandes posibilidades que ofrece a los industriales y financieros de nuestros países la firma del Tratado de Montevideo.

Tomemos como ejemplo la industria química. La demanda de productos químicos básicos, intermedios y de consumo final en todos los países de América Latina es muy dinámica. Los expertos en la materia anticipan que las necesidades de abastecimiento de dichos productos, derivadas del crecimiento demográfico, del aumento de los niveles de ingreso y del desarrollo económico general de la región, alcanzarán pronto magnitudes impresionantes.

Éste es claramente uno de los casos en que solamente una industria establecida o con vistas a proveer el nuevo mercado, integrado al menos por los siete miembros de la zona, podría asegurarse un margen de rentabilidad suficientemente amplio para mantener una operación eficiente. Tal industria, según los estudios de los expertos, podría hacer frente a la competencia mundial sin necesidad de protección arancelaria. En cambio, sin las grandes escalas de producción basadas en las posibilidades que brinda por ahora nuestra zona de libre comercio, y más tarde el mercado común, la diferencia entre los costos latinoamericanos y los precios internacionales

sería insuficiente para asegurar la rentabilidad necesaria a las ramas nuevas de la industria química.

Durante la última reunión en Montevideo, la CEPAL anunció que proseguirá sin demora el estudio de estos problemas. Se ofrece desde ahora a nuestros países la oportunidad de poner en práctica las ideas de cooperación industrial. El momento resulta propicio, dado que se trata de la industria incipiente con grandes expectativas de desarrollo.

Las posibilidades de complementar recíprocamente los sectores industriales de los países firmantes del Tratado de Montevideo son muy grandes y el Tratado mismo indica el camino a seguir. No será éste un camino fácil, pero si los Gobiernos y los sectores privados no aprovechan las oportunidades que se nos ofrecen, tendremos que confrontar dificultades crecientes, seguiremos en la pobreza y en el estancamiento, en un mundo en el que surge por todas partes el regionalismo económico como la única solución para las exigencias de nuestro tiempo.