

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL AREA DE LIBRE COMERCIO

Por IVES MORIZON \*

*El Tratado de Montevideo constituye en sí mismo un acto de enorme importancia, pero no sanciona la constitución de una zona de libre comercio... El Tratado proporciona a los gobiernos instrumentos eficientes y poderosos para trabajar hacia la creación de esa zona y para facilitar el logro eventual del mercado común. Con el Tratado, simplemente se han puesto en manos de los gobiernos los mecanismos necesarios y son ellos ahora los que deben usarlos con decisión, inteligencia y convicción para llegar a la meta deseada.*

Dr. Raúl Prebisch.

**H**ACE dos años, el 18 de febrero de 1960, se firmó en Montevideo un tratado multilateral estableciendo una Zona de Libre Comercio entre siete países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente, Colombia se adhirió también a este tratado y Ecuador está por hacerlo. Mucho se ha escrito y dicho sobre las ventajas que representa el Tratado para las partes contratantes y no parece necesario ahondar en este tema. Pero sí es conveniente conocer los resultados de las primeras negociaciones que se realizaron, también en Montevideo, durante los últimos meses de 1961 y que finalizaron el 12 de diciembre de ese año, con la firma de un acta que incluye el detalle de las Listas Nacionales mediante las cuales cada país otorga determinadas franquicias para la importación de ciertos productos provenientes de la Zona Libre. De la experiencia de los últimos meses, pueden establecerse diversas conclusiones y recomendaciones para lograr que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio —ALALC— se transforme en la herramienta de desarrollo económico que se espera.

\* El autor es actualmente jefe del Departamento de Servicios y encargado de los problemas de la ALALC en la Compañía de Acero del Pacífico, de Chile, así como profesor de Historia de las Doctrinas Económicas en la Escuela de Economía de la Universidad de Chile. El trabajo que se publica, fue originalmente preparado para un Seminario sobre Desarrollo Económico realizado en la Escuela de Verano de la misma Universidad en enero de 1962, y se publicó ya en el No. 229 de la revista chilena "Panorama Económico" de donde se tomó la presente versión.

## Resultados de las Primeras Negociaciones de las Listas Nacionales

Lamentablemente, no existen aún estudios detallados sobre las concesiones que han otorgado los países de la Asociación y sobre los productos a que éstas se refieren, de modo que de hacer comparaciones con la situación existente antes de la firma del Tratado y con las peticiones de franquicias que individualmente había presentado cada uno de los países. Sin embargo, de la forma como se llevaron a cabo las negociaciones y de los resultados más generales de éstas, se pueden deducir algunas conclusiones de interés.

Las negociaciones se han desarrollado con éxito, principalmente para dos tipos de productos. En primer término, como norma general, no ha habido mayores dificultades en incluir en las Listas Nacionales los productos tradicionales del intercambio en la Zona. Es así como se han otorgado concesiones en Chile para el café, algodón, yerba mate, etc. En la misma forma el gobierno argentino acordó franquicias para el café y el salitre.

En segundo término, se logró cierto éxito en lo que se refiere a productos para los cuales algunos países tienen ventajas naturales o climáticas evidentes, comparados con los demás. Se acordó así reducir los gravámenes en Brasil para las frutas provenientes de las zonas templadas, mientras Chile y otros países otorgaban concesiones para las frutas tropicales.

Es obvio que este tipo de franquicias no puede perjudicar las actividades de los países adherentes al Tratado, por cuanto no existe en ellos ninguna producción actual, ni probablemente futura, en gran escala de los artículos para los cuales se aceptaron estas facilidades.

Por otra parte, en algunos casos se incluyeron también en las Listas Nacionales productos que pueden ser elaborados casi en cualquier región del área, pero en cuya fabricación un determinado país cree haber alcanzado ya un grado de productividad que le permite afrontar con éxito la competencia de las posibles importaciones desde la Zona. Un ejemplo típico de esta situación lo presentan las concesiones otorgadas por Brasil para la importación de productos siderúrgicos. En la actualidad, Brasil es el país que fabrica la mayor cantidad de acero en Latinoamérica y es reducido el déficit de su producción con respecto a las necesidades de su mercado. Las autoridades brasileñas parecen estar convencidas de que su industria siderúrgica ha alcanzado un grado de madurez tal que no puede verse seriamente afectada por las posibles exportaciones desde otro país de la Zona.

De las observaciones anteriores se desprende que, en general, los gobiernos han evitado cuidadosamente incluir en sus listas nacionales productos que se están elaborando en sus respectivos países, llegando a aplicar este criterio aun en el caso de artículos para los cuales la producción nacional es inferior a las necesidades del mercado, requiriéndose en consecuencia cierta importación. Además, ha habido productos para los cuales se ha seguido esta política aunque éstos hayan sido en los últimos años objeto de comercio intrazonal. Es el caso, por ejemplo, de las manías de ferrocarril que Argentina no produce en cantidad suficiente como para abastecer sus propios requerimientos y que durante el año pasado ha importado desde Chile. Para estos productos, sin embargo, Argentina no ha concedido franquicia alguna.

Se ve claramente el deseo de la mayoría de los países de reservarse áreas de desarrollo para su industria nacional. Esta política ha sido aplicada sin restricción alguna, y por consiguiente, ha cubierto prácticamente la totalidad del sector fabril. No solamente no se desea otorgar concesiones para aquellos productos industriales que ya se están elaborando, sino que también se rechazan las peticiones de franquicias para artículos que se espera producir en un plazo más o menos lejano.

Este parece ser el resultado de la política económica que conscientemente están aplicando varios países de la Zona en la actualidad. Se ha expresado últimamente la conveniencia de que la expansión económica de los países subdesarrollados se realice con absoluta prescindencia de consideraciones internacionalistas, de ideas de división del trabajo en un plano internacional, etc. Se ha establecido la necesidad de fijar planes de desarrollo que tomen en cuenta únicamente las condiciones del país interesado y que pueden llegar hasta fomentar la instalación o expansión de ciertas actividades que, a lo menos inicialmente, son antieconómicas en comparación con similares de países altamente desarrollados. Se ha planteado esta política como uno de los medios básicos para invertir la tendencia actual de los países subdesarrollados a tener una economía cada vez más atrasada comparada con las zonas de gran industrialización. Este principio parece regir la política de diversos países de la Zona y haberse aplicado sin las modificaciones del caso durante la Primera Conferencia de la ALALC.

En el curso de esta reunión se pudo apreciar que los sectores privados de algunos países han influido en forma exagerada en los círculos de gobierno correspondientes. En efecto, se ha podido ver como en determinados casos las bases de negociaciones eran sugeridas por algunas industrias importantes que prácticamente lograban imponer su punto de vista al gobierno de su país. Esta influencia de los sectores privados, que basan su posición principalmente en intereses comerciales a corto plazo, se debe probablemente a una falta de claridad en la política de parte de los gobiernos frente a la ALALC.

En la opinión pública de la gran mayoría de los países no existe una idea definida referente a los beneficios que puede traer la Zona de Libre Comercio y de los sacrificios que involucra. En una misma posición parecen haber estado, por lo menos hasta fines del año pasado, algunos gobiernos. En ausencia de una posición clara y positiva respecto a lo que cada país debía hacer para aprovechar, en la mejor forma posible, el Tratado de Montevideo, era lógico que la Conferencia se

transformara hasta cierto punto en pugna directa entre intereses particulares.

Estas son, en nuestra opinión, las características generales de la Primera Conferencia de la ALALC. Los resultados reflejan las dificultades propias de la formación de una nueva estructura económica como la que representa el área de libre comercio. No debe, en consecuencia, quedar una impresión de pesimismo basado en lo reducido de las corrientes de comercio adicionales al intercambio traicional, que resulten este año de las concesiones recientemente otorgadas. Es necesario, al contrario, analizar estos resultados con miras a determinar las insuficiencias del actual Tratado de Montevideo que puedan impedir que se transforme en una herramienta de gran valor para ayudar al desarrollo económico de nuestros países.

## Posibles Modificaciones al Tratado de Montevideo

### *Mayores obligaciones en las reducciones de gravámenes*

Se debe, en primer término, dar a la ALALC un mayor dinamismo. El Tratado de Montevideo especifica que los países deben rebajar sus gravámenes y otras restricciones para las importaciones provenientes de los países adherentes. La obligación que estipula en este aspecto es de una reducción de 8% anual de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países. Ahora bien, para el cálculo de dicha media ponderada, se consideran únicamente aquellos productos que son objeto de importaciones desde el área y se excluyen todos los productos que son adquiridos solamente en terceros países. Existe, por consiguiente, la posibilidad de cumplir con el compromiso establecido de reducir los gravámenes en un 8% anual, pero que ello se haga únicamente para los productos tradicionales del intercambio. Tomando Chile como ejemplo, nuestro gobierno podría disminuir en un 8% anual los gravámenes para las importaciones desde la Zona con respecto a aquéllos para terceros países, para el azúcar, el algodón, la carne, el trigo, la yerba mate, la manteca y el café, que han formado hasta la fecha la mayor parte de nuestras compras al área. Estaría, en esta forma, cumpliendo con la letra del Tratado, mas no con su espíritu, pues no se estarían desarrollando nuevas corrientes de intercambio.

Más aún, las características actuales del comercio intrazonal contribuyen a restar significación al cumplimiento de la obligación fijada. El intercambio está basado principalmente en productos primarios, de los cuales en general no existe producción en el país importador, o bien es ésta insuficiente para suplir las necesidades normales del mercado. En muchos casos, dichas importaciones gozan ya de importantes franquicias, como resultado de convenios bilaterales o de medidas administrativas. Al suscribirse el Tratado de Montevideo, ya se habían liberalizado en forma substancial el intercambio zonal y no era necesario que los países adherentes otorgaran nuevas concesiones para cumplir con la obligación de la reducción del 8% anual. La CEPAL determinó que si Argentina mantenía las franquicias existentes en 1961, no necesitaba efectuar disminuciones adicionales en sus gravámenes hasta 1970. Para Chile las concesiones ya otorgadas en 1961 permitían cumplir con el Tratado hasta 1963-1964.

El Tratado contempla, sin embargo, un elemento que puede obligar a cierta expansión en las corrientes de intercambio. Además de las Listas Nacionales, los países contratantes deben establecer una Lista Común de productos "cuyos gravámenes y demás restricciones se comprometen por decisión colectiva a eliminar íntegramente para el comercio intrazonal" (Art. 4). De acuerdo con lo anterior, si se incluyera el café, por ejemplo, en la Lista Común, significaría que todos los países adherentes estarían obligados a liberalizar totalmente sus importaciones de este artículo al cabo de los 12 años estipulados en el Tratado, aunque no lo hubieran en ningún momento colocado en sus Listas Nacionales.

Por otra parte, la Lista Común debe comprender "lo esencial del comercio de la Zona" en el curso del cuarto trienio de vigencia del Tratado. Se considera que la expresión "lo esencial del comercio" corresponde aproximadamente al 80% del intercambio zonal. En la medida en que se incluyan en la Lista Común productos que no hayan figurado en la Lista

Nacional de uno o varios países, se estará logrando una liberalización del intercambio mayor que la establecida por los gobiernos a través de sus solas Listas Nacionales.

Se considera por este motivo que el establecimiento de una Lista Común es un elemento que puede impedir que el Tratado de Montevideo no haga más que sancionar la constitución de un área de libre comercio para el intercambio tradicional de la zona. Es, sin embargo, una herramienta débil y de un valor difícil de apreciar, cuyos efectos, por lo demás, probablemente no se hagan sentir sino en los últimos años de vigencia del Tratado.

Es necesario, por lo tanto, crear nuevas obligaciones que aseguren que en el periodo establecido se forme una verdadera y amplia zona de libre comercio en Latinoamérica. Las soluciones son teóricamente innumerables, pues se trata sólo de fijar un procedimiento que obligue a los países a reducir paulatinamente para la zona sus gravámenes y otras restricciones a la importación de la gran mayoría de los productos que compren en el exterior. No nos referimos aquí únicamente a los bienes que se importan desde Latinoamérica, sino también a aquellos que se traen de cualquier país del mundo.

Una de las alternativas posibles es aquella presentada por los expertos reunidos por la CEPAL para estudiar las bases para un Mercado Común. Esta solución contempla una clasificación de productos en tres grupos: los primarios, que corresponden principalmente a los productos agrícolas y minerales que ya son objeto de cierto intercambio, en especial los primeros; los bienes de consumo corrientes, que actualmente se producen en la mayoría de los países y cuya importación se está substituyendo por fabricación nacional, y, finalmente, los bienes de capital y otros productos industriales, cuya elaboración está recién iniciándose en algunas zonas más adelantadas en Sudamérica. Se fijaría para cada categoría un proceso de liberalización diferente, estableciéndose éste a través de la obligación de una cierta reducción anual en los gravámenes para la Zona, en comparación con aquellos vigentes para terceros países. Se operaría, naturalmente, a través de promedios, lo que permitiría a cada gobierno mantener una alta protección para algunos bienes, en tanto que eliminaría todo gravamen para otros productos. Sin embargo, debe recalarse que dichos promedios serían calculados basándose en todos los bienes objeto de comercio en cada clasificación y no solamente en aquellos que se importan desde América Latina, como lo estipula actualmente el Tratado de Montevideo.

Convendría destacar que el procedimiento mencionado presenta una gran flexibilidad, ya que se pueden establecer distintos procesos de reducción de gravámenes para cada categoría de productos. Es factible pensar, por ejemplo, en una liberalización más acelerada para los productos que actualmente no se elaboran en el área, de modo de impulsar su fabricación en ella. En cambio, se podría aceptar una reducción de gravámenes más lenta para los productos que ya se manufacturan corrientemente en el área y cuya rápida liberalización podría acarrear trastornos en algunos países. El aspecto fundamental que debe recordarse es la necesidad de establecer un procedimiento que obligue a los gobiernos a ir a una verdadera reducción de sus actuales niveles de protección aduanera.

En el caso de que un procedimiento como el sugerido pareciera demasiado rígido y fuera considerado por los gobiernos como un obstáculo a sus políticas de industrialización, se podría dar más flexibilidad aún, aceptando como solución transitoria un sistema de cuotas. Los países otorgarían franquicias para la compra de determinados bienes en la Zona, sobre la base de cuotas de importación calculadas de modo de no afectar la industria nacional. Después de un período prudente que permitiera a la industria elevar su productividad al nivel de sus competidores dentro del área, la limitación de las cuotas sería eliminada y, como lo establece actualmente el Tratado, las franquicias no tendrían restricción alguna.

## Acuerdos de Complementación Industrial

El Tratado de Montevideo también contempla la posibilidad de que las partes contratantes celebren entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales, con el fin de acelerar el proceso de integración y complementación de sus

economías. Según las informaciones existentes, no se ha hecho progreso alguno aún en este campo, con la única excepción de un proyecto de complementación para la fabricación de máquinas de contabilidad y estadística que usa el procedimiento de tarjetas perforadas. La producción de estas máquinas se realizaría en Brasil y Argentina, mientras Uruguay y/o Chile entregarían las tarjetas de cartulina necesarias. Sin embargo, ya se ha discutido el tema en diversas oportunidades para sectores industriales de mayor importancia. Más aún, la necesidad de concertar un acuerdo de complementación ha sido mencionada por algunos países como requisito previo para la inclusión de ciertos productos en las Listas Nacionales. El gobierno del Perú, por ejemplo, no aceptó mantener para la Zona las franquicias para productos siderúrgicos existentes hasta fines de 1961, pues consideraba que previamente debía celebrarse un acuerdo de complementación industrial en este sector. Del mismo modo, el gobierno de Chile fue de opinión que el problema de los automotores sobrepasaba el marco de las Listas Nacionales, y que debía solucionarse a través de un acuerdo de complementación.

Es entonces clara la importancia que tienen estos acuerdos de complementación y la necesidad de impulsar su estudio y concertación a la brevedad posible, como medio de acelerar la liberalización del intercambio y la integración económica latinoamericana. Ello es de responsabilidad directa de los gobiernos que deben analizar cuanto antes los proyectos que a cada uno les interese y presentarlos a los órganos de la ALALC que establece el reglamento. La Secretaría Ejecutiva de la ALALC debería, también, tomar de inmediato una participación activa en esta labor, pues podría iniciar en el nivel latinoamericano, asesorado por otros organismos internacionales, el estudio de los problemas que representan el desarrollo o el establecimiento de las industrias básicas en América Latina: química, petroquímica, siderúrgica, etc. De este análisis podrían resultar recomendaciones alternativas para la concertación de acuerdos de complementación industrial que se presentarían a los países interesados para su aprobación y ejecución.

## Ampliación del Concepto de País de Menor Desarrollo Económico Relativo

En el curso de la última reunión de Montevideo, se ha podido apreciar una clara renuencia de ciertos países a otorgar franquicias, debido a su temor de que la eliminación de su barrera aduanera impida o retarde considerablemente su desarrollo industrial, en beneficio de otras áreas más adelantadas. Se teme, en otras palabras, que se produzca entre los países de la ALALC el mismo fenómeno que muestra la historia de los países altamente industrializados y de América Latina durante los últimos decenios; que sea más rápido el ritmo de crecimiento de los países más desarrollados que el de los países de menor desarrollo económico relativo.

El Tratado de Montevideo considera específicamente este problema en su artículo 32 y recomienda diversas medidas tendientes a solucionarlo. Pero, en la práctica, se ha acordado aplicar estas medidas únicamente a Paraguay y probablemente a Ecuador, cuando se materialice el ingreso de este país a la ALALC. Se considera así tácitamente que todos los demás países —Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Uruguay— están en un mismo nivel de desarrollo y que las diferencias existentes son mínimas. Esta posición indudablemente no es exacta y justifica los temores de algunos países expuestos más arriba. Un país como Brasil está en condiciones de obtener mayor provecho del Tratado que otros como Chile o Perú. La industria brasileña ya dispone de un importante mercado nacional y está, por lo tanto, beneficiándose de las ventajas de la producción en gran escala. La industria peruana o chilena opera, en cambio, a niveles de producción muy inferiores, lo que afecta sus costos. En caso de competencia entre una y otra, la industria brasileña tendría una ventaja inicial sobre la peruana o la chilena. En términos generales, el Tratado no contribuiría a reducir la diferencia de desarrollo existente entre países como Brasil por un lado, y Perú y Chile, por otro.

La solución a este problema consistiría en distinguir tres categorías de países en lugar de dos, como se ha establecido hasta la fecha, basando la clasificación en el grado de desarrollo. Podría argüirse que es difícil medir este último, por cuanto no existe en nuestro caso un factor cuyo valor sea un

índice absoluto del mayor o menor desarrollo económico de nuestros países. Si se tomara el ingreso per cápita como elemento de referencia, resultaría, por ejemplo, que Chile está en una posición más favorable que Brasil y México. Se estima, por lo tanto, que debería adoptarse aquí una actitud pragmática y establecer una clasificación sobre la base del mayor o menor desarrollo de la industria. Los países, cuya industria estuviera ya elaborando ciertos bienes de capital, no podrían colocarse en un mismo pie que aquellos que estuvieran recién realizando o completando su proceso de sustitución de las importaciones de bienes de consumo industriales por producción nacional. Quedaría, además, el tercer grupo de los países que prácticamente no tienen producción industrial alguna.

Siguiendo nuevamente las proposiciones del grupo de expertos reunidos por la CEPAL para analizar los problemas del Mercado Común, se acordaría que las franquicias que se otorgaran entre sí los países de cierta categoría no fueran automáticamente extendidas a países de mayor desarrollo. En cambio, las concesiones acordadas entre estos últimos se aplicarían también a los países de menor desarrollo relativo. Este procedimiento, que sería una mera ampliación del actual artículo 32 del Tratado, permitiría a países de desarrollo relativo medio otorgarse entre sí determinadas franquicias con el fin de acelerar el crecimiento de ciertas industrias, sin el temor de una competencia ruinosa de parte de otros países.

Este mismo principio podría, por lo demás, aplicarse a los acuerdos de complementación industrial. En el presente, cualquier acuerdo de complementación es abierto a todas las partes contratantes, las que gozan también del conjunto de las reducciones de gravámenes que éste implica. Dicha circunstancia descarta la posibilidad de lograr acuerdos de complementación en sectores no básicos entre países de menor desarrollo económico relativo. Las ventajas arancelarias de un acuerdo entre industrias peruanas y uruguayas, por ejemplo, se aplicarían también a los productos similares del Brasil o México, países estos últimos que pasarían probablemente a ser los primeros beneficiarios del convenio, debido a la mayor potencialidad de su industria. En cambio, si las franquicias estipuladas en el acuerdo no fueran automáticamente extendidas y pudieran limitarse durante ciertos períodos a las partes directamente interesadas, desaparecería el peligro que se menciona y se elevarían las posibilidades de concertar este tipo de convenio. Cabría analizar la conveniencia de no incluir en esta norma los acuerdos sobre industrias básicas. Por la importancia de estas últimas, es probable que interesen a todos los firmantes del Tratado de Montevideo, y la magnitud de las inversiones que su instalación implica, sugiere que se coordine su desarrollo entre todos los países de acuerdo con las necesidades del área.

## Coordinación de Políticas Monetarias y Cambiarias

Hasta el momento, hemos mencionado la conveniencia de posibles modificaciones a las disposiciones actuales del Tratado de Montevideo. Hay que indicar también algunos aspectos que dicho tratado no rige y que, sin embargo, la ALALC no puede dejar de considerar. Las partes contratantes deberían buscar alguna forma de coordinar sus políticas monetarias. Es indudable, por ejemplo, que un país que realice una política de expansión, a cualquier costo, podrá subvencionar en forma indirecta sus industrias exportadoras a través de tasas de interés muy reducidas, o aun negativas, en el supuesto que desvalore su moneda paulatinamente en forma de compensar las alzas de costos internos resultantes de la inflación. Las industrias del país que aplicara, en cambio, una política anti-inflacionista estarían en condiciones competitivas desventajosas.

Es necesario, también, lograr armonizar las políticas cambiarias de los diversos países. Al eliminarse o reducirse los gravámenes y otras restricciones al comercio exterior, el nivel del tipo de cambio pasa a tener un papel preponderante. Es a través de éste que se medirán las eficiencias relativas de las actividades de un país con respecto a los demás. Si un país sobrevalúa su moneda, dejará a su industria y a su agricultura en una situación desmedrada, ya que los costos y precios de éstas aparecerán más altos que aquellos de la industria y agricultura de los otros países. Una moneda sobrevaluada resultará, así, en un gravamen para la exportación y en una bonificación para la importación, sin que dicha bonificación

pueda compensarse con derechos de aduana, ya que el espíritu mismo del Tratado de Montevideo es eliminar estos tributos. ¿Cómo se atenuarán los desequilibrios en la balanza de pagos, que puedan surgir a raíz de situaciones de este tipo? ¿Podrá el país que mantiene su moneda sobrevaluada solicitar de los demás acelerar su proceso de liberalización basado en el principio de reciprocidad esbozado en el artículo 13 del Tratado? Estas solas interrogantes sugieren la necesidad de estudiar cuanto antes la armonización de las políticas cambiarias de los gobiernos miembros de la ALALC.

Por otra parte, los países latinoamericanos se han visto en su mayoría enfrentados a una inflación de mayor o menor intensidad, que los ha obligado a desvalorizar paulatinamente sus monedas. En el caso de que se haya mantenido constante el tipo de cambio durante un período largo, el reajuste puede ser violento y difícilmente dejará de tener repercusiones en el comercio intrazonal. Se plantea aquí el problema de la forma cómo se liquidarán los saldos acreedores o deudores de las respectivas balanzas de pagos. Este tema ha sido ampliamente debatido en las reuniones previas a la firma del Tratado, sin que se alcanzara un acuerdo. Es, sin embargo, fundamental que se busque una fórmula basada en otorgar cierto margen de crédito para los países deudores, de modo de dar suficiente flexibilidad al sistema. La CEPAL ha demostrado ya claramente cómo el temor de provocar un déficit en su balanza de pagos podría frenar a los países adherentes al Tratado en su política de liberalización del intercambio con la Zona. Un sistema de pagos multilateral, similar a la Unión Europea de Pagos, suprimiría este peligro y podría también utilizarse para acelerar el proceso de eliminación de gravámenes al inducir a los países acreedores a realizar mayores reducciones en sus derechos aduaneros y similares.

## Coordinación de las Políticas de Desarrollo Económico de las Partes Contratantes

Se ha mencionado anteriormente la tendencia de diversos países a basar su política de desarrollo únicamente en sus condiciones y necesidades internas, y tratar de transformar sus economías en un conjunto homogéneo y equilibrado. Se prescinde, en especial, de las clásicas consideraciones sobre la conveniencia de concentrar la producción en aquellas actividades para las cuales el país dispone de ventajas naturales o adquiridas. Este criterio parece lógico, por cuanto la práctica ha demostrado en los últimos 20 años que la aplicación del libre cambio integral sólo tiende a producir una mayor diferencia entre los países más altamente industrializados y los subdesarrollados. Es natural que estos últimos traten de expandir sus economías de acuerdo con sus propias condiciones, aislándose en cierta forma del resto del mundo. Sin embargo, desde el momento que se ha formado la ALALC, que pretende constituir un gran mercado de 200 millones de habitantes y eliminar los actuales compartimentos estancos que forman cada uno de los países, conviene revisar esta posición. El desarrollo económico de cada país no debe basarse únicamente en consideraciones internas, sino tomar en cuenta también al resto de los miembros de la Asociación. No se trata de evitar que cada país instale o expanda sus actividades básicas, como la industria petroquímica o la petrolera, y de favorecer una especialización internacional en estos campos al nivel de la ALALC. Se recomienda solamente lograr cierta coordinación en los programas de desarrollo de cada miembro, de modo de obtener un mejor aprovechamiento del conjunto de ellas. Se podría, por ejemplo, desarrollar la industria siderúrgica en diversos países, repartiéndose entre ellos la producción de ciertos rubros de acuerdo con las condiciones del mercado, de modo de evitar duplicaciones innecesarias de inversiones. Posteriormente, a medida que crecieran las necesidades, todos los países completarían sus instalaciones hasta disponer de industrias que entregaran la totalidad de los productos requeridos.

En la reunión de la OEA, realizada en agosto de 1961, en Punta del Este, se propuso un sistema tendiente a lograr cierta coordinación en los programas de inversión de la América Latina, en especial, en lo que se refiere a la inversión de capitales extranjeros.

Se sugirió establecer un grupo de expertos encargados de estudiar los programas de desarrollo de cada país y de propo-

ner la forma de armonizarlos, recomendando, por ejemplo, la realización de aquellas inversiones que podrían beneficiar la economía de varios países en conjunto. Dichos expertos analizarían todas las peticiones de créditos externos que se hicieran dentro del marco de la Alianza para el Progreso y recomendarían su aceptación o rechazo según la conveniencia del proyecto, no solamente para el país directamente interesado, sino también para el conjunto de América Latina. Se esperaba en esta forma obtener una utilización óptima de los créditos externos que tanto necesitan nuestros países para su desarrollo económico. Lamentablemente esta proposición no fue aceptada y si bien se logró un acuerdo que significa cierto adelanto en cuanto a coordinación de los planes de desarrollo, representa sólo una primera etapa y sería conveniente que los países de la ALALC, analicen nuevamente el problema para adoptar una solución más efectiva. El sistema establecido planea crear una comisión de expertos a los cuales no será obligatorio presentar los proyectos que requieren créditos externos. Es de temer entonces que los diversos países puedan hacer presiones políticas para obtener créditos de los organismos internacionales, y que se lleven así a la realidad proyectos que no tengan una base económica racional, y se les considere desde un punto de vista latinoamericano y no únicamente nacional.

### Situación de Chile

Las consideraciones anteriores se han referido a la ALALC, en general; cabe analizar también la situación chilena y mencionar los problemas propios de nuestro país. Debe recordarse, en primer lugar, que nuestro desarrollo económico futuro depende en una gran medida de las posibilidades de incrementar nuestras exportaciones. Tanto la racionalización de la agricultura como la industrialización requerirán en los próximos años de ingentes cantidades de divisas. El Plan Decenal de la Corporación de Fomento contempla para los primeros años de su aplicación la necesidad de obtener importantes créditos externos, cuya magnitud disminuirá posteriormente, a medida que se logre reducir algunas importaciones y elevar las exportaciones.

Por otra parte, según las mismas estimaciones de CORFO, el sector minero que ha constituido la base de nuestras exportaciones en el curso de los últimos años, verá reducirse su importancia relativa en un futuro próximo: mientras los productos de la minería constituirían el 83% de la exportación total de bienes en 1962, para 1971 este porcentaje estaría reducido a 72%. En cambio, los otros sectores —el industrial y el agrícola— elevarían su participación absoluta y relativa en las exportaciones durante el próximo decenio. Sin embargo, difícilmente se puede pensar que Chile se transforme en el futuro en un gran exportador de productos agrícolas, ya que las condiciones geográficas, climáticas, etc., de nuestro territorio no son favorables. Ello no significa negar la posibilidad de aumentar considerablemente este tipo de exportación, en particular a los países de la ALALC, probablemente sobre la base de especialidades y productos de alta calidad. Las concesiones obtenidas a raíz de la Conferencia de Montevideo deberían ya permitir un auge importante de nuestras ventas a la Zona de bienes agrícolas, como frutas, vinos, cebollas, ajos, etc. No debe considerarse, sin embargo, que el porvenir de Chile en materia de exportaciones radica en el sector agrícola.

Se deduce de lo anterior que el rubro que Chile debe desarrollar con miras a acrecentar sus exportaciones con rapidez, es el industrial. Para ello parece necesario que se estudie cuanto antes cuáles son las industrias de exportación que se pueden instalar o ampliar en nuestro país. Este análisis debe naturalmente hacerse basándose en las posibilidades que ofrece la ALALC. Antes de la firma del Tratado de Montevideo, sólo era factible pensar en vender en el exterior productos industriales para los cuales teníamos ventajas naturales evidentes, como es el caso del papel y la celulosa. La formación de la ALALC, al aislar los mercados latinoamericanos de la competencia de los países más desarrollados, ofrece nuevas posibilidades, para nuestros productos industriales.

A raíz de las negociaciones que se realizaron en Montevideo, durante los últimos meses de 1961, se produjeron discusiones en Chile que dejaron la impresión en algunos círculos que el Tratado es una herramienta de desarrollo obtenida por la industria en detrimento de la agricultura. Este plan-

teamiento se fundaba en que Chile debía solicitar en Montevideo franquicias para la exportación de productos industriales y otorgar, en cambio, concesiones para bienes agropecuarios. Debe, sin embargo, recalcar que esta situación no era el corolario de una política específica del gobierno, sino el resultado de la estructura de nuestro intercambio tradicional con la Zona. Durante los últimos años, Chile ha comprado a los países de la ALALC casi únicamente productos agrícolas, mientras les vendía principalmente artículos manufacturados; existían, además, en ambos casos, franquicias ya otorgadas a través de convenios bilaterales o de medidas administrativas unilaterales. El solo deseo de mantener las concesiones vigentes debía llevar a esta aparente oposición entre agricultura e industria. No debe olvidarse que en los próximos años, si Chile desea ampliar su intercambio con la Zona, deberá conceder ventajas en productos industriales, porque ya liberalizó gran parte de sus importaciones agrícolas. La pugna ya no se presentará entre ambos sectores, sino únicamente dentro del propio sector industrial.

Al analizar las posibilidades agrícolas chilenas, es necesario considerar no solamente la potencialidad argentina, sino también las necesidades del total del área. En los últimos años, el conjunto de los países de la Zona ha visto disminuir su capacidad de exportación agrícola porque el consumo interno se ha elevado con mayor rapidez que la producción. Si se mantiene esta tendencia en el futuro, el área libre se transformará en importador agrícola neto. El peligro de una competencia ruinosa para los agricultores chilenos de parte de los argentinos habría desaparecido.

No debe olvidarse, además, que a expresa petición de la delegación chilena, se incluyeron en el Tratado de Montevideo cláusulas de salvaguardia especiales para la agricultura. El artículo 28 permite, específicamente, a cualquier parte contratante apucar al comercio de productos agropecuarios "medidas adecuadas destinadas a: a) limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna, y b) nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional..." La agricultura nacional tiene así la seguridad de que el gobierno puede protegerla eficazmente en cuanto se aprecie que la competencia de los productos importados la está dañando. La efectividad del artículo 28 fue, por lo demás, demostrada recientemente: en vista de que se consideraba que las franquicias otorgadas para el aceite de linaza podrían perjudicar a los productores nacionales, el gobierno fijó para ese artículo una cuota de importación de 500 kilogramos para el año en curso.

De lo anterior se concluye que no se puede considerar el Tratado de Montevideo como beneficioso para la industria en detrimento de la agricultura. Es indudable que la agricultura deberá paulatinamente revisar sus rubros de producción, de modo de adaptarlos a los mercados que ofrece la Zona Libre y que todo proceso de reajuste lleva implícito posibilidades de trastornos y sacrificios. Pero esta previsión también es válida para la industria y la magnitud de estos trastornos dependerá en gran parte de la política que establezca el gobierno.

Finalmente, es necesario mencionar el problema cambiario chileno frente al Área de Libre Comercio. Se ha indicado anteriormente que al eliminarse la protección aduanera al comercio exterior, aumenta la importancia del tipo de cambio y que una moneda sobrevaluada significa una bonificación a la importación y un gravamen a la exportación. Este es nuestro caso actual, y eso explica por qué Chile en Montevideo no pudo conceder franquicias importantes y debió adoptar, aparentemente, una actitud reñida con el espíritu del Tratado. Esta situación cambiaria puede causar un empeoramiento de nuestro déficit en el área que, según el principio de reciprocidad, nos daría el derecho de solicitar a los otros países la aplicación de una política de mayor liberalización a sus importaciones desde Chile. Es probable, sin embargo, que en este caso los miembros de la Asociación afectados nos harían ver que el desequilibrio proviene básicamente de un desajuste interno chileno y que bastaría con eliminarlo para mejorar nuestra situación.

Los comentarios anteriores no deben interpretarse como una tendencia a subestimar la importancia actual del Tratado de Montevideo y de su potencialidad. Al contrario, cabe recordar al respecto las palabras del Dr. Prebisch en una exposición que hizo ante la Segunda Conferencia Interparlamentaria Americana y que se citan al principio de esta nota.