

# El Libre Comercio Latinoamericano y la Industria Norteamericana\*

Por SEYMOUR L. LINFIELD,  
Presidente de la "Development Assistance Corporation", Nueva York.

*El autor, consultor y analista en el campo de operaciones internacionales, administración y comercio se refiere aquí a algunos detalles sobre el área latinoamericana de libre comercio, recientemente establecida, y se sorprende de que la mayoría de los periódicos financieros norteamericanos hayan informado tan poco. El señor Linfield resume lo que es y lo que no es el Tratado de Montevideo, las razones de este paso progresivo hacia el mercado común, las medidas que pueden solucionar la controversia sobre los pagos, y el significado del Tratado para los negocios de los Estados Unidos.*

EL 18 de febrero de 1960 se firmó en Montevideo un acuerdo entre siete naciones para establecer una región de libre comercio en Latinoamérica. Las naciones signatarias, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay comprenden el 70% de la población latinoamericana.

Es casi inexplicable el silencio casi total —al menos hasta ahora— de nuestra prensa financiera sobre este tratado. Su texto, que acaba de llegar a Nueva York, amerita un estudio cuidadoso por parte de la industria norteamericana.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio representa el núcleo de un futuro mercado común latinoamericano. Es un paso importante hacia la integración económica de Latinoamérica y hacia la eliminación de las limitaciones económicas que derivan de la fragmentación política de este sub-hemisferio.

El Tratado de Montevideo es tan importante por lo que dice como por lo que no dice. Quizás lo más importante, en este momento, es una clara comprensión de las realidades económicas y políticas que sirven de base al Tratado. Por lo tanto, las siguientes observaciones iniciales están en este orden explicativo:

## EL LIBRE COMERCIO LATINOAMERICANO Y LA INDUSTRIA NORTEAMERICANA

### I

#### *Lo que Dice el Tratado*

El tratado de Montevideo crea una zona de libre comercio que cubre 10 millones de millas cuadradas. Aspira expresamente a aumentar y diversificar el comercio interregional, que ahora tiene un volumen de Dls. 800 millones, es decir, un 10% aproximadamente de la totalidad del comercio extranjero de la zona. El acuerdo tiende también a promover una economía complementaria en la zona que cubre.

\* Con autorización del autor fue traducido de "The Commercial and Financial Chronicle", de abril 28 de 1960.

Se contempla la reducción gradual y progresiva de las restricciones al comercio, sobre una base no discriminatoria y a través de periódicas negociaciones multilaterales. El tratado obliga a la liberalización del comercio, que consiste ahora sobre todo en materias primas. Su objetivo es el de eliminar todos los impuestos interregionales de importación y otros gravámenes que ahora dificultan el comercio —ya sea fiscales, monetarios o de cambio— dentro de un período no mayor de doce años. El tratado entra en vigor treinta días después de que tres de los países lo hayan ratificado, y hay indicios de que por lo menos Argentina, Chile y Uruguay lo ratificarán antes de fin de año.

### II

#### *Lo que el Tratado no Dice*

El Tratado no establece una lista común de productos y no obliga irrevocablemente a cada signatario a incluir todos sus productos dentro de la lista común. No se aplica a los contratos existentes relativos al petróleo y sus derivados. No se aplica tampoco expresamente a los productos "nuevos"; aunque la puerta queda bien abierta para el uso de este instrumento preferencial, si los signatarios lo desearan, para el desarrollo de este aspecto del comercio. No establece convertibilidad interregional o un sistema uniforme de pagos para el comercio. Tampoco establece un código uniforme para las inversiones extranjeras en la zona.

### III

#### *Las Consideraciones Políticas para una Zona Latinoamericana de Libre Comercio*

La Asociación Latino-Americana de Libre Comercio deriva su impulso de la creciente convicción en América Latina de que el principal problema económico de esta zona es su pobreza general; de que los países de técnica primitiva pueden transformarse en poderosos conjuntos industriales; y de que la pobreza puede ser eliminada en algunas generaciones por una rápida industrialización. El problema de

aumentar el índice de crecimiento económico, per cápita, existe en el marco de una Latinoamérica que tendrá en 1975 cerca de 300 millones de habitantes (probablemente supere los 400 millones hacia el final del siglo), contra los 193 millones que existen actualmente. (Dicho sea de paso, el mercado de 1975 será tan grande, numéricamente, como lo es hoy el conjunto del Reino Unido, Francia, la República Federal de Alemania, el Benelux y los países escandinavos.)

#### IV

##### *La Necesidad Económica de un Mercado Común Latinoamericano*

El índice de crecimiento per cápita del producto latinoamericano, dentro del período 1945-1955, fue de un 2.7% anual; en 1955-1959, no más del 1.2%. Existe el creciente y extendido reconocimiento de que el índice del 2.7% de aumento anual por cabeza no puede ser mantenido (ya no se diga aumentado) —si el proceso de industrialización se lleva a cabo dentro de los límites de un solo país, y si cada país busca su autosuficiencia agrícola.

Esto sería cierto aunque se introdujeran avanzadas técnicas agrícolas, se incrementara resueltamente la industrialización en todos los países, se aumentarían notablemente las inversiones de capital y se desarrollara un amplio entrenamiento técnico en todos los niveles de la producción. Además, es evidente que el índice de crecimiento anual, per cápita, de 2.7% no puede compararse con los resultados recientemente obtenidos en otros países que se están industrializando rápidamente y hay que ver si, aunque se alcance, corresponderá a la demanda económica y social del desarrollo latinoamericano.

Puede decirse, en general, que no existe hoy ningún país latinoamericano con un mercado interno suficientemente amplio para beneficiarse con las técnicas de producción en gran escala, la especialización y la agrupación de actividades productivas —aunque algunos sectores aislados y específicos de una economía puedan lograrlo. Brasil, el más grande mercado nacional de América Latina, tiene un poder adquisitivo anual de Dls. 13,200 millones. Esto contrasta con un mercado de automóviles de pasajeros en los Estados Unidos, que tiene un poder adquisitivo anual de Dls. 7,200 millones. En América Latina, sólo tres países —Brasil, Argentina y México— tienen un poder adquisitivo anual que supere esta cifra.

##### *Posibilidad de Sustitución en las Importaciones*

El proceso de substituir las importaciones dentro del mercado de cada país es económicamente factible para las industrias de consumo; pero no puede desarrollarse con firmeza para la industria de bienes de capital —maquinaria, equipo y particularmente los productos intermedios en las industrias química y petroquímica. Lo impiden lo complejo de la técnica y la necesidad de especialización. Para estos productos intermedios y finales, la especialización sólo puede llevarse a cabo dentro de un amplio mercado, para lograr eficiencia y costos más bajos. Las mismas consideraciones se aplican a los productos agrícolas.

La producción anual de bienes de capital en América Latina alcanza aproximadamente los 240 millones de dólares. Para mantener el índice de crecimiento anual promedio de 2.7% por cabeza, las exi-

gencias para 1975 (a los precios de 1958) serían 6,500 millones de dólares. Para entonces, aun dentro de la estimación más optimista respecto a las exportaciones de América Latina y a la financiación de sus importaciones necesarias, el 60% de su demanda anual de bienes de capital tendría que ser cubierta por las industrias de la zona.

Notemos de paso que la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas estima que si el producto bruto de Latinoamérica debe mantener su índice de crecimiento de postguerra hasta 1975, las inversiones brutas en capital fijo tendría que aumentar de los Dls. 8,650 millones anuales registrados en el período 1954-1956 a 31,550 millones en 1975. Paralelamente, la importación de automóviles subiría de 150,000 anuales a 1,800,000; el consumo de acero, de 6.6 millones de toneladas en 1955-1956 a 37.6 millones de toneladas; el consumo de cobre, de 70,000 toneladas por año a 540,000 toneladas; el petróleo (y sus derivados) y el consumo de carbón, de 47 millones de toneladas en 1955 a 201 millones de toneladas; los productos químicos, de Dls. 2.3 millones en 1955 a Dls. 8.2 millones; el papel y el cartón, de Dls. 370 millones en 1955 a Dls. 1,540 millones; y la producción de tejidos de algodón, de las actuales 634,000 toneladas anuales a 1.6 millones de toneladas

#### V

##### *Pagos y Créditos*

El Tratado de Montevideo fue precedido, en enero de 1960, por una reunión de representantes oficiales de los bancos centrales de los países signatarios. Se llegó entonces a un acuerdo en el sentido de que, respecto a los pagos, se trataría de llegar a la libre convertibilidad monetaria; que la coexistencia de diferentes sistemas de pagos y créditos no impediría el libre funcionamiento de la zona de libre comercio; que la zona de libre comercio debería evitar las discriminaciones que podrían resultar de tales diferentes sistemas; y que el más amplio empleo de créditos para financiar el comercio interregional debería ser facilitado. Para alcanzar estos objetivos, se emprenderían estudios sobre el mejor sistema posible de pagos y créditos.

Se ha evitado toda alusión pública al profundo desacuerdo que se produjo en la conferencia, entre el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Económica para América Latina de la ONU, respecto a la mejor manera de lograr un sistema de libre pago. Cabe señalar, incidentalmente, que la citada Comisión incluye como miembros, además de los países latinoamericanos, a Francia, Holanda, el Reino Unido y los Estados Unidos. El Fondo —aunque sin tomar posición sobre el tratado en cuestión, en cuanto éste era un acuerdo de intercambio comercial— argumentó vivamente (con el apoyo de Perú, Paraguay y Bolivia), en favor de que las conversiones se efectúen a un tipo único de cambio y de que las ganancias en la zona puedan ser convertidas para adquisiciones fuera de la zona. Manifestó su oposición a toda medida de restricción en los pagos (incluyendo los acuerdos bilaterales de pago) y a todo arreglo que signifique discriminaciones de moneda o convenios especiales entre países vecinos. La CEPAL, fuertemente apoyada por Brasil y Uruguay, en una forma abierta, y por Chile y Argentina, reservadamente, insistió en favor de un sistema de pagos sobre la base de la no conver-

sión, para obligar a los países miembros del acuerdo a comprar dentro de la zona. Censuró la posición del FMI, por estar basada en la teoría del mercado multilateral, en desacuerdo con la realidad de que las compras latinoamericanas al extranjero dependen fundamentalmente de la demanda y de la política comercial.

La cuestión fue dejada para ulteriores discusiones, en la próxima reunión de bancos centrales, cuya fecha debería ser fijada en la reunión de abril, en Montevideo, de la Comisión Provisional para la Creación de la Asociación Latino-Americana de Libre Comercio. Los resultados se consideraron entonces como una victoria para el Fondo Monetario Internacional, que ya había proporcionado a las naciones signatarias más de Dls. 463 millones para créditos de estabilización.

Por de pronto, la controversia no parece ser un problema muy importante. El Tratado de Montevideo, concluido un mes después de la reunión de los bancos centrales, se firmó sin que ninguna de sus condiciones fuera objetada por los signatarios. Todos, con excepción de Brasil, tienen, de hecho, el sistema de convertibilidad. La mayoría está comprometida a la eliminación gradual de los arreglos bilaterales de pago. Dentro de unos dos años, suponiendo que la ALALC comience a funcionar efectivamente, puede esperarse que los pagos interregionales se realizarán sobre una base de convertibilidad.

En tales circunstancias, se comprende que la discusión se haya apartado de la consideración de los arreglos especiales para créditos en la región, para dirigirse a la forma más deseable y el "modus operandi" para créditos regionales —todo dentro del marco de una creciente convertibilidad. El establecimiento de tal acuerdo para el crédito regional actuaría como un puente entre los esquemas de pagos bilaterales que existen actualmente (con sus arreglos de crédito recíproco) y el comercio multilateral y los arreglos de conversión dentro de la zona de libre comercio.

## VI

### *La ALALC y la Economía Mundial*

Sean cuales fueran los nuevos problemas que se pueden prever para la industria norteamericana, sería carecer de visión el considerar a la ALALC en primer lugar como una expresión de la creciente división del mundo en mercados regionales —incluyendo a la Comunidad Económica Europea, la Zona Europea de Libre Comercio y los países del bloque comunista. Aunque casi todas las naciones latinoamericanas siguen actualmente una política proteccionista, todas consideran la más estrecha asociación económica interregional y la completa integración, como una manera de contribuir al desarrollo y expansión de la economía mundial.

El Tratado de Montevideo trata expresamente de colocarse dentro del ámbito del GATT. Es significativo que no excluya ni reemplace —ni se proponga hacerlo— arreglos multilaterales más amplios.

## VII

### *El Calendario de la ALALC*

El programa de 12 años de la ALALC puede muy bien ser acelerado. En un principio, el establecimiento de una zona de libre comercio intentaba solamente referirse a los problemas urgentes que afectan

a los países sudamericanos. Los cuatro países del Sur —Argentina, Brasil, Chile y Uruguay— favorecían un instrumento multilateral, de acuerdo con los convenios del GATT, que utilizaría la política aduanal como un medio mejor para mantener y desarrollar el comercio entre los Estados en cuestión, y reemplazaría el sistema actual de acuerdos bilaterales, con sus limitaciones de comercio, aduana y cambio.

La adhesión de México —que tiene muy poco comercio con los otros países signatarios y problemas comerciales diferentes— transformó de hecho el tratado en el principio de un convenio de mercado común. Dos capítulos del Tratado de Montevideo (Capítulo III, "La Expansión del Comercio y Complementación Económica", y Capítulo VIII, "Medidas en Favor de los Países de Menor Desarrollo Económico") representan pasos encaminados hacia el objetivo permanente del mercado común.

Es probable que Colombia, Ecuador y Panamá se adhieran pronto al Tratado. Si se pone en práctica un trato especial (que el Tratado admite expresamente) la oposición de Venezuela puede ser muy pronto desvanecida. Finalmente, hay que subrayar que las consideraciones que presionan el aceleramiento del programa del Mercado Común Europeo existen con la misma fuerza dentro de la economía y la política de América Latina. Esto es cierto, independientemente del hecho de que los gobiernos latinoamericanos decidan que la mejor manera de llegar al mercado común es a través de un nuevo tratado general, o a través del empleo y desarrollo de las facilidades ofrecidas por el Tratado de Montevideo.

## *Conclusión*

Al establecer la importancia de la ALALC y del naciente mercado común latinoamericano, la industria norteamericana debería tener en cuenta las palabras que el "Financial Times" de Londres dirigió a la industria británica sobre este mismo tema el 4 de febrero de 1960:

"En todo esto, la lección para la industria británica es bien clara. Aunque habrá una fuerte demanda de equipo pesado de parte de América Latina durante los próximos diez años, posteriormente será cada vez más difícil exportar cualquier producto manufacturado a esa zona. Por lo tanto, si el Reino Unido quiere mantener una posición en la zona, deberá seguir el ejemplo de sus competidores alemanes y japoneses, y establecer industrias manufactureras en América Latina, o participar en su establecimiento."

"... El ritmo de cambio en América Latina, tanto en lo político como en lo económico se está acelerando y a menos que la industria británica preste más atención a las inversiones latinoamericanas en un futuro inmediato, va a ser demasiado tarde para empezar."

Las inversiones, el alto índice de crecimiento y la rápida industrialización tienen que traer a primer plano la cuestión de la distribución de los ingresos, así como el estudio de las condiciones sociales dentro de las cuales tal desarrollo se realiza. La industria norteamericana, no menos que cualquier otra industria, tiene que prestar mucha atención, no sólo a la cuestión del tiempo, sino también a las condiciones en que habrá de participar en el futuro desarrollo económico de América Latina.

Estos dos factores determinarán su futuro papel en América Latina.