

El Futuro del Tratado de Montevideo*

POR PLÁCIDO GARCÍA REYNOSO

LA Primera Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, a cuyos trabajos tenemos el honor de concurrir, quedará registrada —al igual que la firma del Tratado— entre los grandes acontecimientos de la historia de América Latina. Es grave la responsabilidad que recae sobre nosotros al tener que demostrar ante los pueblos de nuestras Repúblicas, que somos capaces de alcanzar, desde la primera etapa de nuestro programa de integración económica, realizaciones concretas de tal significación, que sean acordes con la importancia excepcional que atribuimos al acto al que estamos asistiendo.

Nuestros representantes en el Comité Provisional de Montevideo han cumplido su labor, pero ello representa sólo una parte de nuestras responsabilidades: aquellas que fueron asignadas específicamente a ese Comité. Nos corresponde ahora el desempeño de una comisión más grave aún, en la que están puestos los ojos de otros países, tanto de dentro como de fuera de la región; es, sobre todo, una tarea hacia la que miran con interés o con esperanza diversos sectores de nuestros propios países. Hemos anunciado que el me-

canismo de cooperación económica regional que adoptamos, impulsará el desarrollo económico y social er bien de las mayorías de nuestra América, y tal promesa debe comenzar a ser cumplida con el mayor ritmo posible. En las negociaciones multilaterales que vamos a iniciar en esta primera Conferencia, tenemos que dar pruebas de que pueden ser traducidas a realidades las concepciones teóricas que hasta hoy hemos elaborado, y de que el intercambio comercial más intenso que nos proponemos alcanzar, promoverá en mayor y mejor grado la industrialización de nuestras Repúblicas y determinará mayores tasas de actividad económica general.

Los significativos avances logrados por el Comité Provisional aligeran las tareas de esta Conferencia. Debemos expresar nuestro reconocimiento a quienes con dedicación ejemplar prepararon los documentos básicos para los trabajos que vamos a realizar de hoy en adelante. Merecen ser citados algunos de los documentos que señala el informe que rindió el Comité Provisional a esta Conferencia, tales como los relativos a la calificación del origen de las mercaderías; a la inclusión de manufacturas en el programa de liberación; al examen de los regímenes, instrumentos y prácticas de política comercial vigentes en la Zona; al concepto de "gravamen vigente"; a las normas de

* Discurso pronunciado el 28 de julio de 1961 por el Presidente de la Delegación Mexicana ante la Primera Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo.

negociación que se proponen para la presente Conferencia; al estudio sobre los objetivos, naturaleza y características de los acuerdos de complementación por sectores industriales y a las normas aplicables a los países de menor desarrollo económico relativo.

A nuestras felicitaciones calurosas para los miembros del Comité Provisional de Montevideo, mi Delegación desea agregar una nota especial de reconocimiento para la Comisión Económica para América Latina, por la constante, eficaz y valiosa colaboración que prestó al Comité Provisional en la formulación de sus trabajos de carácter técnico. Es justa la mención que aparece en el referido Informe del Comité para los representantes permanentes de la CEPAL, señores don Esteban Iovovich y don Alberto Solá. Pero sería imperdonablemente omisa esta referencia si al iniciar esta trascendental etapa de nuestro programa de cooperación económica, dejáramos de tributar una viva expresión de agradecimiento y de afecto al Doctor Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, por sus decisivas y siempre entusiastas aportaciones para la creación de un mercado común latinoamericano, del cual iniciamos ahora una primera etapa.

Los acontecimientos registrados desde la firma del Tratado de Montevideo hasta hoy, comprueban que la decisión 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.

La representación de México desea aprovechar esta solemne ocasión para reiterar su profundo entusiasmo por las metas y los caminos para realizarlas, que el Tratado de Montevideo materializó. Nuestros propósitos son dar y recibir; contribuir a que todos y cada uno de los países miembros de la Asociación se encuentren satisfechos en ella, que haya respeto para sus legítimos derechos y que obtengan tangibles realizaciones. No venimos con mezquinos propósitos de obtener una transitoria ventaja, sino a poner, junto con las demás Partes Contratantes, un ejemplo de cómo deseáramos ser tratados por los demás países de la tierra. No venimos a cumplir formalmente con un mínimo de concesiones a que nos obliga el Tratado, estamos, por el contrario, dispuestos a acompañar en los hechos a los demás miembros que sientan que los imperativos internacionales e internos de hoy nos obligan a marchar con rapidez y con las manos apretadas hacia nuestra total integración económica.

Nos complace y alienta sobremanera que Colombia y Ecuador hayan expresado su intención de adherirse a nuestra Asociación y no es aventurado afirmar, a estas fechas, que el resto de las Repúblicas de nuestra América llegarán a adoptar decisiones semejantes dentro de plazos razonables. De esta manera, aún an-

tes de lo que los participantes más entusiastas de la integración económica regional pensábamos, al elaborar el Tratado de Montevideo, podremos llegar al momento en que sea aconsejable transformar la Zona en un Mercado Común.

Durante los últimos meses nuestra Zona de Libre Comercio y la integración económica latinoamericana también ganaron apoyo fuera de nuestra región. No deberíamos olvidar, a este propósito, que el Tratado de Montevideo surgió exclusivamente merced a nuestros propios esfuerzos, en un ambiente de falta de interés y a veces de incompreensión por parte de los centros industriales del mundo. Al contemplar hoy nuestro Tratado, mi Delegación comparte las ideas expresadas hace pocos días en esta misma sala por el señor Delegado de Argentina, en el sentido de que si bien el Tratado de Montevideo es un instrumento perfectible, es ese instrumento —y sólo él— el que aceptamos y consideramos idóneo para llevar adelante nuestra decisión de integrar económicamente nuestra región. Igualmente participamos de la idea de que si bien la Zona fue creada, primordialmente, para resolver nuestros problemas comerciales y nuestro desarrollo, eventualmente debe servir para robustecer nuestra posición negociadora frente a otras integraciones económicas y aún frente a otros Estados y organismos internacionales —agregamos nosotros.

Desde las etapas iniciales de nuestros trabajos, y hasta mediados del año pasado, se escucharon frecuentes críticas a nuestros 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 nuestra América, mostraron simpatía por nuestra tesis de que el Tratado de Montevideo permitirá acelerar el proceso de desarrollo económico de la región y que, de esta manera, aumentará el bienestar de las masas de población latinoamericanas, contribuyendo al mismo tiempo al fortalecimiento de la economía mundial.

Es de gran significación que el Consejo Interamericano Económico y Social haya decidido incluir como punto destacado de la agenda de su próxima reunión en Punta del Este, el tema de la integración económica en América Latina, y no menos significativo es el hecho de que esa importante reunión vaya a discutir ese tema a pocos kilómetros de esta bella ciudad de Montevideo, en la que otra reunión —la nuestra— de representantes gubernamentales latinoamericanos, cruza ya los umbrales de esa integración económica latinoamericana y avanza en un camino directo y expedito hacia la ansiada meta.

Los Secretarios de Economía y de Hacienda del Continente Americano, al encontrarnos absortos en nuestra tarea constructiva, afianzarán su convicción de que el Tratado de Montevideo es el camino único hacia la integración económica y en sus discusiones encontrarán medidas complementarias, particular-

mente de carácter financiero, que ayuden al más rápido y eficiente cumplimiento de los objetivos de nuestra Asociación.

El hecho de que se vaya reconociendo la importancia de nuestra Organización en zonas cada vez más amplias de dentro y de fuera de América Latina, debe ser causa de satisfacción para nosotros. Pero ello no puede hacernos olvidar que el Tratado, 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. Si en el funcionamiento del Tratado nos limitáramos a negociar concesiones arancelarias recíprocas, exclusivamente sobre los productos que son objeto del comercio actual —como algunos suponen que debería ocurrir— lograremos indudablemente cierta expansión del intercambio, 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 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:

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

Estamos obligados desde esta primera Conferencia a tratar de acelerar y ampliar al máximo el proceso de liberación del comercio intra-regional. Esto quiere decir que será necesario considerar desde el principio la conveniencia de incluir en el proceso de liberación el mayor número posible de bienes que no son todavía objeto del comercio entre nuestros países.

Aceptado como está el principio de hacer paralelos el desarrollo económico de nuestros países con el desarrollo social, correspondería traer en este momento a la atención de los señores Delegados, el contenido de la Resolución aprobada en el reciente IX Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina, sobre liberación arancelaria a los mate-

riales de construcción en el intercambio latinoamericano. Al reconocerse en esa Resolución que el mecanismo del Tratado de Montevideo puede constituir valioso instrumento para abaratar los costos de la construcción de viviendas y que, de ese modo, puede acelerar la realización de los respectivos programas gubernamentales, se recomienda a los Gobiernos miembros de la ALALC, 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.

En el intercambio zonal de materiales de construcción, con las máximas reducciones arancelarias, contamos con una excelente oportunidad, no sólo para incrementar nuestro 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 podrá hacer realizable la recomendación de la CEPAL, cuyo contenido habría que tener presente en la cercana celebración de nuestras negociaciones.

Podemos ser optimistas sobre la magnitud potencial de nuestro intercambio comercial; sin embargo, no podemos desentendernos de las limitaciones y de la casi inoperancia 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 de Chile. Su pronunciamiento —en esa misma ocasión— 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 mi Delegación está dispuesta a que consideremos con la mayor comprensión en esta Conferencia, la solicitud que ha formulado la Delegación del 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 nos obliga a aplicar en favor de los países menores, con la amplitud máxima, todos los tratamientos que sean capaces de reducir, en el más breve plazo, la distancia que existe entre esas Repúblicas y los demás miembros de la Asociación.

Expreso en esta oportunidad que mi Delegación justifica y apoya la gestión que ha formulado el Ecuador para que en vista del anuncio oficial sobre su decisión de adherirse a la Zona, se acepte por esta Conferencia, en vías de expedición, que ese país se encuentra en la situación de invocar a su favor los tratamientos especiales previstos en nuestro Tratado para los países de menor desarrollo económico relativo.

Esperamos, además, que en los trabajos de esta Conferencia será examinado y resuelto, con el mejor sentido y con la mayor generosidad, el tema general sobre los procedimientos para la aplicación de medidas en favor de los países de menor desarrollo económico.

Es ocasión de expresar aquí los mejores deseos que Bolivia supere los obstáculos que ha confrontado y venga en breve plazo a formalizar su adhesión a nuestro Organismo. Cabe, además, comentar en los términos de mayor encomio, los avances que en el proceso de integración han alcanzado los países centroamericanos. Celebramos la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Protocolo al Convenio Centroamericano sobre equiparación de gravámenes a la importación, así como la reciente inauguración de labores del Banco Centroamericano de Integración Económica. Expresamos nuestra esperanza de que el Gobierno de Costa Rica resuelva próximamente su incorporación al mercado común Centroamericano.

Ha quedado patente que los países menores y relativamente débiles no ven todavía con claridad las ventajas reales que les ofrece nuestro Tratado y tienen que convertirse en apéndices de los miembros más avanzados en el proceso de industrialización. Debemos precisar que no es nuestro propósito servirnos de la Organización 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 transplantar en nuestra región las divisiones actuales de la economía mundial, que tantos daños ha causado a todos nosotros.

Hace tiempo que en diversos países de América Latina hemos reconocido que uno de los principales obstáculos a la exportación de nuestros productos —principalmente de los manufacturados, que ya producimos en la Zona en prometedora variedad— es la falta de recursos financieros que nos 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. Es por esa razón que las autoridades financieras mexicanas han expresado en diversas ocasiones al Banco Interamericano de Desarrollo, su interés en que organice un sistema de financiamiento, a plazos y tasas de interés adecuados, que permitan a los exportadores latinoamericanos realizar operaciones a crédito en condiciones competitivas. Hemos recibido con satisfacción las expresiones de interés y las promesas que el señor Felipe Herrera, Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, ha emitido recientemente a este respecto, 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.

Pero no menor interés nos ha despertado la iniciativa lanzada 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 los Estados Unidos y algunos países europeos, que manejado por los países latinoamericanos en Montevideo, redescontaría a los bancos centrales del área documentos procedentes de exportaciones a la misma. Estamos dispuestos a analizar cuidadosamente los méritos de esta iniciativa y de cualquiera otra similar que tienda a resolver el pro-

blema de las exportaciones de los países miembros en condiciones competitivas.

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 iniciación de un comercio digno de consideración entre mi país y varias naciones de la Zona. Esto es superable. Además, México se encuentra con respecto a algunas Repúblicas Sudamericanas a distancias marítimas menores que las que separan entre sí a algunos países del Cono Sur.

Afortunadamente nunca hemos creído en la fatalidad de un círculo vicioso entre la ausencia de barcos y la de mercancías que transportar. Siempre creímos, y ahora la realidad nos empieza a dar la razón, 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 pesar de esa confianza no hemos pensado en esperar a que espontáneamente surjan estos servicios. Diversos sectores de nuestra iniciativa privada 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 substituidas 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 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 oportunidades que este nuevo gran mercado unificado abre, haciendo a un lado el capital nacional o al de la Zona.

En la reciente IX Reunión de la Comisión Económica para la América Latina, celebrada en la Ciudad de Santiago, el Secretario Ejecutivo de la CE-

PAL, 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 nosotros no sabemos 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.

Dió 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".

La Delegación de México considera que es urgente que, en cumplimiento del Artículo 15 del Tratado, esta Conferencia estudie 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.

A este propósito, reiterando la posición que expresamos recientemente en Santiago de Chile, nos permitimos presentar a la consideración de los señores Delegados el conjunto de criterios que constituyen la política de México en este campo y que cuentan con el consenso de opinión de la iniciativa privada de mi país: Consideramos que el capital extranjero no debe tener acceso a los campos básicos de la economía, tales como la industria petrolera y petroquímica, la electricidad, los transportes ferroviarios y las comunicaciones telefónicas y telegráficas. Pensamos 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. Favorecemos, en los demás campos, 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, y preferimos, para evitar las simulaciones tan comunes en estas materias, que los capitales de estas empresas mixtas se estructuren en acciones nominativas.

Estamos seguros que los demás países de la América Latina tendrán experiencias y sugerencias en este campo de las inversiones extranjeras, tan variadas y tan ricas, que todas juntas puedan darnos ese cuerpo de criterios a que antes hice referencia.

La presencia de los representantes de la iniciativa privada de varios países en esta Conferencia es de una alta significación. Es la acción de los productores y de los exportadores e importadores la que fertilizará el Tratado. Ya hemos dicho varias veces

que los Gobiernos sólo fijarán las llamadas reglas de juego. Por eso es alentador observar el interés que muestran en forma creciente las organizaciones de sector privado por las posibles concesiones que surjan de estas negociaciones. Pero los industriales de América Latina, así como los promotores de empresas, los comerciantes y los banqueros deben comprender plenamente que el Tratado está abriendo las puertas de una América Latina nueva, que no se va a parecer a la vieja América Latina exportadora irredenta de alimentos y de materias primas. Los industriales latinoamericanos deben aprender a salir a comprar y a vender en el extranjero, a establecer contactos personales, a crear almacenes de mercancías en el exterior, a prestigiar sus productos a base de absoluta honorabilidad y de seriedad en sus calidades y fechas de entrega, a buscar utilidades en los altos volúmenes de venta y no en las altas ganancias unitarias, a empacar atractivamente; en fin, a dominar la ciencia y el arte del exportador profesional.

Ojalá que el intercambio de experiencias que tan fecundo ha probado ser entre los representantes gubernamentales en las reuniones que dieron nacimiento y cuerpo a esta grandiosa empresa, multiplique el entusiasmo y la decisión de la iniciativa privada de la América Latina, y le permita organizarse y coordinarse de tal manera, que pueda derivar, para beneficio de toda la población del área, los múltiples beneficios que el Tratado de Montevideo ofrece.

El Tratado establece, en su Artículo 15, que las Partes Contratantes 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. La Delegación Mexicana está consciente de la necesidad de que esta sabia disposición se convierta en realidad a la mayor brevedad posible y advierte, también, que el impulso de nuestra integración comercial e industrial nos va a favorecer llevándonos a la armonización y a la integración en otros campos que aunque no se mencionan específicamente en el Tratado, tendrán que ser incluidos en etapas superiores de cooperación y coordinación entre nuestros países. Es altamente satisfactorio que aún antes de que entren en vigor las primeras concesiones del Tratado, ya se escuchen voces de la iniciativa privada de los países latinoamericanos acerca de la conveniencia de coordinar los transportes aéreos, los transportes marítimos, la producción siderúrgica, la producción eléctrica, la producción de autotransportes, etc., y aún se empiecen a escuchar opiniones sobre la conveniencia de liberalizar las políticas de migración de poblaciones dentro de la Zona, de armonizar las políticas monetarias, las de comercio exterior y las de seguridad social.

Con los pies firmemente puestos, conscientes de las realidades latinoamericanas y de los peligros de las utopías, nosotros, en México, estamos dispuestos a analizar cuidadosamente todas esas iniciativas y opiniones, porque algunas de ellas pueden estar marcando el buen camino, tal vez el único camino hacia la superación de los crecientes problemas económicos y sociales de nuestra área.