

ALALC: Perspectivas de la integración

1

Análisis de las consecuencias de la ALALC y del mercado común latinoamericano

LIC. PLÁCIDO GARCÍA REYNOSO

Sin pretender ignorar, ni ocultar las fallas y frustraciones ocurridas en el curso de la integración, puede afirmarse que si no hubiera —como las hay— numerosas realizaciones positivas en el proceso de integración económica de nuestra región, bastaría señalar el impresionante cambio que muestra la opinión pública continental y la actitud particular de los empresarios latinoamericanos, en apoyo de la integración para justificar ampliamente la firma del Tratado de Montevideo, que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y el Tratado de Managua, que estableció el Mercado Común Centroamericano.

El presente año ha sido especialmente pródigo en actos y en pronunciamientos concretos de la iniciativa privada mexicana y de la latinoamericana en general, indicativos de una conciencia cada vez más clara de que la integración económica regional podrá contribuir al logro de un mayor intercambio comercial zonal, en condiciones de libre y equitativa competencia, y de un desarrollo industrial planificado, cada vez más eficiente, que beneficiará al consumidor latinoamericano, al propio empresario y a nuestra región en su conjunto.

Entre los actos más significativos, ocurridos en 1967, en los que se han manifestado de manera más precisa los importantes progresos de la opinión pública sobre la integración, pueden señalarse, por orden cronológico, la Mesa Redonda organizada por la Cámara de Comercio de la Ciudad de México con motivo de la visita del doctor Raúl Prebisch; la segunda reunión de la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales de

la ALALC, en la que participó la representación empresarial de México; la Decimasegunda Reunión Plenaria del Consejo Interamericano de Comercio y Producción; la Primera Convención Nacional de Comercio Exterior, organizada por la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, y la Reunión de los Presidentes de organismos privados de comercio y producción latinoamericanos, celebrada bajo los auspicios de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, en ocasión del cincuentenario de este organismo, reunión en la cual fue suscrito un importante documento que se dio el nombre de “Carta de México”.

En los referidos actos se formularon pronunciamientos claramente reveladores de una actitud cada vez más positiva del empresario mexicano, y del latinoamericano en su conjunto sobre la integración. Tales han sido, a saber: el franco apoyo al mercado común latinoamericano; la afirmación de que la integración económica no tiende a una autarquía regional; reconocimiento de que debe abandonarse el proteccionismo excesivo y de que las empresas multinacionales son indispensables para el proceso de integración latinoamericana; el convencimiento de que debe fortalecerse la empresa industrial latinoamericana y formularse una política uniforme, zonal, sobre acceso del capital privado extranjero dentro del ámbito de la integración regional; la convicción sobre la necesidad de establecer progresivamente una tarifa externa común y un mecanismo automático de desgravación arancelaria; el decidido apoyo a la concertación de acuerdos subregionales y de acuerdos de complementación industrial; la necesidad de que se divulguen los resultados de las negociaciones de la ALALC para que el exportador mexicano aproveche al máximo las oportunidades que ofrecen y la adopción de un acuerdo para gestionar, ante las autoridades competentes que en igualdad de precialidad y servicio se dé preferencia a la importación de productos provenientes de la ALALC frente a la de terceros países.

NOTA: Texto de la conferencia sustentada por el Subsecretario A de Industria y Comercio el 29 de noviembre último, en el 11 Seminario sobre Desarrollo Industrial. Se han omitido algunos párrafos de carácter circunstancial. (Los subtítulos son de la Redacción.)

También cabe hacer referencia, aquí mismo, de la creación "Comité Permanente de Presidentes de los Organismos Nacionales del Sector Privado Latinoamericano", la cual fue acordada en la reunión antes dicha de esos representantes, y cuya finalidad es la de que el sector empresarial privado participe activamente para llevar a cabo la integración económica latinoamericana. Asimismo, corresponde mencionar la declaración formulada el 2 del actual en Washington, por el Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana, al informar sobre la primera reunión de industriales latinoamericanos que se efectuará en marzo próximo en esta ciudad, bajo los auspicios de la propia Confederación. Esa declaración señala que "la integración es un imperativo histórico", que a todos debe preocuparnos la forma en que vamos a participar en la integración, y que el objetivo principal de la referida reunión empresarial latinoamericana es el de "tomar conciencia de los obstáculos que se oponen a la integración, conocerlos y estar preparados para atacarlos".

EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Bien es visible el progreso alcanzado en el campo que acaba de ser examinado, han existido, por otra parte, fallas explicables y obstáculos insuperables en la marcha de la integración, algunos de los cuales, sin embargo, no han impedido la obtención de resultados cuyas ventajas no pueden ser desestimadas. Ello nos obliga a la formulación de un análisis sobre la evolución general del proceso de integración, desde la firma del Tratado de Montevideo hasta hoy, de lo cual nos ocuparemos a continuación.

En abril del año en curso, en ocasión de la Reunión de los Presidentes de América en Punta del Este, el proceso de integración económica latinoamericana entró en su tercera etapa, probablemente más complicada y difícil que las anteriores. La primera cubrió casi toda la década de los cincuenta y correspondió a los preparativos para la puesta en marcha de la ALALC del Mercado Común Centroamericano. La segunda etapa abarca los siete primeros años de vida de las dos agrupaciones regionales y, en el caso de la ALALC, se caracteriza por el predominio que han tenido los aspectos comerciales de la cooperación regional. Se supone que en la tercera etapa, que durará unos quince años, según los acuerdos tomados por los Jefes de Estado en Punta del Este, deberemos llegar finalmente al objetivo fijado desde mediados de la década pasada: al establecimiento de un mercado común latinoamericano, con la plena participación de todas las repúblicas de nuestro subcontinente.

El tema de la integración económica de América Latina en sus dos primeras etapas ha sido discutido y analizado ampliamente en un número sorprendente de ocasiones, tanto en México como en otros países del área, y en diversas reuniones internacionales. Por consiguiente, me limitaré en esta parte de la exposición a examinar brevemente la evolución de la integración durante esas etapas, a analizar los resultados de la participación de México en el movimiento integracionista de América Latina y, finalmente, a formular algunos comentarios sobre los acuerdos de Punta del Este.

Frente a las frustraciones ocurridas en el marco de la ALALC durante la primera parte de la presente década, ha llegado a afirmarse, tanto en México como en otras partes de América Latina, que los intentos de integración, hasta la fecha, han

fracasado y que, consecuentemente, es dudoso que puedan ser cumplidos los nuevos compromisos tomados en el ámbito continental para acelerar la marcha de la integración económica hacia un mercado común. A pesar de que no podemos estar satisfechos con los resultados alcanzados por la ALALC, tampoco podrían justificarse actitudes radicalmente escépticas. Colocando a la ALALC y al Mercado Común Centroamericano en un marco histórico más amplio, no puede sostenerse que estos dos mecanismos de cooperación hayan dejado de aportar experiencias valiosas. Sería más justo decir que esos movimientos nos han demostrado que no es una tarea fácil la integración económica de un conjunto de países en desarrollo, a pesar de que estén unidos por una herencia política y cultural común. En otras palabras, cabría afirmar que el historial de la ALALC ofrece importantes enseñanzas y que si persiste en el área latinoamericana la voluntad política que ya se ha hecho presente, podremos aprovecharnos en el futuro de esas enseñanzas para crear condiciones más apropiadas y lograr plenamente, tanto los objetivos fijados en el Tratado de Montevideo, como los contenidos en los recientes acuerdos de Punta del Este, que comprometen a toda América Latina al establecimiento del mercado común.

Es bien sabido que el Tratado de Montevideo era, desde su origen, un instrumento de integración de carácter limitado. A su debilidad intrínseca, que ponía énfasis en la liberalización del comercio regional, se añadieron otras circunstancias que impedían, aun en el ámbito comercial, el rápido cumplimiento de los compromisos contraídos en el Tratado. Tales han sido la situación crítica de la mayoría de las economías de los países participantes; los estrangulamientos de sus sectores externos que han disminuido sus posibilidades de importar; la actitud ambivalente de los centros industriales del mundo hacia los esfuerzos integracionistas y la oposición de ciertos intereses creados, al nivel nacional e internacional, que se consideraban negativamente afectados por el movimiento de integración latinoamericana.

Durante los últimos dos años se han acentuado algunos de los factores negativos, especialmente los relacionados con la situación económica general de los países del Sur. En cambio, ciertos obstáculos de carácter político-económico internacional parecen estar desapareciendo gradualmente. Aún más, ha surgido un nuevo factor positivo que puede ser de gran importancia a más largo plazo. Me refiero al hecho de que hoy, como lo señalé en la primera parte de esta exposición, la opinión pública en general y la de los empresarios en particular, está manifestándose más comprensiva y mejor dispuesta hacia la integración. Esos sectores parecen entender mejor que nunca —gracias a las experiencias de la ALALC— cuáles son los prerrequisitos, las posibilidades y las limitaciones de un intento de integración regional en el contexto general del subdesarrollo. Siendo así, podremos ser más realistas y más pragmáticos en el futuro. Las recientes reuniones nacionales y regionales sobre la integración proporcionan pruebas de este creciente realismo.

Hoy por ejemplo, sabemos bien que la mera liberalización del comercio no constituye un factor decisivo para realizar la integración económica regional. Se ha reconocido, también, que la insistencia en que participen, al mismo tiempo y bajo las mismas normas, todos los países miembros, en todos los campos de cooperación regional, hace todavía más lento y más controvertido el proceso de integración, dadas las disparidades en el grado de desarrollo económico de los países miembros de la organización y dadas las diferencias en el interés que los dis-

tintos países conceden a la integración. He aquí la justificación de los acuerdos subregionales recientemente aprobados por el Consejo de Ministros de la ALALC. Entendemos hoy que en vista de que el estancamiento externo de algunas economías del área vuelve sumamente difícil la integración económica, la dinamización de nuestras relaciones comerciales y financieras con los centros industriales del mundo representa uno de los importantes prerequisites de la marcha razonablemente eficaz hacia un mercado común regional. Finalmente, vemos con mayor claridad que el establecimiento del mercado común latinoamericano involucra la interconexión física de nuestros países, mediante una serie de amplios proyectos de infraestructura regional.

Todos estos aspectos encontraron expresión en la Declaración de los Presidentes de América y en el Programa de Acción acordado en Punta del Este. Las enseñanzas de los últimos cinco años explican por qué los asuntos relacionados con la integración fueron consignados en tres capítulos separados del Programa de Acción que tratan, respectivamente, sobre el compromiso de crear el mercado común latinoamericano y cómo llevarlo a cabo, sobre las inversiones regionales en el campo de la infraestructura y respecto al necesario ajuste de las políticas comerciales y financieras de los países económicamente avanzados para contribuir a resolver las urgentes necesidades de América Latina.

A pesar de todo, como lo afirmé al principio, los logros de los primeros seis años de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano no se limitan a las enseñanzas que nos han dado, sino que van mucho más lejos. Es dudoso, por ejemplo, que en ausencia de estos dos organismos regionales se hubiera conseguido el grado de coordinación de las actitudes latinoamericanas frente al resto del mundo y, específicamente, frente a Estados Unidos y a los demás países industrializados, respecto al comercio y a la ayuda internacionales. A pesar de que los organismos de integración no han participado todavía directamente en la adopción de estas actitudes solidarias, hay que reconocer que la coordinación regional frente a los problemas económicos internacionales ha sido efecto y no causa del proceso de integración. Hoy en día, juzgando, por ejemplo, por la reforma de la Carta de la OEA y por la Declaración de los Presidentes de América, en que se puso de manifiesto, y aun llegó a reconocerse, la existencia de un bloque latinoamericano dentro del sistema interamericano, las relaciones económicas dentro de este sistema muestran características distintas de las prevalecientes hace más de cinco años. Además, estamos siendo testigos del fortalecimiento de la cooperación entre los países latinoamericanos dentro de los distintos órganos de las Naciones Unidas y, específicamente, dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), lo que, a su vez, ha permitido a la región establecer sistemáticos y provechosos contactos de trabajo con otras regiones del mundo en desarrollo.

Como quedó demostrado tanto en los preparativos de la Primera UNCTAD, celebrada en Ginebra hace tres años, y en los de la Segunda, que habrá de celebrarse en febrero próximo en Nueva Delhi, las experiencias en torno a la integración han permitido a nuestra región aportar fórmulas y experiencias útiles a las demás regiones en desarrollo. Los resultados positivos de la Conferencia de Ginebra y los más positivos aún que ya se vislumbran en la Conferencia de Nueva Delhi, crearán a su vez condiciones más propicias para la integración, cuyos objetivos, alcances y dificultades no se entendían en el mundo des-

arrollado cuando fueron puestas las bases para la ALALC y Mercado Común Centroamericano.

Así, estamos presenciando el surgimiento de un proceso circular en el que los débiles y difíciles intentos de la integración regional van traducéndose en una acción internacional que a su vez va cambiando progresivamente la naturaleza tradicional de las relaciones económicas mundiales y crea condiciones más favorables para la propia integración latinoamericana.

EFFECTOS EN LA ECONOMÍA MEXICANA

Pasando del examen de la evolución general de la integración al comentario sobre las consecuencias de la ALALC y del mercado común latinoamericano, vistas en cuanto a México, puede advertirse que si bien el efecto de la integración sobre la economía mexicana ha sido todavía limitado, en cambio sus resultados sobre la política económica internacional del país han sido mucho mayores. Dentro del primer campo el progreso más tangible se registra principalmente en el intercambio comercial. Entre 1961 y 1966 el valor de nuestro comercio con la ALALC —en ambos sentidos— aumentó casi ocho veces, pasar de Dls. 12 millones a Dls. 90 millones. Este comercio con respecto al global de nuestro país, representó el 0.66% en 1961 y ascendió al 3.42% en 1966. Por lo que ve solamente a nuestras ventas a la ALALC, éstas representaron en 1961 el 1.5% de nuestras exportaciones totales y alcanzaron el 5.46% en 1966. El valor de nuestro comercio con América Latina, en conjunto, excedió el año pasado, por primera vez, de Dls. 1 millón y fue cinco veces mayor que al principio de la década. Confrontados estos datos con el aumento de alrededor 50% registrado en el último quinquenio en nuestro comercio exterior total y el crecimiento relativamente lento del comercio de exportación con nuestro mercado principal —los Estados Unidos— se llega a la conclusión de que el comercio de México con la región ha venido demostrando un dinamismo mucho mayor que el que se registra con las demás partes del mundo. Es así, a pesar de que hasta hoy hemos aprovechado solamente una pequeña parte de las oportunidades que ofrece la ALALC a nuestras exportaciones y de que no se han hecho los suficientes esfuerzos para incrementar nuestras compras en las repúblicas hermanas.

Del informe que el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC sometió a la Séptima Conferencia de las Partes Contratantes, que está celebrándose actualmente en Montevideo, aparece que los productos incluidos hasta hoy en el programa de liberación suman 9 400 y que entre éstos, los que principalmente fueron objeto de concesiones en las negociaciones de 1966 fueron los químicos farmacéuticos, las máquinas, aparatos y material eléctrico.

La composición de los 9 400 productos negociados hasta hoy es ilustrativa, en primer lugar porque muestra la diversificada estructura de la producción industrial de América Latina, y segundo porque revela las posibilidades que el conjunto de productos negociados ofrecen para el intercambio comercial, dadas las preferencias arancelarias acordadas y la complementariedad que la referida estructura sugiere. En efecto, el 24%, que comprende más de 2 200 concesiones, corresponde a productos químicos; el 22%, o sea más de 2 000 productos, incluye máquinas y aparatos y material eléctrico; el 10% abarca productos siderúrgicos y el 23% productos agropecuarios. El resto, o sea el 21%, corresponde, entre otros muchos artículos, a instrumen-

de medida y de precisión, a productos de la industria textil de la de plástico y caucho, a productos de óptica, de fotografía y cinematografía.

A manera de ejemplos sobre las posibilidades de aumentar la exportación de productos mexicanos negociados cabría subrayar aquí tres hechos: Primero, que en 1966 más del 80% de nuestras ventas a América del Sur se hizo solamente a cuatro países —Brasil, Chile, Argentina y Colombia, en orden descendente de magnitudes de las transacciones. Segundo, que los grupos de productos donde el ritmo de exportaciones fue especialmente visible son los de comestibles y materias primas no elaboradas. Tercero, que durante el año en curso nuestras exportaciones a la ALALC han dejado de crecer, por primera vez, desde la fecha de la firma del Tratado de Montevideo.

Frente a este panorama surgen de inmediato las siguientes observaciones: México no ha logrado entrar todavía en los mercados de la mayoría de los actuales miembros de la ALALC, los cuales, aunque países relativamente poco desarrollados en su mayor parte, podrían absorber muchos productos procedentes de nuestro país. Además, nuestro comercio de exportación con Venezuela, Uruguay, Ecuador, Paraguay y Bolivia es reducido en la actualidad, y con Perú sumamente limitado.

El examen de la estructura de nuestras exportaciones a la ALALC revela que menos de un centenar de productos aportan las dos terceras partes, aproximadamente, del valor de las exportaciones mexicanas a la región y que de las 3 000 concesiones arancelarias que México ha recibido hasta 1966, los exportadores mexicanos sólo están aprovechando sustancialmente 164. Si bien la exportación de manufacturas ha venido participando cada vez en mayor grado en nuestras ventas a la ALALC, su contribución es aún reducida. No obstante que en este grupo de productos se han otorgado a México 614 concesiones, únicamente se han aprovechado 24, entre las cuales ha correspondido un aumento significativo a los productos químicos, cuyas exportaciones a la ALALC registraron en 1963 un valor de 4.6 millones de dólares y de 9.7 millones de dólares en 1966, o sea un incremento del 110%. Entre los productos químicos figuran principalmente el polifosfato de sodio, las hormonas naturales y sintéticas y los colores de origen mineral. Otros productos manufacturados de cierta significación por el valor de sus ventas a la ALALC son los libros, motores para automóvil, tubos de acero, aluminio en lingotes, máquinas impulsadas por medios mecánicos, embarcaciones de hélice, hilazas e hilos de fibras artificiales.

Próximamente se exportarán a Colombia carros de ferrocarril, dentro de un convenio de complementación industrial cuya concertación se explica, fundamentalmente, por los mecanismos de integración económica existentes.

En cuanto a nuestras compras de productos manufacturados destacan, por su valor, los barcos de carga, la pasta de papel, papel para periódico, ampollas para tubos catódicos y pantallas para cinescopios.

El mecanismo de la Zona de Libre Comercio no ha generado solamente el intercambio de productos con rebajas arancelarias, sino que también ha propiciado el de otros muchos no negociados, para lo cual ha contribuido, principalmente, la apertura de líneas de navegación y el mayor conocimiento de las empresas y personas.

El intercambio comercial de México con la ALALC ha revelado un extraordinario dinamismo, a pesar de que nuestras ventas a la región solamente han comprendido un número reducido de los productos para los que hemos recibido concesiones arancelarias de los demás países miembros de la Asociación. Ese hecho es revelador de las grandes oportunidades que el comercio latinoamericano bajo el régimen arancelario preferencial ofrece a los exportadores de nuestro país en esta hora en que una gran directiva nacional debe ser la de intensificar al máximo posible nuestras exportaciones de productos manufacturados a todas partes del mundo para dar base firme y vigorosa al desarrollo industrial de México y al crecimiento general de nuestra economía.

La integración económica latinoamericana no es el único instrumento para impulsar el desarrollo de México y el de los demás países latinoamericanos. Al lado de la integración debe estar toda la política económica encaminada al desarrollo económico interno. La primera, la integración, no excluye a la segunda, sino la complementa. Así lo reconoció la Declaración de los Presidentes en Punta del Este.

A quienes en México ven con escepticismo o con desaprobación la participación de nuestro país en el programa de integración económica regional, argumentando que son superiores las oportunidades que para el intercambio comercial y para nuestra industrialización ofrecen nuestro propio mercado y, dentro de él, el potencial del mercado fronterizo, así como nuestras exportaciones a los Estados Unidos, puede contestarse que la decisión gubernamental para suscribir el Tratado de Montevideo y la Declaración de los Presidentes de Punta del Este, no pueden entenderse como una actitud que pretenda hacer descansar nuestro desarrollo económico exclusiva o preferentemente en los mecanismos de integración, con abandono de la política económica nacional encaminada al fortalecimiento del mercado doméstico, en toda su área, y al de nuestro comercio exterior en general.

El sorprendente crecimiento de la industrialización de México, el de su producción manufacturera y el de la colocación de ésta en el mercado interno y en los del exterior, no han tenido como factor determinante solamente las expectativas de nuestro propio mercado, o las del mercado ampliado de la ALALC, o únicamente las del mercado mundial, sino las que ofrece el conjunto de estos mercados. La diversificación de la producción nacional y las estadísticas de nuestro comercio exterior así lo comprueban.

Finalmente, ¿qué es lo que podría señalarse como consecuencias del mercado común latinoamericano, conforme al tema que desarrolla esta exposición? Quizá en este momento lo más importante que puede señalarse sobre la nueva estructura de cooperación económica regional, es la decisión política de los Presidentes de América para crear ese Mercado a partir de 1970 y el acuerdo sobre la forma en que se procederá al establecimiento del nuevo organismo. A este respecto reviste significativa importancia la constitución, en abril pasado, de la Comisión Coordinadora compuesta por los órganos ejecutivos de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano, la cual había sido acordada por los Presidentes de América en su Declaración de Punta del Este y cuyas funciones son ejecutar las decisiones adoptadas para que a partir del 1 de enero de 1970 se inicie el proceso que habrá de conducir al mercado común latinoamericano.