

Mecanismos más Dinámicos para la Integración Latinoamericana

Por el LIC. PLÁCIDO GARCÍA REYNOSO

DESPUES de su breve período de existencia, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio inicia la segunda serie de negociaciones con un buen número de aspiraciones cumplidas y con un creciente apoyo y comprensión de los Gobiernos miembros, de la iniciativa privada regional, de los Gobiernos de otros países y de los Organismos Internacionales.

La sola presencia de los altos dirigentes de la Organización de Estados Americanos, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Comisión Económica para América Latina, en la ceremonia inaugural de nuestros trabajos, hubiera constituido una muestra elocuente de la importancia que, dentro de la estrategia del desarrollo económico y social de América Latina, esos altos funcionarios atribuyen a nuestra Asociación; pero si a la presencia de esos dirigentes, a quienes incumben grandes responsabilidades en el apoyo a nuestro programa de integración económica, se añade su participación activa en el debate general, así como la profundidad de sus análisis y las sugerencias concretas que, para activar el proceso de nuestro organismo, formularon en sus exposiciones, podemos estar seguros de que este importante hecho nos permitirá continuar con mayor firmeza, con mejores bases y con mayor entusiasmo los esfuerzos de cooperación económica que iniciaron nuestros Gobiernos al suscribir el Tratado de Montevideo.

Ha sido alentador, por otra parte, haber escuchado aquí mismo, en el curso del debate general, las expresiones de firme apoyo pronunciadas por algunos Delegados a nombre de sus Gobiernos. Al ratificar expresamente la decisión que llevó al Gobierno de Argentina a suscribir el Tratado de

Montevideo, el Delegado de ese país reconoció la necesidad de crear nuevas formas y más favorables condiciones para que la Zona de Libre Comercio pueda continuar su marcha de progreso. "Nuestro Gobierno —dijo el Delegado Doctor Prece— tiene la gran responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para que dicho proceso pueda cumplirse en el menor tiempo posible".

En términos positivos semejantes fijó la posición del Gobierno de Colombia el Delegado de ese país, señor Doctor Marco Alzate Avendaño, al aceptar que en esta etapa decisiva del Tratado de Montevideo se haga "un llamamiento a la clase política, porque es a ella a la que corresponde remover de la estructura actual del Continente, prejuicios, recelos y aprensiones inhibitorias de los sectores privados y oficiales que obstruyen el camino de la integración".

Por su parte el Presidente de mi país, en el discurso inaugural de la presente reunión de las Partes Contratantes, declaró que el programa de integración económica regional cuenta con el apoyo del Gobierno de México y reconoció que "la cooperación económica representa un arma poderosa en la lucha por un futuro mejor para los pueblos de América Latina". Algunos meses atrás el mismo Jefe de Estado había expresado: "Debemos concebir la economía latinoamericana como una economía planificada. Sería incongruente incurrir en duplicaciones y desperdicio de recursos. El sentido fundamental de la Zona de Libre Comercio es procurar un intercambio complementario que favorezca el desarrollo armónico de la región".

Ante los nuevos peligros que amenazan retrasar más aún el desarrollo económico de América Latina, es explicable

que las posiciones de las Partes Contratantes se manifiesten coincidentes en reconocer la necesidad de acelerar el programa de integración económica de nuestra región. Es así como hemos escuchado sugerencias tendientes a modificar el Tratado de Montevideo para dar un mayor dinamismo a su aplicación, en tanto que otras iniciativas se han referido a la revisión de la estructura del Comité Ejecutivo Permanente y otras más a la creación de nuevos órganos de promoción del programa de integración económica.

Se ha hablado, además, de la necesidad de convocar a los Ministros de Economía o a los de Relaciones Exteriores de los países asociados, para adoptar en alto nivel gubernamental, políticas de mayor impulso para la ejecución del Estatuto de nuestra Asociación.

Sin desestimar la necesidad de contar con nuevos y más eficaces instrumentos para llevar adelante el programa de cooperación económica entre los países de América Latina, cabría reconocer, sin embargo, que para iniciar con firmeza un programa acelerado de integración se requiere, en primer término, el pleno aprovechamiento de las franquicias aduaneras que fueron convenidas por las Partes Contratantes en la primera serie de negociaciones, las cuales ofrecen amplias oportunidades para el intercambio zonal y para el crecimiento de la actividad económica de la región. Aún no hemos utilizado en toda su extensión el nuevo régimen preferencial establecido.

En efecto, será muy limitada la utilidad de las nuevas reducciones arancelarias que se negocien en el presente período de sesiones, para el cumplimiento de las metas del Tratado de Montevideo, si no cristalizan previamente en intercambios comerciales efectivos entre los países miembros de la Asociación, las franquicias mutuamente otorgadas en las primeras negociaciones. Los datos estadísticos de que se dispone actualmente, aunque escasos, son reveladores de que en los meses transcurridos del presente año no han sido aprovechadas plenamente esas franquicias arancelarias.

En el caso de México las exportaciones globales a los demás países asociados aumentaron 80% en los siete primeros meses del presente año, en comparación con igual período de 1961. De 53 millones de pesos pasaron a 94 millones de pesos. Sin embargo, ha sido solamente un reducido número de productos comprendidos en el programa de liberación los que han sido vendidos en la Zona. De 400 artículos para los cuales obtuvimos franquicias arancelarias directas, sólo 70 de ellos han sido exportados hasta hoy a los países asociados. En cambio, es interesante observar que al mismo tiempo fueron exportados a la región, en el presente año, 130 productos mexicanos que no están incluidos en el programa de liberación. Dentro del conjunto de estos 200 diversos productos mexicanos vendidos a los países asociados, 83 de ellos fueron exportados por primera vez a la Zona. Es de suponer que en alguna parte, al menos, las operaciones con productos aún no negociados se originaron en las relaciones comerciales establecidas entre exportadores e importadores de la Zona, con base en el intercambio de productos liberados, así como en el estímulo que representa actualmente para el intercambio zonal en general, la supresión de otras restricciones no arancelarias, como los depósitos previos en efectivo, que acordaron algunos Gobiernos signatarios del Tratado de Montevideo en favor de las importaciones provenientes de la Zona.

El aumento de las exportaciones de México hacia países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fue substancial en algunos casos en particular. Por ejemplo nuestras ventas al Brasil en los primeros siete meses del presente año aumentaron más de cuatro veces, las efectuadas a Argentina se duplicaron y las realizadas en Uruguay y Perú crecieron en 50% aproximadamente. En cambio, en ese mismo período, disminuyeron las exportaciones mexicanas a Chile, Ecuador y Paraguay.

Por lo que toca a nuestras importaciones desde países de la Zona, el cuadro es más revelador aún del escaso aprovechamiento que se ha hecho del régimen preferencial establecido para cerca de 300 productos a los que el Gobierno de México otorgó reducciones o eliminaciones arancelarias. Si bien el aumento global fue de 30% en los primeros siete meses del presente año, en comparación con el mismo período del año anterior, dichas importaciones, en particular, dis-

minuyeron en los casos de Brasil, de Perú y de Paraguay, caso especialmente extraño, si se tiene en cuenta que para el primero de esos países otorgó México el mayor número de franquicias arancelarias. En cambio, aumentaron en casi tres veces nuestras importaciones provenientes de Chile y en 75% las de Uruguay. Puede afirmarse, sin embargo: a) que por lo que toca a las importaciones de Chile, el aumento logrado obedece en buena parte a la política selectiva de importaciones que aplica en algunos casos el Gobierno de México a través de los permisos previos de importación y b) que las importaciones de Perú pudieron haber disminuido aún más, de no haberse aplicado esa misma política selectiva a favor de las importaciones de harina de pescado procedentes de ese país.

Si se tiene en cuenta que las concesiones arancelarias recíprocamente otorgadas en la primera serie de negociaciones, comprendieron principalmente artículos que venían siendo importados por las Partes Contratantes desde terceros países, se observará que al haber sido aprovechadas sólo en una pequeña parte las oportunidades que ofrecen las reducciones arancelarias convenidas en las primeras negociaciones, han dejado de sustituirse en una importante magnitud las importaciones provenientes de países ubicados fuera de la Zona.

Sin embargo, no es atribuible totalmente a la indolencia o al desinterés de los exportadores, o a la falta de promoción gubernamental, el reducido aprovechamiento que se ha hecho de las preferencias arancelarias mutuamente concedidas en las primeras negociaciones. Persisten ciertos obstáculos que limitan el intercambio, los cuales deberemos tratar de superar en el curso de las presentes negociaciones. Tal es el caso de aquellas desgravaciones arancelarias que aún no ofrecen al exportador zonal la adecuada posición competitiva frente a los productores de terceros países.

Una reciente encuesta llevada a cabo por el Comité Intersecretarial Mexicano para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, entre los fabricantes mexicanos de productos que aún no han sido exportados a la Zona, a pesar de que disfrutaban de reducciones o eliminaciones arancelarias, reveló que existen varios factores que limitan las posibilidades de exportación a la Zona. Un 50% de las respuestas obtenidas en esa encuesta indica que no se han efectuado ventas en la región por falta de promociones adecuadas. Otras respuestas revelaron que los fabricantes de productos que recibieron franquicias arancelarias en las primeras negociaciones, desconocían la existencia de esos beneficios. Otras más aluden a la carencia de posición competitiva, ya sea porque la reducción arancelaria es todavía insuficiente, bien por la imposibilidad de otorgar financiamiento al importador, o debido a problemas de transporte. Algunas respuestas señalaron como factor limitativo del exportador la existencia de elevados impuestos de exportación. Un industrial imposibilitado de exportar el artículo que produce, para el cual existe la preferencia aduanera respectiva, informó que siendo un establecimiento público del país importador, el que efectúa las importaciones del referido producto, bajo régimen de subsidio o de excepción arancelaria, la posición preferencial creada en favor del exportador de la Zona había quedado nulificada. Las importaciones de ese producto se siguen efectuando desde terceros países.

Las tareas tendientes a dar plenos efectos al disfrute del régimen preferencial que existe actualmente entre los países miembros del Tratado de Montevideo requieren, por sí mismas, un intenso trabajo gubernamental, gran iniciativa en los exportadores e importadores y activas labores de recopilación estadística, de información y de promoción permanente a través de los órganos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En adición a esas tareas básicas corresponde intensificar los esfuerzos de las Partes Contratantes, tanto en el campo de las nuevas negociaciones como en el del aprovechamiento de los instrumentos de complementación e integración industrial que el Tratado de Montevideo ofrece, a fin de cumplir eficazmente los objetivos del propio Tratado y acelerar, de ese modo, el desarrollo económico de la región.

Ya se han formulado iniciativas tendientes a aplicar cierta automatidad en la desgravación arancelaria, tanto para los productos ya negociados como, en general, para establecer una política de negociaciones futuras. Se preten-

de, además, aumentar al máximo posible el número de productos a incluir en el programa de liberación, aunque se hace mérito del importante avance logrado desde la primera serie de negociaciones, tanto en la magnitud de las reducciones arancelarias como en el número de productos negociados.

Los afanes para abarcar cada vez mayor número de productos en las negociaciones tropieza con obstáculos crecientes, dado que se va reduciendo progresivamente el campo dentro del cual puede operar fácilmente la sustitución de importaciones provenientes de terceros países y se comienza a entrar en el campo menos accesible en el que productos análogos fabricados dentro de la Zona inician una competencia entre ellos mismos. Son los empresarios con sentido progresista quienes manifiestan actitudes de comprensión y de apoyo para esta nueva etapa.

Las experiencias recogidas el año pasado demuestran que las posibilidades para aumentar sustancialmente el campo de las negociaciones entre los países de mayor desarrollo industrial relativo y los de desarrollo fabril medio o incipiente, presenta serios obstáculos que debemos tratar de superar. Frente a una lista reducida de peticiones de desgravación arancelaria que los países de modesto desarrollo industrial presentaron a los de mayor grado de desarrollo en ese campo, éstos vieron limitado el campo de sus negociaciones, puesto que si bien su capacidad potencial de negociación excedía a la de la contraparte, el principio de reciprocidad limitaba las expectativas de mayores intercambios zonales, a pesar de que el país de mediano o incipiente desarrollo industrial tuviera que seguir importando de terceros países los productos que las Partes Contratantes de mayor grado de industrialización estaban en condiciones de venderle.

Sin embargo, no ha sido solamente el apego estricto al principio de reciprocidad el argumento de mayor significación que tendía a reducir el campo de las negociaciones el año pasado, sino la existencia en cada país de un programa nacional de industrialización que incluía, a corto o a largo plazo, la fabricación de productos similares a los que ya se elaboran en la Zona.

En un estudio publicado recientemente, el Doctor Ives Morison, Profesor de Historia de las Doctrinas Económicas de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile, al comentar los problemas de la integración económica latinoamericana, expresó: "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".

¿Pueden superarse estos obstáculos a la cooperación y al desarrollo económico con sentido regional, en condiciones de equidad y con vistas al logro de beneficios comunes de mayor alcance? Creemos que es posible arribar a esa meta. Es obvio que no puede objetarse, sino alentarse, la industrialización de los países de mediano e incipiente desarrollo fabril, si ello se realiza dentro de un sentido de sana economía, que expedito y fortalezca la operación del Tratado de Montevideo, que evite el desperdicio de recursos, la duplicación de inversiones y que mejore la productividad de las instalaciones industriales existentes, mediante su coordinación con aquellas otras de la Zona con las que pueda establecerse una complementación o una integración regional.

¿No sería hoy el momento en que las Partes Contratantes pudieran concurrir a un "clearing" de planes nacionales de desarrollo industrial, en el que con el espíritu de reciprocidad que el Tratado de Montevideo sustenta, y con la mayor comprensión hacia el sentido de urgencia con el que deben ser cumplidas las metas del Tratado de Montevideo, fueran examinados los programas nacionales de industrialización, sobre la base previa y claramente establecida de otorgar firme apoyo al desarrollo industrial de los países de mediana e incipiente estructura fabril? Estamos definitivamente por la industrialización, pero lo que no es deseable es que los programas nacionales, tal como hoy exis-

ten y como tienden a realizarse, se lleven a ejecución con propósitos de autarquía, porque ello no sólo es contrario al Tratado, sino que habrá de retrasar, en lugar de impulsar, el crecimiento sano de la región.

Programada así la industrialización de la Zona, mediante acuerdos previamente aceptados por las Partes Contratantes respecto a las industrias que conjuntamente serían apoyadas para su establecimiento y desarrollo en determinados países, las nuevas actividades industriales y las que se complementen o integren, contarían desde su inicio con todo el mercado de la Zona, en lugar de los reducidos mercados nacionales a que estarían destinadas esas industrias si llegaran a establecerse sólo con sentido de autosuficiencia.

El hecho de negociar por anticipado el disfrute del mercado de la región para los nuevos productos que se elaboren con base en una programación industrial con sentido regional, constituiría para los países de mediano e incipiente desarrollo industrial la oportunidad de ampliar, desde ese momento, el campo de sus negociaciones con los países de mayor desarrollo fabril relativo, que es lo que estamos tratando de alcanzar.

Creemos que ello sería posible mediante algún mecanismo por el que los países de modesto desarrollo industrial, en los que se proyecte establecer las nuevas actividades fabriles con base en el programa regional, recibieran desde luego, de las demás Partes Contratantes, concesiones arancelarias "a futuro" para los nuevos productos que vayan a ser elaborados. A cambio de esas concesiones los referidos países otorgarían en reciprocidad a los países de mayor desarrollo industrial relativo, franquicias inmediatas para los productos industriales que ya están siendo fabricados por éstos, y a los cuales rehusan liberar actualmente, en tanto que continúan importándolos de terceros países porque más tarde, afirman, habrán de producirlos ellos mismos. Se trata, en fin, de que propugnemos superar los obstáculos existentes, de que demos mayor dinamismo a nuestra estructura de cooperación económica y de que venzamos las posiciones negativas e inexplicables, una de cuyas manifestaciones es la de que la Zona sigue importando de fuera de ella productos que los propios países asociados están elaborando en condiciones de precio y calidad competitivos.

Sin embargo, el Tratado de Montevideo es algo más que un convenio multilateral firmado con el objeto de estimular el comercio entre los países contratantes. Si ahora, por nuestra falta de acción redujéramos el Tratado a esas escuetas proporciones, no solamente mutilaríamos su espíritu y su letra, sino que comprometeríamos una gran oportunidad histórica.

Cualquier latinoamericano que siga de cerca el panorama actual de la economía mundial, tendrá que admitir que si hace tres años existían ya razones decisivas para establecer un mecanismo de cooperación económica en América Latina, hoy son de mayor peso aún las que imponen acelerar la ejecución integral de los objetivos de ese mecanismo. A una de esas nuevas razones aludía, sin duda, el señor doctor José A. Mora, en esta misma tribuna, al expresar que debido al aislamiento y a la división patentes entre las políticas nacionales que se siguen en la región, "ni en las relaciones bilaterales, ni en los organismos que configuran el curso del comercio mundial, han logrado los países latinoamericanos satisfacción siquiera parcial a sus legítimas aspiraciones". En otras palabras, la cooperación económica en nuestra región es necesaria e impostergable no solamente para aprovechar la posible complementación de nuestras economías, sino para discutir y negociar en condiciones de relativa igualdad con los grandes bloques económicos cuyas políticas discriminatorias están ocasionando desfavorables repercusiones en el comercio exterior de la región.

Las tareas que nos esperan, señores Delegados, son de enorme magnitud. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio debe ser fortalecida a través de decisiones políticas a nivel gubernamental, que permitan llegar a la formulación de una doctrina unificada y al cumplimiento coherente y resuelto de las metas del Tratado de Montevideo, guiados siempre por el pensamiento de que la disyuntiva de América Latina es avanzar hacia la integración económica o retroceder hacia un mayor grado de pobreza.