

Perspectivas actuales de la integración económica latinoamericana

ANTONIO CARRILLO FLORES

Me parece que es oportuno abordar ahora el tema de la integración económica de nuestro subcontinente y sus perspectivas actuales en virtud de que en el último año y medio han ocurrido algunos hechos, difundidos con amplitud por la prensa internacional, que han creado cierto ambiente de escepticismo acerca de las posibilidades que la integración económica tenga de pasar del mundo de los ideales al de las realidades. Determinar la significación de tales hechos y apuntar algunos pasos constructivos que tal vez pudieran darse para contrarrestar ese ambiente son los propósitos que me traen.

Antes, sin embargo, considero indispensable subrayar que cuando se habla, como es frecuente ahora, de que el proceso de la integración económica se halla ante un *impasse*, la apreciación se limita a la esfera estricta de la acción diplomática de los gobiernos. Y la apreciación no es injusta si se toma en cuenta que las *cancillerías* de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio hasta ahora no han podido cumplir todos los encargos que les dieron los Presidentes de América en su histórica reunión de abril de 1967; así como la circunstancia de que no se haya aprobado aún, a pesar de los esfuerzos hechos en dos conferencias, el segundo tramo de la

Lista Común, prevista en el Tratado de Montevideo y correspondiente al trienio 1964-1966.

En sentido contrario, es un hecho alentador que salvo un año y aunque no siempre a ritmo uniforme, lo cual es normal en todos los intercambios de bienes y servicios que tienen lugar en el mundo, ha continuado en forma ininterrumpida el ascenso en el comercio entre los países de Latinoamérica. Ese dato tiene que señalarse como uno de los más característicos y alentadores de la década de los sesenta, que está ya próxima a terminar. En efecto, ese comercio más que se duplicó entre 1961 y 1967 y en el caso de México el crecimiento fue impresionante, pues nuestras exportaciones a los países de la ALALC pasaron de 8 a 62 millones de dólares y nuestras importaciones de 4 a 43, incluyendo las cifras provisionales de 1968.

En otras palabras: los obstáculos que han encontrado las negociaciones entre los gobiernos no han detenido el comercio. Y nada de extraño hay en ello: los gobiernos pueden favorecer el comercio, o, si así conviene a sus intereses nacionales, restringirlo y hasta impedirlo; pero, fuera de los países de economía planificada, el intercambio no lo hacen los gobiernos sino los productores y los comerciantes; salvo, naturalmente el que corresponde al sector público. Así, para recordar sólo el caso más notorio, nuestro mayor tráfico, el que cubre más de la mitad del que tenemos con todo el mundo, es con un país —Estados Unidos— con el que desde hace veinte años no hay tratado bilateral o siquiera multilateral que regule el comercio. Este se efectúa simplemente al amparo de la cláusula de la nación más favorecida.

NOTA: Texto de la conferencia pronunciada por el Secretario de Relaciones Exteriores de México el 27 de febrero de 1969 dentro de los trabajos de la II Convención Nacional de Comercio Exterior, organizada por la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana. (Se ha suprimido un párrafo inicial de carácter incidental.)

Por eso la primera reflexión que presento es ésta: sin desconocer la conveniencia de que los gobiernos superen las dificultades actuales para complementar el cuadro institucional de la integración económica latinoamericana y de que nos esforcemos porque se cumpla con los compromisos contraídos, será mucho más importante lo que los productores, los comerciantes y los otros grupos sociales interesados hagan para el incremento de los intercambios y, en general, para ir venciendo el aislamiento secular en que los pueblos de Latinoamérica han vivido unos con respecto a los otros.

También puede afirmarse, sin que precise entrar en muchas lucubraciones, que con tratados o sin tratados habrá comercio entre los países de Latinoamérica si se cuenta con buenas comunicaciones tanto para el transporte de las mercancías como de las personas o de las palabras por medio de las cuales se entienden los hombres. En ese sentido, para señalar sólo un ejemplo, el hecho de que muy pronto, a través de los satélites, exista una comunicación telefónica eficaz y menos onerosa entre las principales capitales de Latinoamérica, hará una contribución muy concreta y valiosa para la integración económica, que puede apreciar quienquiera que haya viajado por ellas.

Cuando se dice que la integración es un proceso irreversible se enuncia una verdad precisamente porque independientemente de sus defectos, que como obra humana tuvo, y a algunos de los cuales me voy a referir, el Tratado de Montevideo, al igual que antes el de Managua que creó el Mercado Común Centroamericano, tuvo esta virtud: poner de relieve ante todos los países de nuestro subcontinente que no podían quedarse al margen de la tendencia hacia la formación de áreas económicas mayores, que apareció en Europa como una necesidad ineluctable al término de la segunda guerra mundial. (Tendencia que allá también ha pasado por serias crisis y hace frente a interrogaciones que distan mucho de haberse despejado.)

Desde que Latinoamérica alcanzó su independencia a principios del siglo XIX siguió los modelos de Europa y de Norteamérica en muchas, por no decir que en casi todas sus soluciones políticas de mayor envergadura, empezando por sus propias constituciones. Nada tiene, pues, de raro que el Tratado de Roma, base de la Comunidad Económica Europea, y la formación en Estocolmo de una zona de libre comercio por siete países que quedaron fuera de ella, la inspiraran no solamente en las ideas sino en las fórmulas técnicas, cuando se propuso andar el camino de su propia integración económica. En Montevideo, para hablar sólo de la organización de que formamos parte, aunque no se proyectó un mercado común con un arancel único como meta inmediata, sino mediata, nos comprometimos a formar un área de libre comercio con dos características que han sido causa de especiales dificultades:

1) Considerar en conjunto, como unidad, el total de los intercambios, olvidando que por razón natural el volumen mayor de ellos tendría lugar en materia agrícola y que resulta utópico, en un subcontinente de campesinos pobres, esperar que, cuando menos en lo que resta del siglo XX, pueda haber en Latinoamérica libre comercio de productos agrícolas; y

2) Pretender agrupar en una sola asociación a países de un desarrollo relativamente avanzado con otros en que la industrialización era prácticamente inexistente o aun con una tercera categoría intermedia de pueblos, en curso de industrialización, pero de recursos y mercados insuficientes para apoyar ese proceso en etapas superiores.

En los primeros años el cumplimiento del Tratado de Montevideo fue relativamente sencillo. Era, en efecto, fácil que los miembros de la ALALC se otorgaran numerosas concesiones sobre productos que no elaboraban ni tenían la posibilidad de fabricar en un plazo previsible, o sobre productos sin perspectivas cercanas de intercambio. El problema surgió, poco antes de que en México se iniciase la administración del señor presidente Díaz Ordaz, cuando se fue agotando el catálogo teórico de productos que podían desgravarse sin provocar resistencias porque no afectaban ningún interés nacional.

Entonces, paralelamente con esas resistencias, brotó la preocupación y la impaciencia en los países, particularmente de la categoría intermedia, que veían en la integración económica de Latinoamérica la mejor esperanza de crear las grandes industrias, para las que sus propios mercados domésticos resultan notoriamente inadecuados y que luchaban por la aceleración del proceso.

Recuerdo haber oído, allá a principios de 1965, a uno de los más ilustres economistas de Latinoamérica, con quien todos nuestros pueblos están en deuda por la claridad de sus concepciones y el brillo con que ha sabido presentarlas en todos los foros de la tierra, decirme que la integración no avanzaría si los conductores de la política en las distintas naciones hermanas no tomaban en forma audaz la decisión de acabar con las restricciones que hicieran posible el nacimiento del "gran espacio económico latinoamericano" que todos anhelamos, sin esperar que los técnicos y los diplomáticos se pusieran de acuerdo en las lentas negociaciones "producto por producto" previstas en el Tratado de 1960.

Fue así tomando cuerpo la idea de que había que sustituir el sistema de las "micronegociaciones", como se las llamó, por un acuerdo de la más alta jerarquía política en que, a plazo fijo y más bien breve, los países latinoamericanos se comprometiesen a la eliminación total de las tarifas y de las otras restricciones al comercio. La idea no era por completo novedosa, ya que en el Tratado de Montevideo, como todos sabemos, se conjugan los dos mecanismos: el de las "listas nacionales", a que se llevan los productos individualmente negociados en cada una de las conferencias anuales, y el de la "lista común", formada por trienios y que debería conducir a liberar, a partir de 1973, lo sustancial del comercio entre los estados miembros; esto es, un volumen mayor al 75% de los intercambios. En Bogotá, en diciembre de 1964, pudo aprobarse la primera parte de la "lista común" cubriendo el 25% de las transacciones, mas cuando en diciembre de 1967 se trató de formar la segunda parte, la tarea resultó imposible.

Imposible ¿por qué? No ciertamente por torpeza de nuestros negociadores, pues entre los beneficios indirectos de la ALALC está el haber formado un grupo joven y entusiasta de expertos que sienten como cosa suya, y así la llaman con fino sentido de humor, "cosa nostra", todo lo que tiene que ver con la integración económica latinoamericana. La tarea fue imposible porque se encontró que para llegar al 50% tenían que incluirse algunos productos agrícolas como el trigo o materias primas como el petróleo, que planteaban problemas políticos ingentes. La dificultad no fue, pues, de carácter técnico, fue de carácter político.

El año pasado se hizo un nuevo esfuerzo para la formación de la segunda parte de la Lista Común, incluyendo los productos agrícolas, no para convenir en que se importasen libremente a nuestros países a partir de 1973, pues ello sería absolutamente inaceptable por razones de carácter social y económico,

sino para que si los países latinoamericanos necesitaran adquirir en el futuro alguno de esos productos, principalmente el trigo, concedieran una preferencia a los otros países latinoamericanos. México estuvo de acuerdo con esa fórmula, la que además reconocía, como es natural, el derecho de cada país para crear organismos del tipo de nuestra CONASUPO, encargados de la regulación del mercado interior y del abastecimiento del consumo popular. Pues bien, aun esa fórmula no pudo ser aceptada por algunos países hermanos del sur, y hasta la fecha la lista común no tiene la segunda parte que debió quedar concertada en 1967 conforme al Tratado de Montevideo. Ahora que, como dicha lista no entrará en vigor hasta 1973, ese incumplimiento técnico del Tratado de Montevideo no constituye un obstáculo actual para los intercambios comerciales.

Otro hecho hubo, también en 1967, que contribuyó a crear el ambiente de incertidumbre que ha rodeado los problemas de la ALALC: la incapacidad en que se encontraron los *cancilleres* de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en Asunción, en agosto de ese año, para cumplir los mandatos que apenas cuatro meses antes les habían dado los presidentes de tomar algunas medidas que parecían tan claras e inobjetables como la de no crear nuevas restricciones al comercio interlatinoamericano entre tanto que era posible ir eliminando las existentes o de establecer un "margen de preferencia" en favor de las producciones latinoamericanas con respecto a las de otras regiones del mundo.

No sería propio, dada la investidura que ostento, entrar en detalles acerca de las causas de ese fracaso. Baste decir que fundamentalmente obedeció a dos causas: la vieja, y por qué negarlo, justa queja de los países de menor desarrollo económico relativo que no sienten que el crecimiento del intercambio interlatinoamericano les haya favorecido en forma comparable a como ha beneficiado a los países mayores, y por la otra, las dificultades financieras con que tropezaban, cuando tuvo lugar la reunión en Paraguay, algunos países de Suramérica y que hacían políticamente imposible que asumieran, precisamente entonces, la obligación de no crear ninguna nueva restricción al comercio exterior.

Los mexicanos, que brindamos nuestra máxima cooperación para tratar de salvar la junta de Asunción y que una noche estuvimos a punto de lograrlo, no pudimos ni podemos desconocer lo que hay de razonable, sobre todo en las resistencias de los países más pequeños que, a menos de producirse cambios radicales en las normas que rigen la cooperación internacional, es muy difícil que puedan abrigar la esperanza de que al formarse esos mayores espacios económicos las nuevas grandes industrias se ubicarán en sus territorios y no en los de las naciones que cuentan ya con la infraestructura, con la técnica y con la experiencia que serán siempre incentivos que inclinarán la balanza en su favor y en contra de las pequeñas. ¿Cómo negar, y lo digo con el respeto más exquisito y cordial, que Buenos Aires, Río, San Pablo, México, Monterrey o Guadalajara ofrecen facilidades y ambiente más propicio para las grandes industrias que otras ciudades latinoamericanas?

Es claro que los pequeños tienen también o pueden tener su "arma secreta", que consistiría en alentar la formación de plantas de ensamble o empacadoras, que a esos países podrían dejarles beneficios muy concretos en sus industrias de construcción, en la formación de mano de obra y aun en el incremento de sus ingresos fiscales. Sólo que es obvio que los países mayores no podrían abrir irrestrictamente sus fronteras a esas producciones. La definición del origen de las mercaderías importa a todos si queremos, como dijeron los presidentes en su histórica declara-

ción de abril de 1967, que la integración esté plenamente al servicio de América Latina, lo cual requiere el fortalecimiento de las empresas latinoamericanas mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que les permita desarrollarse y abastecer en forma eficiente los respectivos mercados nacionales.

He mencionado el problema de los productos agrícolas, los temores de los países de menor desarrollo económico relativo y la cuestión sin duda más grave de todas, la participación del capital extranjero extrazonal, para explicar por qué se ha producido un *impasse*, o si se quiere un compás de espera en el cumplimiento de los acuerdos de Punta del Este y aun de los mismos compromisos que arrancan del Tratado de Montevideo.

Me ocuparé ahora de otro planteamiento aprobado en Punta del Este y que puede abrir un camino para avanzar con paso más lento, pero quizá más firme, en el proceso de la integración.

Los países de mercado insuficiente, que no hay por qué ocultar que son los países andinos, desalentados por el ritmo a que se iba en la ALALC, se reunieron en Bogotá hace dos años y medio para volver a considerar la fórmula de la integración subregional, que en la Conferencia Económica de Buenos Aires de 1957 y en los estudios preliminares sobre la integración, aparecía como más factible, aun cuando mucho menos ambiciosa que la de una zona de libre comercio que cubriese a la mayor parte de Latinoamérica.

Tuvo lugar así, en los primeros meses de 1967, un debate muy animado entre los países intermedios y algunos de los grandes y de los más pequeños, que por motivos diferentes impugnaban la idea del subregionalismo. México, una vez más, con espíritu conciliatorio apoyó a los países andinos y eso facilitó que en el Programa de Acción que aprobaron los presidentes en Punta del Este, aparezca la encomienda a sus respectivos ministros de Relaciones Exteriores para que adoptasen, en la reunión de Asunción, que ya estaba convocada, decisiones encaminadas a "propiciar la concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional". De los encargos que los presidentes dieron a sus ministros, éste fue el único que se pudo cumplir en 1967.

Ahora bien, si los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio han estado de acuerdo en explorar la vía de la integración subregional, resulta evidente que no será posible que para 1972 quede libre de toda restricción lo substancial del comercio intrazonal. En efecto, ninguna persona que tenga el contacto más somero con la promoción de industrias, puede suponer que en tres o cuatro años puede producir algún resultado una protección arancelaria cuando la sola construcción se lleva a veces ese plazo.

Ruego a ustedes me excusen por lo complejo y árido de esta exposición, pero es que ella resultaba indispensable para llegar a las conclusiones que voy a presentar:

Primera: La integración económica de Latinoamérica es la más importante de las causas en que nuestro subcontinente está comprometido. Al declararlo así nuestros Presidentes en abril de 1967 se apoyaron no sólo en consideraciones teóricas inobjetables, sino además en una convicción general de que sólo la integración hará que Latinoamérica consolide su personalidad y su

estilo y pueda elevar el nivel de vida de sus gentes conservando su independencia política.

Segunda: La integración, sin embargo, no es una panacea. Se explica y se justifica principalmente como instrumento de promoción industrial. En materia agrícola no puede tener sino el alcance limitado de conceder una preferencia a los productos latinoamericanos frente a los de otras regiones del mundo, pero en ningún caso frente a los agricultores nacionales. Esto no sólo por razones económicas, ya que los campesinos son los grupos de menor ingreso, sino también por consideraciones sociales y políticas.

Tercera: Hay en Latinoamérica, cuando menos, tres grupos de países: los de mayor desarrollo, los de mercado insuficiente y los de menor desenvolvimiento. El proceso de integración se acelerará en la medida en que, reconociendo esta realidad, las soluciones que se adopten se ajusten a ella y no pretendan desconocerla.

Cuarta: Interesados como todos estamos en la aceleración del proceso de integración económica, no podemos consentir en que tenga lugar a base de entregar lo más valioso que tenemos, que son nuestros mercados, al capital extranjero de fuera de la zona. La integración de América Latina es, dijo nuestro Presidente en Punta del Este, haciéndose vocero de todos los latinoamericanos, y debemos luchar porque siga siendo, un proceso exclusivamente latinoamericano; lo cual reclama que sea fundamentalmente nuestro esfuerzo, nuestra imaginación y nuestros recursos los que cumplan la tarea, a fin de que los beneficios sean para nuestros pueblos y no principalmente para grandes empresas ajenas a nosotros.

Quinta: Si no podemos dar grandes pasos hacia adelante, cuando menos está en nuestras manos no dar pasos hacia atrás. Por ello es indispensable formalizar el mandato de nuestros presidentes de que en tanto que no se puedan eliminar las que ya existen, no se creen nuevas restricciones en el comercio intrazonal y se conceda un margen de preferencia a la producción latinoamericana frente a las de otras regiones del mundo.

Sexta: Los tratados y convenciones internacionales dan el marco pero no la sustancia ni la vida de la integración. Esta tiene su fuente y su origen en la voluntad de nuestros pueblos, especialmente de los sectores que tienen a su cargo la producción, de empezar a concebir a cada país no como un compartimiento estanco, sino como parte de una región o al menos como una subregión; siempre que, como dijeron también los presidentes, la subregión sea un puente y no un muro que constituya un obstáculo definitivo para alcanzar la meta final. Dicho en términos más sencillos esto significa que los industriales de nuestra área deben de proyectar las nuevas empresas, especialmente las industrias básicas, cuidando que sean viables sin que requieran protección, no frente a la gran industria de Norteamérica, de Japón o de Europa, pero sí frente a la de Latinoamérica.

Séptima: El *desideratum* anterior será de cumplimiento más sencillo en la medida en que se aliente en forma más vigorosa que como se ha hecho hasta hoy, la complementación industrial, pues eso hará posible una mejor utilización de nuestros recursos humanos, técnicos y de capital y que varios países se beneficien con la creación de las nuevas industrias, lo cual aliviará las resistencias que es lógico que ofrezcan los industriales de cada país.

Octava: Es indispensable actuar con espíritu de gran comprensión hacia los países de menor desarrollo económico rela-

tivo. Al propio tiempo estos tienen que reconocer que los países mayores no aceptarán que los más pequeños busquen para la producción simplemente ensamblada o empaquetada, los beneficios y privilegios que solamente pueden reconocerse a la producción que sea auténticamente latinoamericana.

Novena: No parece que se hayan agotado todas las posibilidades que ofrecen las liberaciones ya negociadas hasta hoy. Sin perjuicio, por ello, de que los países traten de incorporar nuevos productos en sus listas nacionales es necesario que la imaginación de los industriales latinoamericanos siga explorando esas posibilidades para canalizar hacia ellas recursos disponibles.

Décima: No debe olvidarse que el Tratado de Montevideo concede una preferencia en favor de los países latinoamericanos al tender a eliminar los obstáculos y restricciones al comercio recíproco; mas no obliga a ninguno a comprar a otro cuando a pesar de esa liberación pueda un país adquirir ciertos productos fuera de la zona en condiciones mejores en cuanto a precio y calidad. En esta materia el Estado puede aconsejar pero no imponer.

Undécima: Independientemente de las dificultades con que tropiece la integración económica hay tareas que deben cumplirse pues de todos modos beneficiarán a los 270 millones de habitantes de Latinoamérica: la realización de las grandes obras multinacionales que vigoricen la infraestructura sobre la que se sustentan nuestras economías. A este respecto Latinoamérica tiene derecho a esperar que Estados Unidos cumpla el compromiso solemnemente adquirido por nuestros amigos del norte en Punta del Este en abril de 1967.

Por último, quiero repetir una reflexión que no por conocida es ociosa: México, como parte de Latinoamérica ha estado y está profundamente interesado en que el proceso de integración económica avance a la máxima celeridad posible.

Ninguno, repito, ninguno de los tropiezos que han tenido lugar después de Punta del Este es imputable a México. Ni en Asunción en agosto de 1967, ni en Montevideo después, han sido las actitudes o los votos de México los que han impedido los acuerdos. Ello no significa un reproche, pues reconocemos que cada Estado debe dar prioridad a sus intereses nacionales. El hecho de todas maneras debe ser señalado.

Y es que hay una razón por la cual México puede adoptar actitudes más conciliatorias: nuestro comercio con la ALALC representa sólo aproximadamente el 3% de nuestros intercambios. Es natural por ello que podamos mirar ciertos problemas con mayor objetividad que otros países para quienes esos intercambios son de una significación mucho mayor.

Saber si el proceso podrá acelerarse porque se cumplan los supuestos que antes he enumerado, obviamente no es predicción a la que yo pueda atreverme. Me limito, por eso, y así termino, como lo hizo ya hace algunos meses una voz más autorizada que la mía, a reafirmar mi convicción de mexicano y de latinoamericano de que de la integración económica depende en gran medida el bienestar futuro de nuestros pueblos; que nos hemos fijado plazos y metas; que estamos empeñados en cumplir unos y realizar las otras, pero que no queremos hacerlo dando pasos en falso, pues estamos convencidos de que si pretendiéramos llenar con palabras los huecos que no pudiésemos colmar con realidades, estaríamos engañando no sólo a esta generación sino a las venideras. Y sobre el engaño nada noble se construye ni en la vida individual ni en la colectiva.