

# La integración económica latinoamericana y los acuerdos de Punta del Este

LIC. ANTONIO CARRILLO FLORES

Los Presidentes de América que asistieron a la reunión de abril en Punta del Este y el Primer Ministro de Trinidad y Tobago emitieron, como es sabido, una declaración y un programa de acción. En ellos se trataron de seis temas, todos de capital importancia para el continente, pero solamente dos de los cuales tienen conexión inmediata con la intención de esta charla: el primero, relativo a la integración y al desarrollo industrial de América Latina, y el segundo, acerca de los proyectos multinacionales de infraestructura. El sitio mismo en que estos temas fueron abordados revela la importancia que se les quiso conceder.

Los Presidentes, sin embargo, cuidaron de puntualizar en forma muy clara que la decisión de crear un Mercado Común era una decisión exclusivamente latinoamericana, según el encabezamiento del numeral I de la Declaración lo dice en forma enfática y breve: "La América Latina creará un Mercado Común." Más aún, el párrafo inmediatamente operativo, relativo al mecanismo que llevará a la meta fijada, ordena que a las reuniones de la comisión coordinadora, compuesta por los órganos ejecutivos de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano, se invitará a los representantes de los países *latinoamericanos* no miembros de una u otra de dichas organizaciones.

Por eso he expresado ya la opinión, que ahora reitero, que en Punta del Este tuvieron lugar simultáneamente dos encuentros cimeros, según se acostumbra decir: uno, de los Presidentes latinoamericanos y del Primer Ministro de Trinidad y Tobago, y otro en que esos Jefes de Gobierno se reunieron con el señor Presidente de Estados Unidos de América. Este estuvo presente en la reunión latinoamericana, mas las decisiones políticas acerca de la integración se discutieron y negociaron sólo entre personeros latinoamericanos, en un largo proceso de casi un año, que culminó en las reuniones de consulta de los Cancilleres y de los representantes especiales de los Presidentes, que tuvieron lugar en Buenos Aires, en Montevideo y en Punta del Este, del 15 de febrero al 12 de abril de este año.

En esas laboriosas y difíciles negociaciones, que el Presidente de México siguió paso a paso, se fue buscando el punto máximo de coincidencia entre los más impacientes y los más emisivos, entre los más optimistas y los más escépticos; negociaciones en las cuales nuestro país, como siempre, procuró buscar a conciliación, convencido de que la integración económica latinoamericana es un proceso históricamente ineluctable y política, social y económicamente provechoso, pero que sería irreal desconocer que será de realización gradual y difícil.

Sería inexacto, empero, afirmar que Latinoamérica se ha lanzado a esta aventura sin contar con la cooperación de Esta-

dos Unidos. La presencia del Presidente Johnson en Punta del Este y la declaración que hizo, y que figura en los dos documentos básicos, muestran, sin lugar a dudas, que aquella cooperación fue prometida y aceptada, especificándose con respecto a qué problemas, vinculados con la integración o derivados de su puesta en marcha, la misma tendrá lugar.

Paso ahora a puntualizar cuáles fueron los compromisos concretos asumidos por los Presidentes latinoamericanos.

El primero y capital de ellos fue precisamente la creación de un mercado común latinoamericano; idea que hasta Punta del Este había venido tomando cuerpo como una aspiración; que se recogió ya en el otro histórico pronunciamiento, aprobado también en el balneario uruguayo en 1961 y que se conoce como la Carta de Punta del Este, pero que no tenía, antes del encuentro de abril, el carácter de compromiso solemne que ahora tiene; si bien —hasta ahora— *compromiso político*, ya que sólo será un *compromiso jurídico* cuando se negocien y se celebren el Tratado o los Protocolos a que se refiere el Programa de Acción y los mismos entren en vigor.

Ahora bien, afirmar que el principal de los acuerdos de Punta del Este es un compromiso político en modo alguno disminuye su valor, ya que fue tomado precisamente por nuestros Presidentes en la más importante de las reuniones que hayan tenido desde la independencia de las naciones de América.

Todas las exposiciones hechas con anterioridad en este ciclo se han ocupado con detalle de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Tratado de Montevideo de 1960 que la creó. Esas exposiciones pusieron de manifiesto que lo que existe entre los miembros de la ALALC es una zona de libre comercio en proceso de formación; a diferencia de lo que pasa en Centroamérica, en que el Tratado Multilateral, suscrito en Tegucigalpa en junio de 1962 por las hermanas repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, dio nacimiento a un mercado común.

La diferencia entre un mercado común, o unión aduanera —como también se le llama—, y una zona de libre comercio es bien conocida y quedó puntualizada en la Carta de La Habana, elaborada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo después de larguísima deliberación que concluyeron con el Acta Final suscrita en marzo de 1948; documento que, si bien nunca alcanzó vigencia jurídica, fijó normas que serían el antecedente del Convenio General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido por sus siglas internacionales, GATT, en cuyo marco, como explicó don Plácido García Reynoso, se han desenvuelto todos los procesos de integración económica regional en curso.

La zona de libre comercio tiene como objetivo limitado eliminar las restricciones, tanto de carácter arancelario como de

NOTA: Texto de la conferencia sustentada por el Secretario de Relaciones Exteriores de México el 12 de julio último al clausurar el ciclo de conferencias sobre integración económica latinoamericana organizado por el Instituto Nacional de Comercio Exterior, México. Se han omitido algunos párrafos iniciales de carácter circunstancial.

otro orden, para el movimiento de mercancías entre los países miembros de ella; pero conservando cada uno, frente al mundo exterior, su propio régimen tarifario y en general su política comercial. Un mercado común, cuando ya se ha perfeccionado, además de eliminar las restricciones entre los países miembros, tiene una tarifa externa también común. Este ha sido precisamente el compromiso capital tomado por los Presidentes latinoamericanos, aunque con prudencia no han dicho, como algunos países proponían, que estará perfeccionado, sino sólo que "deberá estar sustancialmente en funcionamiento en un plazo no mayor de 15 años", esto es, no después de 1985.

En cuanto al método para alcanzar ese objetivo, los Presidentes resolvieron que se basaría —de acuerdo con el criterio de México que el señor Presidente expuso en su discurso ante la CEPAL en mayo de 1965, cuando definió la política de su gobierno acerca de la integración— en los dos sistemas existentes, la ALALC y el Mercado Común Centroamericano, los cuales iniciarán de inmediato un proceso de convergencia en etapas de cooperación, vinculación e integración, teniendo en cuenta el interés de los países no vinculados aún a tales sistemas, a fin de facilitarles su acceso a algunos de ellos. Encargaron esta delicada tarea de coordinación y eventual fusión a una Comisión Mixta, integrada, como ya dije, por los órganos ejecutivos de las dos organizaciones, que propiciará reuniones ministeriales para asegurar la más rápida ejecución en el proceso.

El Mercado Común Centroamericano es ya una realidad en marcha, aunque no un proceso totalmente terminado. La tarea más ingente corresponde a la ALALC, tanto en lo que falta por hacer y estructurar como por la circunstancia de que en un 83% (dato de 1966) los intercambios comerciales intralatinamericanos tienen lugar entre los países miembros de ella. Los Presidentes encargaron a la Asociación:

- a) poner en vigor, a partir de 1970, un régimen de eliminación programada de gravámenes y de todas las demás restricciones no arancelarias y de armonización arancelaria, para el establecimiento progresivo de una tarifa externa común en niveles que promueven la eficiencia y la productividad, así como la expansión del comercio;
- b) coordinar progresivamente las políticas e instrumentos económicos y aproximar las legislaciones nacionales en la medida requerida para el proceso de integración;
- c) propiciar la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial, procurando la participación de los países de menor desarrollo económico relativo, y
- d) tal vez el más complejo de todos, dado que además se trata de un tema que no está regulado en el Tratado de Montevideo: propiciar la concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, que sean compatibles con el objetivo de la integración regional.

Los Presidentes tuvieron buen cuidado en puntualizar que todas esas disposiciones han de entenderse dentro o al amparo del Tratado de Montevideo. Para subrayarlo todavía con más precisión determinaron que en la próxima reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, que se celebrará en la ciudad de Asunción del 28 de agosto al 2 de septiembre próximos, se adoptarán las medidas necesarias para que tales decisiones empiecen a ejecutarse (es muy probable que también en Asunción tenga lugar la primera reunión conjunta con los Cancilleres centroamericanos).

Como medidas comunes a todos los países latinoamericanos si bien acordando que fueran de aplicación inmediata sólo tratándose de los miembros de la ALALC, los Presidentes se comprometieron a dos muy concretas:

- a) a no crear nuevas restricciones al comercio de los países latinoamericanos, salvo en situaciones excepcionales, tales como las que se deriven de los procesos de equiparación arancelaria, de otros instrumentos de política comercial, o como de la necesidad de asegurar la iniciación o extensión de ciertas actividades productivas en los países de menor desarrollo económico relativo, y
- b) a establecer, por medio de una reducción arancelaria u otras medidas equivalentes, un margen de preferencia dentro de la región para todos los productos originarios de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta los diferentes grados del desarrollo de dichos países.

A este respecto conviene decir que México, en la última reunión del Consejo de Ministros de la ALALC, celebrada en Montevideo a principios de diciembre del año pasado, propició una fórmula concreta para este margen de preferencia, saber: que cubra cuando menos la mitad de los renglones de la tarifa y que sea del 20% para los países de mayor desarrollo económico —Argentina, Brasil y México—, del 12% para los llamados países de mercado insuficiente o intermedios, y del 8% para los países de menor desarrollo económico relativo que son, dentro de la ALALC, Bolivia, Ecuador y Paraguay.

Desearé destacar por último, en ésta, que no pretende ser una exposición detallada de los compromisos contraídos por los Presidentes, sino sólo un intento de subrayar lo que me parece más importante y significativo: la orientación política que dieron para propiciar una rápida expansión de las relaciones comerciales y de inversión entre el Mercado Común Centroamericano y los países vecinos, esto es, específicamente Colombia y México; así como la relativa a las preferencias que los países de la ALALC podrían otorgar a las importaciones provenientes de los países latinoamericanos no miembros de la Asociación. Como se sabe, éste fue, en lo económico, el punto tal vez más importante que en forma reiterada quedó expuesto en los comunicados conjuntos emitidos en cada una de las capitales del Istmo, durante la visita de amistad que el Presidente Díaz Ordaz llevó a cabo en enero de 1966.

Pasando ahora a la otra cuestión que anoté ya, la del apoyo norteamericano a la integración, éste quedó definido para los problemas de balanza de pagos, readaptación industrial y reorientación de la mano de obra que pueden resultar de la reducción acelerada de las barreras comerciales durante el período de transición: así como para aumentar los montos disponibles para créditos de exportación en el comercio latinoamericano y principalmente alrededor del segundo de los grandes temas que abordaron los Presidentes, el de la acción multilateral en proyectos de infraestructura.

Todos los Jefes de Estado reconocieron que la integración económica de la América Latina exige un vigoroso y sostenido esfuerzo para completar y modernizar su infraestructura física que hay que construir en muchas partes, y completar en otras redes de transportes terrestres y mejorar las de todo tipo para facilitar la circulación de personas y bienes a través del Continente; que hay que establecer un sistema de telecomunicaciones adecuado y eficiente; que faltan muchos sistemas de energía; y que hay que desarrollar conjuntamente cuencas

drográficas internacionales, regiones fronterizas y zonas geográficas que comprendan el territorio de dos o más países.

Esa tarea gigantesca exige recursos que obviamente están por encima de la capacidad generadora de ahorros de los países latinoamericanos y, si bien Estados Unidos no tomó el compromiso de aportar no ya todo el faltante de esos recursos, pero siquiera la mayor parte, sí quedó claro que habrá de darse al Banco Interamericano de Desarrollo de recursos suficientes para que el Fondo de Preinversión para la Integración de América Latina, que existe ya, lleve a cabo estudios que permitan identificar y propiciar proyectos de alcance multilateral en todas las áreas que sean de importancia para promover la integración regional. Se dijo también que el propio Banco, no en forma exclusiva, pero sí como participante activo, sería el instrumento para movilizar dentro y fuera del Continente recursos adicionales; esto es, recursos que no signifiquen disminución de los programas de cooperación en curso y que se dediquen no sólo al estudio, sino a la ejecución de los proyectos multinacionales de infraestructura. (En la Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, que se celebró en Viña del Mar el mes pasado, quedó convenido que, simultáneamente a la Asamblea Anual del Banco Interamericano que tendrá lugar en Río de Janeiro el próximo septiembre, las autoridades financieras de todos los países que concurrieron a la Reunión de Punta del Este tratarán de concretar estos compromisos.)

asaré ahora, en la segunda parte de esta charla, a hacer algunas reflexiones a título personal.

La primera es que los Presidentes han venido a dar su aprobación a la tesis, indudablemente certera, de que la significación capital, aunque naturalmente no la única, de la integración económica radica en que ella deberá crear el gran espacio económico que facilite y acelere la industrialización latinoamericana, como supuesto necesario para elevar el nivel de vida de nuestros pueblos.

Lo anterior no significa en modo alguno que los Presidentes se hayan desinteresado de los problemas del campo. En su declaración reconocieron que las condiciones de vida de los trabajadores rurales y de los agricultores de América Latina deben ser transformadas para asegurar su plena participación en el progreso económico y social, y que con ese fin se ejecutarán programas integrales de modernización y colonización y de reforma agraria cuando los países lo requieran, ya que este asunto obviamente corresponde a la soberanía de cada uno de ellos, y en el caso de México hace ya medio siglo que se inició esa reforma. Para realizar esos objetivos y programas, contenidos ya en la Carta de Punta del Este de 1961, el Programa de Acción reconoce que es indispensable intensificar los esfuerzos internos y proveer recursos externos adicionales.

La integración operará fundamentalmente en el ámbito del desarrollo industrial, permitiendo una planeación de ese proceso en escala regional, y ya no a la muy limitada que permiten ahora los mercados nacionales, algunos muy raquíticos. Pero indudablemente que no alcanzará su objetivo si con la modernización del campo no se logra convertir en consumidores a las grandes masas campesinas de América Latina. Ese es, a mi juicio, el más importante de los retos planteados.

La segunda reflexión que deseo presentar es que, aun cuando en su definición rigurosa, como quedó explicado ya, el mer-

cado común es la creación de una zona económica sin barreras interiores y con una tarifa externa uniforme, ello supone, como los Presidentes lo dijeron con claridad, la coordinación de la política económica de los países latinoamericanos y también de sus legislaciones en áreas distintas de la arancelaria, tarea a que mucho pueden y deben contribuir los abogados. Por su importancia principalísima debe destacarse la política en materia monetaria y de crédito, buscando, como dice el Programa de Acción, la estabilidad monetaria en países que todavía no la logran; la política laboral; las prácticas y regulaciones bancarias; las normas del tránsito de personas, y las relativas a la inversión y a la empresa latinoamericana, que por su particular significación merece un comentario aparte como reflexión número tres.

Dice el Programa: "La integración debe estar plenamente al servicio de la América Latina, lo cual requiere un fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollarse y abastecer en forma eficiente al mercado regional. La iniciativa privada extranjera podrá cumplir una función importante para asegurar el logro de los objetivos de la integración dentro de las políticas aplicables de cada uno de los países de la América Latina."

El presidente Díaz Ordaz, en su discurso de Punta del Este, dijo a este respecto: "Reclamar para Latinoamérica la exclusividad de las decisiones políticas relativas a la integración significa, al propio tiempo, reconocer que han de ser fundamentalmente nuestro esfuerzo, nuestra imaginación y nuestros recursos los que cumplan la tarea y que servirá para beneficiar, en la medida de nuestros esfuerzos, y nos hemos puesto de acuerdo para asegurarlo, al propio mundo latinoamericano y no a grandes empresas ajenas a nosotros."

Esta, puedo atestiguarlo, fue una declaración que recibió el asenso general. Aun los representantes de los países que han sentido la integración como una cosa más urgente dijeron, en las sesiones finales de la XI Reunión de Consulta de Cancilleres que preparó los documentos de trabajo, que no querían la integración si sólo sirviera para abrir el gran espacio económico en que estamos pensando a las grandes empresas extranjeras.

Fuera de la enunciación del objetivo político, el Plan de Acción nada dice en cuanto al tratamiento de la inversión privada extranjera. El silencio no significa desconocimiento del problema; simplemente, tal es al menos mi testimonio, tácito reconocimiento de que por su gravedad y complejidad no era oportuno todavía emitir un pronunciamiento que para algunos países podría parecer excesivo y para otros insuficiente.

La posición mexicana, definida desde la histórica Conferencia de Bogotá de 1948, es clara, sencilla y firme: no aceptamos que el capital privado extranjero tenga más derechos que aquellos que le concede la legislación de cada país; por otra parte no desconocemos a ningún país el derecho, si así lo estima adecuado, de acelerar su desarrollo económico mediante el otorgamiento a ese capital de incentivos especiales. Esta idea está implícitamente recogida en el Plan de Acción. al mencionar éste "a las políticas aplicables de cada uno de los países de la América Latina".

A medida que se adelanta en el camino de la integración, el problema tiene que ser reexaminado, pues, cuando se abran todas nuestras fronteras a la producción latinoamericana, la política de los países sobre esta materia ya no será como hasta

ahora una cuestión que no nos toca directamente, sino que nos afectará muy de cerca y muy gravemente.

En efecto, hemos dicho todos que la psicología del industrial latinoamericano debe acomodarse a la idea de que tendrá que prepararse para competir, sin otras defensas que las que naturalmente resulten de la cercanía de los mercados y de otros factores locales frente a la producción de dentro de la zona. Va a entablarse una auténtica competencia para mejorar la productividad en beneficio de nuestros pueblos; mas los supuestos en que todo ello descansa dejarían de ser ciertos si la lucha, lucha económica, pero lucha al fin, no fuese entre empresas auténticamente latinoamericanas.

Por otra parte, como no podemos negar a los países con menor capacidad para la formación de ahorros el derecho de aceptar el capital privado extranjero en condiciones que para otros países no serían ya admisibles, me limito a señalar que ésta es una cuestión de ingente complejidad y trascendencia que, como muchas otras alrededor del problema de la integración, reclamará ser abordada con objetividad y realismo y con profunda comprensión para los demás, pero dentro del criterio cardinal de que queremos que la integración no pierda el carácter que debe tener de proceso entrañablemente latinoamericano.

México, todos lo sabemos, no es un país exportador de capitales, aunque empieza a serlo en escala muy modesta en Centroamérica. Por eso el presidente Díaz Ordaz, en todos los pronunciamientos que hizo durante su viaje al Istmo y particularmente en San Salvador y en Tegucigalpa, donde trató con más amplitud las cuestiones económicas, dijo que no esperamos de otros más que aquello que estamos dispuestos a dar; y después, traduciendo en hechos concretos esta actitud de principio, dictó una resolución por la cual definió que nuestro país nunca hará representación diplomática en favor de mexicanos que sean socios de empresas extranjeras que operen en cualquiera de los países de la ALALC o del Mercado Común Centroamericano. Es mi convicción, y porque lo es la expreso, que, si una declaración similar, no solamente respecto del futuro mercado común latinoamericano, sino de todas las vastas áreas del mundo en proceso de desarrollo, hicieran los países que pueden ser y son exportadores de capital, se habría dado un paso adelante de mucha significación para los problemas de nuestra hora. De todos modos el capital emigraría o no de acuerdo con la confianza que él tuviera en el ambiente social, económico y político del país a donde fuese.

En conexión estrecha con este problema está el del acceso a la tecnología. Los grandes países industriales de economía mixta o no centralmente planificada deben, creo yo, buscar las fórmulas para que ese gran instrumento que tienen, de cooperar con los pobres, se libere de las limitaciones que ahora significa el hecho de que la transferencia de la tecnología al exterior está en muchos casos subordinada a intereses privados y no puede ser, por eso, instrumento que esté legítimamente al servicio de su política exterior.

La cuarta reflexión se refiere al viejo tema de la vinculación entre el financiamiento exterior para el desarrollo, en este caso para el desarrollo zonal, y la equidad en el comercio exterior. Las obras de infraestructura, nacionales y multinacionales, y la planeación y ejecución de las industrias "a economía de escala" van a reclamar no sólo de Estados Unidos, sino de todas las grandes naciones de alto desarrollo, su cooperación para que se vigoricen los instrumentos de asistencia financiera exterior que trabajan actualmente en América Latina, tanto

mundiales como regionales o nacionales. Es un hecho dolorosamente cierto que vamos entrando ya al último tercio de la década que se proclamó como la del desarrollo, y que dispare mucho de haberse cumplido la aspiración que había al principio de ella en cuanto al volumen de recursos que habrían de transferirse de las zonas ricas del mundo a las zonas pobres.

Eso da, a las normas sobre comercio exterior que los Presidentes recogieron en el capítulo III de su Plan de Acción, y a las que quedaron antes consignadas en la Carta de Punta del Este de 1961 y en el Acta Económico-Social de Río de Janeiro de 1966, una especial urgencia. Pues nuestro interés por la integración no debe mermar, sino al contrario, nuestros esfuerzos para expandir nuestros mercados fuera de América Latina y para que en ellos se dé a nuestras producciones, tanto de artículos manufacturados como de productos básicos, el tratamiento justo que se ha prometido, el cual, como se sabe, incluye el otorgamiento de preferencias no recíprocas.

Quinta: cuando se suscribió el Tratado de Montevideo se pensaba que había solamente un grupo de países, los llamados de desarrollo insuficiente, para los que habría que aceptar normas y tratamiento especiales. No pasaría mucho tiempo si se reconociese que hay además un grupo intermedio de países que la ALALC, a través de una decisión de su Conferencia, los denominados de mercado insuficiente, que también aspira a un tratamiento diverso y cuyas aspiraciones y demandas quedaron consagradas principalmente en la Declaración de Bogotá, emitida por los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y por los representantes de los Presidentes de Perú y Ecuador en agosto de 1966.

Los países de mayor desarrollo económico relativo, Argentina, Brasil y México, han aceptado, si bien con matices diversos, que se busquen fórmulas que satisfagan las aspiraciones y las inquietudes de los países medianos y pequeños, ya que lo que se busca para América Latina es promover un crecimiento armónico y equilibrado; por lo que los países de menor desarrollo económico relativo y, en la proporción que les corresponde, los de mercado insuficiente, deben tener tratamiento preferencial en materia comercial y de cooperación técnica y financiera. Traducir en fórmulas concretas este postulado de justicia es otro de los grandes retos a que se enfrentarán los hombres que tengan a su cargo en los próximos años cumplir con los mandatos de Punta del Este.

Sexta reflexión: en todo el mundo la tendencia es hacia la reducción de aranceles. No hace muchas semanas en Ginebra concluyó, con la llamada Ronda Kennedy, la más importante negociación multinacional que haya tenido lugar, en la que participaron los países que representan con mucho la mayoría de las transacciones internacionales. En ella se acordaron reducciones arancelarias que en promedio fueron del 35% y en muchos casos llegaron hasta 50%, y todo indica que este proceso no ha concluido.

El resultado de ello será que el margen de preferencia que a la producción latinoamericana tendrá dentro de la zona, frente a la de otras áreas, inevitablemente se irá reduciendo. Ya que, además, como criterio rector para la tarifa externa común los Presidentes señalaron que ella debe "promover la eficiencia y la productividad, así como la expansión del comercio". Lo cual es lógico. Si dentro de un mismo país es un problema cotidiano para los Gobiernos, al proteger a las industrias locales hacerlo sin olvidar los intereses y las resistencias de los consumidores y de los productores que usan maquinaria, bienes inter-

medios y otros insumos domésticos, con mayor razón va a prestatarse el problema cuando los productos procedan de otros países latinoamericanos.

De ahí la imperiosa necesidad que el Presidente de México señaló en su ya citado discurso ante la CEPAL en 1965, de que la integración económica beneficie a todos, a los grandes, a los medianos y a los pequeños y que dentro de cada país logre adhesión entusiasta también de todos los sectores sociales, principalmente de los campesinos, de los trabajadores y de los industriales.

Pero de ahí también la necesidad de que todos los países de la zona, los grandes, los medianos y los pequeños, no olviden que la eliminación de las barreras arancelarias y otras restricciones al comercio recíproco y el progresivo establecimiento de una tarifa externa común son elementos necesarios, pero de ninguna manera suficientes para acelerar, dentro de la justicia, el desarrollo económico latinoamericano.

Nunca perdamos de vista lo que, por lo demás, es obvio: que nuestros esfuerzos hacia un mercado común latinoamericano se inician en circunstancias muy distintas y mucho más diversas de aquellas a que se enfrentaban los países signatarios del Tratado de Roma que creó la Comunidad Económica Europea. Esto da especial importancia al capítulo V del Programa de Acción de los Presidentes, relativo al desarrollo educacional científico y tecnológico. Esto nos crea también la obligación de luchar dentro de cada país por elevar la productividad en todos los órdenes de la actividad económica, pues, sin una productividad más alta, el solo espacio económico ampliado no elevará los niveles de vida. Claro que junto a los técnicos necesitamos las obras de infraestructura, la planeación y los capitales, la habilidad empresarial y administrativa, y el establecimiento de las normas precisas para medir la eficiencia de las empresas estatales. Todo lo cual pone de relieve la ingente magnitud de la tarea que la América Latina tiene ante sí.

Deseo, para terminar, repetir ahora ante ustedes una reflexión que hice en Montevideo, durante la Segunda Reunión de Cancilleres de los países Miembros de la ALALC.

La Reunión estaba por terminar en un ambiente de pesimismo. Muy pocos eran los acuerdos a que se había llegado en relación con los problemas centrales, si bien avances valiosos se habían hecho sobre temas de carácter instrumental, como la constitución del Consejo de Ministros, como órgano rector de la política de la Asociación, un acuerdo transitorio para la solución de controversias y una Convención para el Libre Tránsito de Personas. Entonces, con el ánimo conciliatorio que el Presidente ha querido que sea nuestra norma cuando no están en juego los principios vitales de nuestra política exterior y acerca de los que no podemos ni queremos transigir, recordé a mis colegas la experiencia ya más que centenaria de nuestra propia integración económica nacional, que los mexicanos conocemos como la lucha para la supresión de las alcabalas.

Fue bandera, y una de las primeras, del Plan de Ayutla. Fue recogida el Constituyente de 1857 en debates memorables, particularmente el que tuvo lugar acerca de las facultades del Congreso para impedir el establecimiento de restricciones onerosas en el comercio entre los Estados, y en el que participaron Mata, Prieto, Ramírez y otras varias de las más lúcidas inteligencias de aquella Asamblea. Acordaron los constituyentes que

las alcabalas quedarían suprimidas no después del 1 de junio de 1858. No fue, sin embargo, sino hasta 1896 cuando en definitiva se haría la reforma constitucional para acabar con ellas, lo cual fue cosa distinta de lograr su erradicación efectiva.

La ley reglamentaria del texto constitucional que prohíbe a los Estados establecer restricciones en su comercio recíproco, que el Constituyente de 1917 redactó en forma aún más enérgica que el de 1857 —pues comprende a todas las restricciones y no solamente a las onerosas—, no vendría a darse sino a fines de 1953, es decir casi un siglo después de la promesa del Plan de Ayutla.

En la iniciativa del presidente Ruiz Cortines se tenía, sin embargo, que reconocer lo que sigue: “Ostensiblemente o bajo disfraz que las encubre, se ha vuelto a usar, en la recaudación de los impuestos, la forma de la alcabala. El fenómeno tiene raíces profundas y no se debe simplemente al prurito de utilizar procedimientos vedados, sino que hay que atribuirlo en gran parte a la limitación de recursos de los fiscos locales. El Gobierno sabe que no es razonable esperar que pueda resolverse de inmediato un problema con el que se viene luchando hace un siglo. Es firme la intención de atacarlo, pero es indispensable tomar en cuenta todos los hechos reales y las dificultades económicas y hasta sociales con que se tropezará. Fundamentalmente se apelará al convencimiento y al propio y legítimo interés de las entidades federativas. Pues no se trata de reducir la participación de los Estados en el producto nacional, sino de elevarla. Por eso se lista una serie de medidas concretas para vigorizar las economías locales y elevar los medios de que disponen.”

Sería completamente ajeno al propósito y a la intención de estas conferencias ahondar en las causas políticas, económicas y jurídicas por las que, a pesar de su noble intención, la Ley de 1953 tampoco logró acabar con el terco problema. Pero me parece que todos podemos convenir en que la situación de hoy, en punto a las trabas al comercio interior derivadas de disposiciones fiscales de carácter local, es distinta de la que era, no digamos ya hace un siglo, sino hace treinta años. El progreso es evidente.

Sólo que ese progreso ha tenido lugar más en materia industrial que en materia agrícola, más en los Estados relativamente prósperos que en los pobres, más en las áreas que cuentan ya con buenas vías de comunicación que en las menos bien comunicadas.

Si el problema lo proyectamos al campo vastísimo de Latinoamérica, comprenderemos la sabia prudencia con que los Presidentes, al mismo tiempo que asumieron el compromiso político de la integración, reconocieron que la tarea será larga y difícil.

Vendrán de seguro horas de desaliento y de pesimismo. Unos hombres sucederán a otros en el manejo de estos problemas; y sólo me resta expresar la esperanza de que los obstáculos, lejos de constituir argumentos en contra de la integración, vigoricen su decisión de seguir luchando por ella.

No olvidemos, en efecto, que la integración de América Latina, además de su contenido económico, tiene otro, político, que por sí solo justifica los esfuerzos máximos. Los Presidentes de América, en Punta del Este, sembraron la semilla para construir con sentido moderno y realista, la gran nación latinoamericana en que han soñado a lo largo de siglo y medio muchos de nuestros próceres.