

VISITA PRESIDENCIAL A WASHINGTON:

Defensa de los intereses comerciales de México y América Latina

Desde hace algunos meses ha adquirido características de actualidad el debate alrededor de la protección industrial en México. Se dice que los márgenes de protección han sido excesivos y que la industria "de invernadero", nacida y estimulada al amparo proteccionista, limita fundamentalmente las posibilidades de exportación y aumenta los costos, económicos y sociales, de la industrialización. Se acepta que si bien la existencia de rígidos cinturones aduaneros es una condición básica para el impulso inicial y posterior fortalecimiento de la planta industrial, a ciertos niveles de madurez es preciso programar una reducción importante de los mencionados márgenes proteccionistas. En todo caso, salvo excepciones circunstanciales, en México las políticas restrictivas de las importaciones han perseguido fines de desarrollo económico.

Sin embargo, sea cual fuere el criterio que se mantenga sobre la política de protección industrial, parece claro que ésta constituye un instrumento característico de economías que se hallan en las primeras etapas de su proceso de desarrollo industrial.

En el comunicado conjunto firmado recientemente en Washington por los Presidentes de México y Estados Unidos se hace constar la preocupación del gobierno mexicano "por las repercusiones adversas" que tendría en México la aprobación por parte del Congreso norteamericano de las leyes que le han sido propuestas a fin de restringir las importaciones norteamericanas. La víspera de la expedición de este comunicado, el viernes 27 de octubre, el licenciado Gustavo Díaz Ordaz había manifestado ante el Congreso de Estados Unidos que era difícil concebir el que este país necesitara implantar políticas restrictivas para proteger "a una industria incipiente que no lo es". El día anterior, el jueves 26 de octubre, se había pronunciado ante la Organización de los Estados Americanos en favor de que las normas que rijan el comercio mundial no signifiquen obstáculos al desarrollo de los países no industrializados, ahondando en la idea de que la acción común de éstos debe suponer la unión de esfuerzos para que se cumplan las orientaciones y acuerdos aprobados en la primera reunión de la UNCTAD, al menos por lo que se refiere a la conservación del *statu quo*. Igualmente, manifestó que la política comercial general de las naciones en desarrollo, y la de integración económica en particular, deberá evitar los procedimientos que tiendan a beneficiar a terceros países.

En términos generales, en los dos discursos pronunciados y en la entrevista de prensa concedida a los reporteros acreditados en Washington, el Presidente de México reiteró que la ayuda financiera, la asistencia técnica o cualquier otra fórmula de cooperación económica internacional (inclusive la integración regional), pierden toda su posible eficacia si no han sido precedidas por medidas concretas que modifiquen sustancialmente las actuales tendencias de comercio mundial, tanto en lo que se refiere a los precios de los productos primarios, como en lo concerniente al acceso a los mercados de los países desarrollados de los productos manufacturados o semimanufacturados procedentes de las naciones en vías de desarrollo.

El licenciado Díaz Ordaz salía al paso, de esta manera, de las propuestas encaminadas a restringir las importaciones de Estados Unidos que actualmente se debaten en el Congreso de ese país. Como es sabido, por iniciativa de varios senadores norteamericanos, el Congreso ha recibido varios proyectos de ley que pretenden restringir las importaciones, con objeto de reducir los persistentes márgenes deficitarios de la balanza de pagos estadounidense. Se encuentran en estudio los proyectos de ley para restringir la importación de plomo y cinc, estaño, acero, carnes frescas y congeladas, fresa, algodón, artículos electrónicos, pescado, mariscos y otros productos alimenticios, textiles, productos lácteos y petróleo. Sin pretender hacer un análisis completo, puede decirse que, de acuerdo con las cifras de comercio exterior de México correspondientes a 1966, la aprobación de estas leyes puede afectar a más de 2 000 millones de pesos de las exportaciones mexicanas (el 10% aproximadamente). Estas leyes pueden afectar al 78.7% de las exportaciones mexicanas de plomo, al 83.9% de las de cinc, al 99.8% de las de carne, a la totalidad de las de camarón, al 98.9% de las de fresa, y al 39% de las de algodón.

Probablemente la oportunidad de la visita a Washington pueda calibrarse por este fenómeno circunstancial, no previsto cuando se programó inicialmente el viaje. En esta ocasión el mandatario mexicano habló no sólo en nombre de nuestro país, sino en el de toda América Latina: pues, aun cuando aclaró no estar autorizado para hacerse portavoz de la región en su conjunto, llamó la atención de los senadores y representantes norteamericanos en relación a los problemas que para los países pobres traería la aprobación de las leyes mencionadas, afirmando que “el deterioro del comercio exterior no es para muchos pueblos un problema de buenos o malos negocios sino cuestión de vida o muerte para millones de hombres, mujeres, ancianos y niños”. “El subdesarrollo —dijo—, no es una de tantas maneras de llamar al ‘folklore’ de remotos países; encierra un drama humano de incalculables consecuencias, por lo que implica de recursos naturales que no se aprovechan, de estéril pérdida de vidas, de desperdicio de energía creadora, de talentos que no llegan nunca a florecer.”

Es claro que si Estados Unidos pretende mejorar su balanza de pagos manejando exclusivamente un renglón de la balanza comercial —el de importaciones—, no tardarán en dejarse sentir los efectos contrarios a los esperados, cuando la capacidad de compra de los países en desarrollo se vea mermada como consecuencia inevitable de las reducciones de sus exportaciones al mercado norteamericano. Igualmente claro se presenta el hecho de que si los desequilibrios de la balanza de pagos norteamericana obedecen a que el saldo favorable en su balanza comercial no es capaz de compensar el saldo desfavorable que se registra en la de capital deberá ser sobre ésta sobre la que se actúe, sin que ello signifique la reducción en los programas de asistencia técnica y financiera al exterior. No debe olvidarse que, como se señaló recientemente, “. . . dado que los desequilibrios [de balanza de pagos en los países desarrollados] surgieron por sus relaciones con otros países desarrollados, es inaceptable que los países menos desarrollados sufran por ello”.¹

El Grupo Andino y las perspectivas de la integración

El Grupo Andino, constituido por los países firmantes de la Declaración de Bogotá (agosto de 1966), celebra este mes en Lima la cuarta reunión de su Comisión Mixta, sin que se haya resuelto aún si se convierte de inmediato en una subregión institucionalizada dentro de la ALALC. Esta circunstancia qui-

¹ Willard L. Thorp, presidente del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCED, en el discurso inaugural de la VI Reunión Anual a Alto Nivel. *Comercio Exterior*, octubre 1967, pp. 782-784.

zá extrañe a quienes durante los últimos seis meses han tenido noticia de que Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela han estado trabajando conjuntamente en la Comisión Mixta y en comités especializados, principalmente con miras a establecer una corporación común de fomento y varios acuerdos de complementación industrial. En realidad, aunque la Declaración de Bogotá data de casi año y medio, el "programa de acción inmediata" que contiene no se puso en marcha hasta que los Presidentes de América, congregados en Punta del Este (abril de 1967), declararon que aceptaban la idea de acuerdos subregionales, sin la obligación de extender a los demás países de la ALALC los tratamientos preferentes que se estipulen entre los miembros de tales acuerdos.

Eliminado el obstáculo en principio, los países del Grupo Andino decidieron constituir en seguida su Comisión Mixta, organismo gubernamental encargado de proponer a los más altos niveles las medidas apropiadas para el cumplimiento del programa convenido. La instalación de ese organismo y su primera reunión se efectuó en Viña del Mar, a fines de junio del presente año. En esa oportunidad, los representantes de los gobiernos de Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela revisaron los puntos esenciales de la Declaración de Bogotá, definieron los lineamientos básicos de lo que podría ser un acuerdo subregional, estudiaron la estructura más recomendable de éste y fijaron las tareas de realización más inmediata, centrándolas en la formación de la Corporación Andina de Fomento y en el avance de proyectos de complementación para los sectores de la petroquímica, la industria automotriz y la siderurgia. En cuanto a los principios básicos de un posible acuerdo subregional, los cinco países convinieron en que "el acceso de cualquier otro país de ALALC al acuerdo subregional deberá ser previamente negociado". Además, la Delegación de Perú hizo constar en acta, constancia que ha renovado hasta ahora en las sucesivas ocasiones en que el asunto se ha discutido y planteado dentro del Grupo Andino, que "en lo que respecta a un posible acuerdo subregional carecía de instrucciones y facultades para comprometer a su país en favor de la concertación de tal acuerdo".

En la tercera reunión de la Comisión Mixta, verificada en Caracas (mediados de agosto último), el Grupo Andino elaboró y aprobó un documento con las "bases de un acuerdo subregional" que luego sometió a la Segunda Reunión del Consejo de Ministros de la ALALC. Como se recordará, el Consejo de Ministros (agosto-septiembre, Asunción) aprobó dichas bases y, al mismo tiempo, adoptó diez principios que deberán inspirar las normas de cualesquiera acuerdos subregionales que lleguen a establecerse entre países de la ALALC. Por consiguiente, en la actualidad el Grupo Andino podría acordar, en el marco legal de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, constituirse en una subregión y funcionar como tal.

La recapitulación de antecedentes hecha hasta ahora permite intentar un breve análisis del cuadro que ofrece el proceso de integración latinoamericano, tomando en cuenta, justamente, el factor subregional. En primer término hay que señalar que la tendencia del intercambio comercial dentro de la ALALC observada en 1966 se confirma en lo que va del año, ya que la atonía parece dejar paso a una sensible declinación (si se exceptúa a Argentina). Asimismo, los últimos datos relativos a acuerdos de complementación industrial entre los países asociados revelan que se ha procedido a anular cerca de 30 proyectos de acuerdo elaborados a lo largo de estos años en distintas reuniones sectoriales. El primero en ser eliminado ha sido el proyecto de acuerdo en la industria automotriz, que databa de 1963. Esta anulación se debe, en unos casos, a la inclusión en listas nacionales de varios productos que figuraban en los proyectos de acuerdo y, en otros casos, a que transcurridos uno o más años los gobiernos seguían sin tomar en cuenta dichos proyectos. Ambos datos dominan un panorama poco alentador y acrecientan los motivos que justifican y hacen indispensable la exploración de nuevos caminos de avance. Uno de ellos puede serlo, sin duda, el agrupamiento subregional.

Ahora bien, habría que entender desde ahora que los acuerdos subregionales definidos según los principios que aprobó en Asunción el Consejo de Ministros de la ALALC no representan una forma excluyente de otras estructuras posibles. No hay duda de que desde que se firmó el Tratado de Montevideo en febrero de 1960 la estructura y los mecanismos del proceso de integración regional han experimentado importantes modificaciones y se encuentran ahora, más particularmente, en un estado fluido de readaptación. Recuérdese, por ejemplo, el reconocimiento de una nueva categoría de países (los de mercado insuficiente) y la creación de organismos no previstos en el Tratado, como los Consejos Permanentes y, sobre todo, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Igualmente, las orientaciones de-

finidas en la Declaración de los Presidentes de América introducen factores dinámicos y aspectos nuevos en el proceso de integración.

Volviendo a lo subregional, en relación con el Grupo Andino, habría que insistir en su naturaleza eminentemente experimental y, por lo tanto, en la inoperancia de normas excesivamente rígidas y definiciones precipitadamente elaboradas. No parece forzoso, y quizá ni siquiera sea conveniente, que el Grupo Subregional se considere transitorio dentro del proceso regional de integración. Podría dar lugar a una unión económico-política permanente. Tampoco parece indispensable que se fundamente en la misma estrategia que la de la ALALC, que pone en primer plano la desgravación arancelaria y en el segundo la promoción de inversiones regionales; por el contrario, el Grupo Subregional debería invertir los términos. Es alentador, en cualquier caso, que el Grupo Andino haya centrado gran parte de su actividad en estudiar la formación de una Corporación de Fomento que se encargará de “impulsar el proceso de integración subregional, orientar una especialización nacional y una equitativa distribución de las inversiones dentro del área: impulsar el aprovechamiento de las oportunidades y recursos que ofrezca su área de acción, mediante la creación de empresas de producción o de servicios y la ampliación y modernización de las existencias”. El rumbo así marcado a los esfuerzos de los cinco países miembros es, sin duda, un acierto indiscutible, pero de la medida en que la Corporación sea un ente con autoridad firme y centralizada y con recursos suficientes, dependerá sobre todo el éxito de su labor y también con toda probabilidad el éxito del propio Grupo Andino. Es estimulante, a la vez, observar que otra gran parte de los esfuerzos del Grupo se aplica a la concertación de complementaciones industriales, la más avanzada de las cuales, la del ramo de la petroquímica, parece haber alcanzado una interesante fase de concreción, gracias al protocolo firmado en Bogotá a fines del pasado mes de octubre.

Sin embargo, ha de observarse que la reserva peruana ante la institucionalización probable del Grupo Andino como Grupo Subregional dentro de la ALALC no es, como se entenderá fácilmente, ni el único ni el principal problema que afronta el Grupo. Muy recientemente, el importante organismo que en Venezuela representa al sector privado, Fedecámaras, daba a conocer en Caracas un amplio documento en el que criticaba a fondo los fundamentos del proyectado acuerdo subregional. El reproche de Fedecámaras era que la subregión que se ha delineado es “un mecanismo que reproduce el esquema de la ALALC en una dimensión menor y con las desventajas de su reducido tamaño...”. Por el contrario, Fedecámaras se pronuncia por “una agrupación de países orientada a estudiar, seleccionar y ejecutar programas prioritarios de edificación de infraestructura, promoción industrial y planes de inversión de dimensiones zonales y mecanismos de armonización de las políticas monetarias, fiscales, laborales, etc.”. Igualmente, debería estar dirigida a sustentar la tesis de la necesidad de celebrar “acuerdos de complementación cerrados”, entre países de la agrupación, o entre éstos y algún otro país de la Zona, que propicien la constitución de industrias con mercado asegurado.

La controversia es de primordial importancia y sería de desear que tanto los países del Grupo Andino como los demás miembros de la ALALC meditaran en los términos de la misma y contribuyeran a hallar las soluciones más adecuadas.

CARTA DE ARGEL:

Las reivindicaciones económicas del Tercer Mundo

No deja de resultar significativa la forma en que la prensa financiera de los grandes centros industriales dio cuenta del desarrollo de la Reunión Ministerial del Grupo de los 77, celebrada en Argel a lo largo del mes de octubre. En esas noticias se describieron —con minuciosidad no exenta de cierta mala

fe— los motivos de fricción que, tanto en los terrenos económico y comercial como en el político, surgieron a lo largo de los debates, augurándose en cada oportunidad el inminente colapso de la Reunión. En estas condiciones, para todos aquellos que carecían de informaciones más directas, resultó un tanto sorprendente el que, sin necesidad de prolongar los debates más allá de lo inicialmente previsto, los países en desarrollo adoptaran sin disentimiento la Carta de Argel: su pliego de demandas económicas y comerciales frente a los países industriales.¹

Como es de todos sabido, la Reunión de Argel tenía como objetivo conseguir la unificación de los puntos de vista de los países en desarrollo en torno a la posición que asumirán en Nueva Delhi, al celebrarse el segundo período de sesiones de la UNCTAD. Para conseguir tal unificación, en la Reunión de Argel se trató de armonizar las posiciones de cada una de las tres grandes regiones del Tercer Mundo: la de América Latina, contenida en la Carta del Tequendama;² la de Asia, contenida en la Declaración de Bangkok, y la de Africa, contenida en la Declaración de Argel de los países africanos. Por lo tanto, los trabajos de la Reunión se limitaron a trasladar a la Carta de Argel los puntos de vista comunes contenidos en los documentos regionales y a discutir, con vistas a llegar a una transacción, aquellos aspectos en los que se manifestaban disidencias.

No se pretende presentar, en este breve comentario, una perspectiva general de las negociaciones de Nueva Delhi, pues para ello haría falta conocer con precisión lo que los países desarrollados colocarán en el otro platillo de la balanza, y esto no podrá saberse a ciencia cierta antes de la próxima reunión ministerial de la OCED. Lo que aquí se pretende es evaluar la posición de la Reunión de Argel en el largo camino emprendido en Ginebra en 1964, con el objetivo de convertir a las relaciones económicas entre países en un factor verdadero de impulso de las economías menos avanzadas.

Son muy numerosos los puntos de acuerdo entre los países en desarrollo y, desde luego, exceden con mucho en magnitud e importancia a los puntos de disidencia. Los primeros abarcan a buen número de los temas que se han venido debatiendo en los trabajos de la UNCTAD, desde aquellos que se relacionan con el mejoramiento de las condiciones de acceso de los productos primarios a los mercados de los países industriales, hasta los que aluden a la necesidad de contar con un esquema flexible de financiamiento complementario que independice la ejecución de los programas de desarrollo de las eventualidades de los mercados internacionales de materias primas. (Cabe subrayar que, aunque la gestión para “refinanciar y programar nuevamente los préstamos en condiciones y modalidades fáciles”, prevista en la Carta de Argel, cuenta con el apoyo general de los países en desarrollo, debería ser promovida directamente por aquellos que se encuentren en la situación de “dificultades inminentés” prevista en el documento para el desarrollo de tal gestión.). Sería reiterativo intentar aquí una enumeración exhaustiva de estos y otros puntos de contacto. Empero, están dotados de una característica común que vale la pena subrayar: representan demandas conjuntas de dos terceras partes de la Humanidad. Sin duda, esta es una característica que no debería pasar desapercibida para los países que tienen que presentar, en breve plazo, una respuesta a tales demandas.

Los países en desarrollo han comprobado reiteradamente que la consecución de avances importantes en el terreno declarativo no se corresponde, por lo general, con la instrumentación de avances concretos. Así ha ocurrido con casi la totalidad de las recomendaciones emanadas de la primera reunión de la UNCTAD y con buena parte de los puntos incluidos en el capítulo sobre comercio y desarrollo del GATT. Por lo tanto, se han planteado ahora el objetivo de obtener, en Nueva Delhi, compromisos de orden formal que, siempre que sea posible, supongan plazos definidos de aplicación. Es evidente que sólo de este modo podrá darse el salto que va de la manifestación de buenas intenciones a la aplicación concreta de políticas por parte de los países avanzados.

En términos generales, puede decirse que fueron dos los aspectos en los que, en la Reunión de Argel, se manifestaron disidencias más que circunstanciales entre los países del Tercer Mundo: la cuestión de los sistemas verticales de preferencias discriminatorias y el problema del trato que habrá de

¹ Véase el texto de la Carta de Argel, así como fragmentos de algunos de los discursos pronunciados en la Reunión, en el “Suplemento” de este mismo número de *Comercio Exterior*.

² Véase el texto de este documento en *Comercio Exterior*, octubre de 1967, pp. 792-798.

concederse a los países menos avanzados entre los países en desarrollo. En ambos aspectos, se llegó en Argel a soluciones de avenencia, consistentes en profundizar el estudio sobre ambas cuestiones, antes de definir medidas específicas sobre cada una de ellas.

En el caso de las preferencias verticales, se manifestaron algunas apreciaciones que no dejan de despertar inquietud. De manera que es difícil calificar de afortunada, se decidió ligar el debate acerca del establecimiento de un sistema universal, no discriminatorio y no recíproco de preferencias para las *manufacturas y semimanufacturas* de todos los países en desarrollo en los mercados de todos los países industriales, con la eliminación de los esquemas existentes que conceden entrada preferencial a los *productos básicos* de ciertos países en desarrollo en los mercados de algunos países industriales. Independientemente de que es conveniente perseguir la eliminación de los sistemas preferenciales discriminatorios, mediante el aseguramiento de ventajas equivalentes a los países en desarrollo que ahora se ven favorecidos por ellos, no puede olvidarse que, en la forma en que están ahora planteados, tales sistemas representan una ventaja no extensiva a favor de países de menor desarrollo relativo, que difícilmente estarían en posibilidad de aprovecharse de un sistema general para la exportación preferencial de manufacturas. Además, parece conveniente que la eliminación de los esquemas preferenciales discriminatorios para productos básicos se negocie dentro del programa general de medidas tendientes a mejorar las condiciones del comercio internacional de esos productos e independientemente del establecimiento de preferencias generales para los productos manufacturados.

La cuestión del trato especial para los países menos desarrollados entre los países en desarrollo se complica por el hecho de que, numéricamente, son los más. Parece excesivamente complicado definir políticas de comercio internacional de aplicación universal que incluyan un escalonamiento preferencial progresivo en relación inversa al grado de desarrollo alcanzado. La situación se complica aún más si se hacen intervenir factores relacionados con la efectividad relativa de destinos alternativos de un volumen determinado de recursos, por ejemplo de recursos de asistencia externa, y si se tiene en cuenta la capacidad de absorción de tales recursos en países de grado muy primitivo de desarrollo. Por otra parte, al considerar esta cuestión resulta indispensable replantear la del esfuerzo interno correlativo: ¿en qué medida sociedades tradicionales, sin elementos de cohesión nacional y regidas conforme a moldes autoritarios, manejados por un grupo muy pequeño, pueden ser partícipes verdaderos de una política internacional de comercio y desarrollo?

Deliberadamente se ha dejado para la parte final de este comentario la apreciación de lo que quizá sea el aspecto más significativo de la Reunión de Argel: el surgimiento al primer plano de la discusión de una serie de aspectos de orden político. Vale la pena recordar que en los trabajos de la UNCTAD y de otros organismos internacionales relacionados con las cuestiones económicas, se había huido de los planteamientos políticos por el temor de que sólo contribuyesen a complicar un panorama que desde ningún punto de vista podía considerarse como sencillo.

Empero, la experiencia de Argel parece demostrar que, al introducir en los debates esos elementos políticos, se contribuye a colocar todo el examen de los problemas del mundo en desarrollo en un marco de referencia más acorde con la realidad global del mundo en el último tercio del siglo xx. Debe tenerse en cuenta que, en numerosas instancias, la solución de problemas económicos que se había planteado acudiendo sólo a las variables directamente relacionadas, se frustró por la acción de factores políticos que no se habían tomado en cuenta en el análisis. Sin embargo, no parece lícito concluir sin una prevención: la consideración de los factores políticos pertinentes, al examinar los problemas económicos y comerciales del mundo en desarrollo, no debiera conducir a callejones sin salida. Parece que las consideraciones debieran estar presididas por una clara conciencia de la identidad de propósitos a largo plazo, que permita superar, como ocurrió en Argel, algunas diferencias políticas o económicas circunstanciales.