

MÉXICO Y EL PACTO ANDINO

ROMEO FLORES CABALLERO

LOS ESFUERZOS DE INTEGRACIÓN en América Latina se han distinguido más por el señalamiento de los problemas fundamentales que afectan el desarrollo económico y social de la región, y por el planteamiento teórico de la solución de estos problemas, que por hacer funcionar en la práctica los modelos diseñados por los técnicos. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ha servido, desde la década de los sesenta, como el gran esquema de integración y ha sido la "idea fuerza",¹ que mantiene vivo el espíritu integracionista de la región. Sin embargo, dentro de este esquema general, ha surgido el Acuerdo de Cartagena como generador de un nuevo impulso dinamizador de la integración latinoamericana en todos sus aspectos y ha logrado que su estructura y sus objetivos no sólo despierten el interés de los países de América Latina en la ALALC sino que trascienda las fronteras de nuestro Continente.

El gobierno de México vio con simpatía la creación y desarrollo de este nuevo intento desde 1969 y, a partir de 1972, tomó una serie de decisiones tendientes a definir la política que habrá de observar en relación con los países miembros del Grupo Andino. Este trabajo tiene por objeto describir la naturaleza de estas relaciones en base a los antecedentes de la firma del Acuerdo; describir sus objetivos, sus principales características, la posición mexicana frente a este progreso, la actuación de ambos en las recientes reuniones de Jefes de Organismos de Integración dentro de la ALALC, así como señalar algunas perspectivas de las relaciones entre México y el Grupo Andino en el futuro.

La necesidad de impulsar la integración económica de América Latina mediante la creación de la ALALC obedecía, según estudios de la época,

¹ Gustavo Magariños, "La ALALC: la experiencia de una evolución de once años", en E. Wyndham-White, *et. al.*, *La integración latinoamericana en una etapa de decisiones*. Buenos Aires, BID-INTAL, 1973, p. 98. Adelante citados respectivamente Magariños, "La ALALC" y E. Wyndham-White, *La integración latinoamericana*.

a una serie de factores entre los que destacaban: *a*) la disminución de la tasa de crecimiento del producto de habitantes que era de 2.7 entre 1945 y 1955; *b*) la disminución de los precios de los productos primarios en el mercado mundial; *c*) la falta de industria; *d*) la baja producción de los bienes de capital; *e*) la estrechez de los mercados nacionales; *f*) la necesidad de resguardar la producción primaria o industrial de competencias fuera de la región; *g*) la creciente presión demográfica; *h*) la falta de capitales; *i*) la disparidad de gravámenes y tarifas aduaneras; *j*) la necesidad de promover la industrialización a fin de lograr que disminuyera la mano de obra ocupada en labores agrícolas, y *k*) la ausencia de un sistema uniforme de cambios.²

Los expertos consideraron que esta situación se podría cambiar si se lograba acelerar el desarrollo equilibrado de América Latina; procurar la industrialización de la agricultura y del resto de las actividades primarias; realizar el proceso de sustitución de importaciones dentro de un mercado común; modificar las condiciones en que se concedía el financiamiento internacional, y lograr que se incluyeran todos los bienes que se producen en la región en un intercambio regional eliminando las restricciones y los derechos aduaneros que la dificultaban mediante un acuerdo que habría de realizarse “de inmediato pero de ejecución progresiva”.³

Para conseguir los objetivos anteriores, los signatarios del Tratado de Montevideo elaboraron un plan en el que se procuraría: *a*) incluir a todos los países del área; *b*) conceder tratamiento especial a los países menos desarrollados; *c*) incluir todos los bienes que se producen en la región; *d*) procurar la especialización de industrias y de otras actividades entre los países que la integran; *e*) eliminar las restricciones y derechos aduaneros; *f*) establecer reglas de competencia; *g*) diseñar un sistema de créditos y asistencia técnica; *h*) formar un organismo coordinador de las

² Son muchas las fuentes que cubren la historia de la ALALC. Entre las más importantes destacan: Víctor L. Urquidí, *Trajectoria del mercado común latinoamericano*. México, CEMLA, 1960; Naciones Unidas, *El mercado común latinoamericano*. México, julio de 1959. Rómulo Almeida, “origen, funcionamiento y problemas de la asociación latinoamericana de libre comercio” en Rómulo Almeida et al., *La integración latinoamericana: situación y perspectivas*. Buenos Aires, INTAL, 1965; Miguel S. Wionczek, “Historia del tratado de Montevideo” en Miguel S. Wionczek, *Integración de la América latina: experiencias y perspectivas*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, *La asociación latinoamericana de libre comercio: conceptos generales y documentos*, Vol. I. México, S. H. y C. P., 1960.

³ Naciones Unidas, *El mercado común latinoamericano*. México, julio de 1959, p. 24.

actividades y un cuerpo consultivo; i) procurar la decidida participación e interés de la iniciativa privada.⁴

La firma del Tratado de Montevideo, realizada en febrero de 1960, marcó el inicio de una esperanza para Latinoamérica. Los países signatarios se avocaron de inmediato a consolidar los acuerdos firmados y se advertía un franco optimismo de todas las partes contratantes. Sin embargo, transcurridos tres años de operación comenzaron a surgir serios problemas en la estructura, en los mecanismos operacionales, especialmente en lo relativo a la liberación del comercio, y en la distribución de los beneficios derivados de la integración.

El triunfo de la idea "comercialista" basada en la ampliación de mercados a través de un programa de liberación comercial, defendida por los países desarrollados del área, se oponía a la tesis "industrialista" de los menos desarrollados, cuyo énfasis se acentuaba en la creación de instrumentos de programación industrial eficaces, la participación más activa de los Estados en la economía, y la realización de cambios de la estructura económica y social de los países. Esta división de ideas originó que se reconsideraran algunos de los principios del Tratado principalmente en función de los beneficios que obtenían los países medianos y pequeños de la región.

La formulación de dos tipos de listas de productos: la Lista Nacional, que incluye productos cuyo arancel se reduciría en un 8% anual en promedio; y la Lista Común, que incluiría productos para los que se eliminarían la totalidad de los gravámenes en un periodo de doce años, probaron su efectividad sólo en los primeros años de actividad. Con base en estos mecanismos, se hicieron 11 115 concesiones en Listas Nacionales en el periodo de 1962 a 1973. De ellas, casi el 70% se otorgaron en los dos primeros años de funcionamiento,⁵ y las negociaciones de la Lista Común sólo llegaron a cumplir el primer tramo, en 1964, sin lograr un avance significativo, desde entonces, por la diversidad de criterios sostenidos por las partes contratantes.

Sin embargo, es evidente que aun con estos mecanismos se logró ter-

⁴ Para una mejor comprensión de este tema pueden consultarse los estudios de Naciones Unidas, *El mercado común latinoamericano*, pp. 24-28; y Miguel S. Wionczek, "Historia del tratado de Montevideo", *op. cit.*, p. 63.

⁵ Eliseo Mendoza Berrueto, "Análisis de la situación actual de México frente a la ALALC: sus perspectivas a corto y a largo plazo". Asociación Nacional de Economistas Consultores, A. C., *Diálogo sobre México y la integración económica de América Latina, Memoria*. México, julio de 1973, p. 29. Estas cifras también pueden consultarse en ALALC/C.XII/dc 30 (30 de octubre de 1972) y en *Síntesis Mensual* de ALALC, Núm. 81, marzo de 1972.

minar con la concentración de las actividades comerciales en el Cono Sur así como disminuir el bilateralismo que prevalecía en América Latina después de la guerra, y con ello, aumentar notoriamente el comercio entre los países miembros.⁶

Asimismo, el aumento del comercio propició el establecimiento y la operación de un mecanismo multilateral de créditos recíprocos basado en la compensación multilateral periódica de saldos; el establecimiento de medidas tendientes a mejorar las comunicaciones y los transportes así como la realización de una serie de estudios sobre el área que permitieron comprender más cabalmente los problemas de la región. Igualmente se formularon nuevos modelos para conseguir el desarrollo económico y social. Y, junto con todo ello, se formó una escuela importante de latinoamericanistas expertos en diversos problemas derivados de la integración.

A pesar de los augurios con que se iniciaron los programas de integración de los países de América Latina y los logros alcanzados, la ejecución de los planes, la realización de los programas y el funcionamiento de la ALALC habrían de enfrentarse a una serie de problemas entre los que se destacan los siguientes: 1) los diferentes grados de desarrollo, industrialización y nivel medio de ingreso de los países signatarios; 2) la exigua proporción del comercio en artículos manufacturados en relación con la producción total; 3) la excesiva concentración geográfica del comercio en el Cono Sur; 4) la lentitud con que tienden a crecer las exportaciones de bienes y servicios; 5) falta de agilidad, uniformidad y dinamismo en la administración de los mecanismos arancelarios; 6) la falta de una autoridad que tomara decisiones por el interés superior de las partes contratantes; 7) automatismo en la ejecución de los acuerdos y falta de elementos dinámicos y creativos para ejecutarlos; 8) insuficientes e inadecuados mecanismos institucionales para lograr los propósitos; 9) la persistencia de políticas autárquicas y estructuras tradicionales en la tenencia de la tierra; 10) la aparente incompatibilidad que en ocasiones se presentaba entre la integración nacional con la regional; 11) la indisposición de los grupos de interés de los países más desarrollados para enfrentarse a posibles competidores que se formarían en el mercado; 12) la falta de coordinación que permitía la actuación independiente de cada país al imitar a los demás sin especificación de las actividades ni de comercio recíproco; 13) excesiva protección a las industrias nacionales ocasionando la fabricación de artículos de mala calidad y permitiendo la formación de monopolios y oligopolios con el consecuente aumento en los precios de los productos; 14) el deficiente sistema de comunicaciones y de transporte;

⁶ Magariños, "La ALALC", pp. 110-111.

15) la existencia de una geografía que dificulta las comunicaciones; 16) la inestabilidad política de los gobiernos con la consecuente falta de continuidad de las políticas y los programas, y 17) el excesivo nacionalismo de algunos países que no estaban dispuestos a sacrificar intereses nacionales en beneficio de los regionales.

A estos obstáculos se podrían agregar otros como: a) la persistencia de tratados bilaterales entre países del área y los Estados Unidos; b) la importante y creciente participación de las compañías transnacionales, especialmente norteamericanas, en el área; y c) el hecho de que la integración económica de América Latina sea considerada, por algunos, como un objetivo no declarado de la política exterior de los Estados Unidos porque, en algunos casos, el financiamiento de las operaciones se hace a través del BID y del BIRF,⁷ con las ataduras políticas que esto implica.

A pesar de todos los obstáculos, la mayor preocupación se basaba en que la concentración de los beneficios derivados de la integración en los países grandes o más desarrollados, y las ventajas especiales aprobadas en favor de los países menos desarrollados, dejaban desprotegidos a los países medianos o de mercado insuficiente. Éstos, al no disfrutar de tratamiento especial dentro del programa de integración, se encontraron con que las concesiones que se hacían entre sí se extendían automáticamente a todos los países y, por supuesto, a los más desarrollados, es decir a Argentina, Brasil y México, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida en que se funda el Tratado de Montevideo. Estos países resultaban, por tanto, perjudicados en sus programas internos.⁸

⁷ Son innumerables las fuentes que señalan los obstáculos a que se ha enfrentado la ALALC. Pueden consultarse, entre otras: Raúl Prebisch, "Los obstáculos al mercado común latinoamericano" en Miguel S. Wionczek, *Integración de la América Latina: experiencias y perspectivas*, pp. 136-150; Sidney Dell, "Apreciaciones sobre el Tratado de Montevideo", en *Ibid.*, pp. 94-114; Joseph Grunwald, *et al.*, *Latin American Integration and U. S. Policy*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1972, pp. 5, 10, 32-34, 55-56, 79-80. Julio Zamora Bátiz, "Palabras del señor presidente del comité ejecutivo permanente de la ALALC..." en E. Wyndham-White, *La integración latinoamericana*, pp. xv-xx; Carlos Lleras Restrepo. "Los aspectos políticos y sociales de la integración de América Latina", en *Ibid.*, pp. 60-94; Alberto Solá, "Visión crítica de la ALALC", *Ibid.*, pp. 126-130.

⁸ Felipe Salazar Santos, *Una visión general del grupo andino*. J/UC/6 Rev. (14 de agosto de 1973). p. 1. Para una mejor comprensión de este importante tema deben consultarse, entre otros: Celso Lafer, "El GATT, la cláusula de la nación más favorecida y América Latina", en Francisco Orrego Vicuña, Ed., *América Latina y la cláusula de la nación más favorecida*. Santiago de Chile, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1972, pp. 123-148; Bernardo Sepúlveda Amor, "GATT, ALALC y el trato de más favor", en *Ibid.*, pp. 151-173; Félix Peña,

Esta situación especial de los países de mercado insuficiente fue creando una especie de “clase media internacional”⁹ de la región integrada por Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela que adquiría conciencia de su condición en la medida en que aumentaban las dificultades de competencia con los países más avanzados en el campo de los productos manufacturados. Fueron estos países los que, a partir de 1963, iniciaron los estudios correspondientes para definir más cabalmente su posición en el proceso de integración y los que diseñaron la estrategia correspondiente para reformar la ALALC, que había entrado, según sus críticos, en una “crisis profunda” derivada de “hondas diferencias conceptuales” entre los países miembros que afectaban fundamentalmente la “efectiva reciprocidad de beneficios” mundiales consignada en el preámbulo del Tratado de Montevideo.¹⁰

Los primeros pasos seguidos por los países de mercado insuficiente fue el de formar un bloque común durante la Tercera Reunión de la ALALC, celebrada el 21 de noviembre de 1963. Allí lograron la aprobación de la Resolución 71 que incorporaba la idea de lograr en América Latina el “desarrollo equilibrado y armónico”. Idea que a su vez llevaba implícita la urgencia de adoptar y diseñar una política en favor de los países medianos y pequeños. Esta resolución también implicaba el reconocimiento de la disparidad del desarrollo en favor de los países industrializados de la región, Argentina, Brasil y México, y la aceptación por parte de éstos de la necesidad del cambio.

La estrategia adquirió un mayor significado cuando el presidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, a pocos meses de haber tomado posesión de su cargo, reunió a los presidentes de Chile y Venezuela, así como a los delegados personales de los presidentes de Ecuador y Perú a fin de fijar el camino que habría de seguirse en relación con los procesos de integración de América Latina. La Declaración de Bogotá, resultado de esta reunión, tuvo dos efectos inmediatos. Por una parte, se confirmaron las críticas negativas que se habían externado en relación con algunos de los objetivos, los mecanismos de operación y la estructura administrativa de la ALALC y, por la otra, se reconocía al más alto nivel de los países representados la necesidad de reorientar el proceso de integración mediante el diseño de una política en favor de los países menos desarrollados del área, y el planteamiento de la búsqueda de nuevos rumbos con el fin de acelerar el proceso para llegar a la creación del Mercado Común

“La Cláusula de la nación más favorecida en el sistema jurídico de la asociación latinoamericana de libre comercio”, en *Ibid.*, pp. 177-193.

⁹ Felipe Salazar Santos, *Una visión general del grupo andino*, p. 99.

¹⁰ Magariños, “La ALALC”, p. 99.

Latinoamericano. Asimismo se acordó establecer un programa de acción inmediata que normara la actitud que estos países deberían tomar en las próximas reuniones de la ALALC relacionadas con la complementación e integración económica, la coordinación y acción conjunta en los aspectos comercial, industrial, financiero y de servicios y cooperación técnica. Para tal efecto, acordaron la creación de una Comisión Mixta en la que estuvieran representados los países signatarios con el objetivo fundamental de proponer medidas para el cumplimiento de los compromisos contraídos entre ellos y de evaluar periódicamente los progresos alcanzados y decidir la estrategia adecuada para lograr los objetivos de la Declaración.

La idea de celebrar acuerdos subregionales y las críticas al proceso de integración habrían de retomarse con mayor dinamismo al año siguiente. Esto trajo como consecuencia la reunión de los Presidentes de América en Punta del Este, Uruguay, quienes, reunidos en abril de 1967, suscribieron una buena parte de los postulados de la Declaración de Bogotá, especialmente en lo relativo al aceleramiento del proceso de conversión de la ALALC en un mercado común en 15 años a partir de 1970, la concertación de acuerdos regionales aunque "de carácter transitorio", el reconocimiento una vez más de la desigualdad de desarrollo de los países miembros y de la necesidad de promover el "crecimiento armónico y equilibrado".

A pesar del optimismo que generó esta reunión, los Presidentes parecían estar muy preocupados por la posibilidad de que la "unidad" y la "solidaridad" de América se vieran afectadas tanto por las severas críticas que se hacían a la ALALC, como por la determinación de los presidentes andinos de llevar el proceso de integración hacia nuevas fronteras sin contar con el respaldo decidido de los países grandes de la región. Por ello se explica el exagerado énfasis concedido en la reunión a los principios e instituciones del sistema interamericano, especialmente lo contenido en la Carta de Punta del Este, el Acta Económico-Social de Río de Janeiro y en el Protocolo de Buenos Aires de reformas a la carta de la Organización de Estados Americanos. Una vez aceptado el proceso de que la unidad y la solidaridad latinoamericanas no estaban amenazadas, se procedió a la suscripción de los enunciados de la Declaración de Bogotá en lo relativo, entre otras cuestiones, a la creación del Mercado Común a partir de 1970, el fortalecimiento de empresas latinoamericanas, la formulación de programas y políticas sobre ciencia, tecnología e inversión extranjera, la concertación de acuerdos de complementación industrial, la creación de acuerdos subregionales de integración económica y el tratamiento preferencial en materia comercial y de cooperación técnica y financiera a los

países de menor desarrollo económico relativo y, en la “proporción que les corresponda”, a los países de mercado insuficiente.

Sin embargo, cuando por instrucciones de los Presidentes, los Ministros de Relaciones Exteriores se reunieron cuatro meses después en Asunción, Paraguay, para discutir los planes de ejecución de los principios contenidos en la Declaración aprobada, se llegó “implícitamente” a la conclusión de que el plan aprobado por los jefes de gobierno “no era un plan ni tampoco era viable”.¹¹ A pesar de esto, fue posible que el Consejo de Ministros del Comité Ejecutivo Permanente (CEP) de la ALALC aprobara las resoluciones 202, 203 y 222 en que se establecían respectivamente las normas a que deberían someterse los acuerdos subregionales: las bases de un acuerdo subregional presentado por Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, previamente elaboradas por la Comisión Mixta nombrada en la Declaración de Bogotá y su compatibilidad con los protocolos y la estructura jurídica del Tratado de Montevideo.

Los esfuerzos iniciados en 1963 por los países medianos y de menor desarrollo relativo tendientes a reformar la ALALC habían completado su primer etapa en 1966 con la Declaración de Bogotá. La segunda etapa se inició después de tres años de este acontecimiento al superar tanto los obstáculos internos dentro de los objetivos y estructura del organismo en proceso de formación como los que presentaba la ALALC, y se concluyó en la Sexta Reunión de la Comisión Mixta de la Comisión cuando las delegaciones de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú aprobaron el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969 y cuando el CEP, ALALC, en sesión extraordinaria iniciada el 9 de julio del mismo año, aprobó la compatibilidad del Acuerdo con el Tratado de Montevideo.

Esta Declaración de Compatibilidad reflejaba, según palabras del Presidente de la Sesión, “la armonía fundamental” que había prevalecido en la ALALC con relación a los asuntos esenciales, a pesar de las discrepancias que hubieran podido existir. Éste mismo agregaba que la “integración más acelerada” que proponían los países andinos mejoraría las condiciones existentes con el objeto de conseguir el “pronto reparto equitativo de las ventajas de la integración regional y contribuir de esta manera al objetivo final de formar el Mercado Común Latinoamericano.”¹²

Es evidente que el éxito alcanzado por los países andinos en la formación de un mercado subregional se debió a la acción coordinada de los

¹¹ Félix Peña, “El grupo andino: un nuevo enfoque de participación internacional de países en desarrollo”. Mimeo., marzo de 1973, p. 24.

¹² Resolución 179 CEP/ALALC, en Junta del Acuerdo de Cartagena, *Historia documental del acuerdo de Cartagena*. Lima, Perú, Editorial Imprenta DESA, 1973, pp. 134-135.

delegados de estos países dentro del marco de la ALALC, derivada de una política y estrategia ordenada por sus Presidentes. Estos esfuerzos, sin embargo se ubican dentro de una América Latina sujeta a cambios internos y externos que en cierta medida sirvieron de respaldo a la estrategia andina.

En la segunda mitad de la década de los sesenta el mundo presenció, entre otros acontecimientos, el fin de la guerra fría, el paso de la bipolaridad a un sistema multipolar que permitía la acción independiente de pequeños países y la formación de nuevas asociaciones, el acercamiento entre países de diferentes sistemas ideológicos, el surgimiento de nuevos bloques económicos, el cambio de la amenaza de la confrontación nuclear como factor dominante en las relaciones internacionales a la confrontación y competencia económica y tecnológica.¹³

En América Latina la ALALC, como ya se ha visto, logró que se diversificara el comercio en cuanto a productos y en cuanto a países, al mismo tiempo que era responsable de un aumento del intercambio de 1 076 millones de dólares en 1961 a 2 874 millones dólares en 1971; diversificación y aumento que benefició el comercio de exportación de todos los países en la zona.¹⁴ A pesar de ello, no fue posible lograr que disminuyera el desempleo, resolver los problemas de la balanza de pagos, obtener una mejor distribución del ingreso, disminuir el índice de analfabetismo o reducir el endeudamiento externo que, al contrario, aumentó considerablemente.¹⁵

Asimismo, la Alianza para el Progreso perdió el ímpetu y la importancia inicial y, con ello, la naturaleza de la cooperación de parte de Estados Unidos. La ALALC se sumergió en una crisis grave, evidenciada por las dificultades en su funcionamiento, su debilidad, y su estancamiento. Al mismo tiempo que los mejores expertos sobre problemas de integración reconocían que la ALALC "había sido" un instrumento útil, y aceptaban implícitamente que era necesario reformarla para que pudiera ser un mejor instrumento de integración.¹⁶ La aprobación del Protocolo de Caracas aumentó la incertidumbre. La disminución del interés de Estados Unidos en los asuntos latinoamericanos facilitó la aceptación del pluralismo ideológico y, con ello, la adopción de nuevos modelos de desa-

¹³ Celso Lafer y Félix Peña, *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales*. Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1973, pp. 17-19.

¹⁴ Magariños, "La ALALC", p. 111.

¹⁵ Germánico Salgado Peñaherrera, "El grupo andino y el poder de la acción solidaria", en E. Wyndham-White, *La integración latinoamericana*, p. 131.

¹⁶ Raúl Prebisch, "La integración económica en América Latina", en E. Wyndham-White, *La integración latinoamericana*, p. 33.

rollo, como el que se experimentaba en Chile y el que se desprendía del triunfo de la revolución peruana de 1968; el crecimiento del estatismo y el afianzamiento nacionalista que significaba un aumento de la participación del Estado en las actividades económicas; el aumento de la competencia de las empresas multinacionales de diferentes continentes por obtener el mercado de la región; el cambio de actitud de los gobiernos latinoamericanos frente a las inversiones extranjeras y frente a los términos en que se concedía la transferencia de ciencia y tecnología; la participación de una nueva generación de expertos en problemas de integración, formada desde los inicios del Tratado de Montevideo, y el fracaso en los esfuerzos por obtener un mejor trato para los países de menor desarrollo relativo y mercado insuficiente, por parte de los países grandes del área.¹⁷ Todo ello condujo a la toma de conciencia de los problemas de la región, de su nuevo contexto interior y exterior, y de la necesidad del cambio.

El cambio que se necesitaba, de acuerdo con los firmantes del Pacto Andino, debería basarse en los siguientes objetivos: *a)* promover el desarrollo equilibrado y armónico; *b)* acelerar el crecimiento de la subregión y de los países miembros mediante la integración económica; y *c)* contribuir a la conversión de la ALALC en un mercado común para el beneficio de la subregión, es decir, lo que se quería era “crecer más, distribuir mejor y crear las bases de un ritmo de desarrollo autosustentado y no dependiente a largo plazo.”¹⁸

Para lograr los objetivos anteriores, el Acuerdo establece mecanismos para: *a)* armonizar políticas económicas y sociales y adoptar normas comunes en determinadas materias especiales, para aumentar la capacidad de negociación de los países andinos, no sólo frente al resto de los países de América Latina sino en otras regiones, y evitar que medidas unilaterales afecten los objetivos en su conjunto. La armonización de políticas requerirá la adopción de una tarifa externa común; de normas que regulen la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, del fomento industrial de los países miembros para evitar competencias desleales, así como de la coordinación de políticas sociales, educativas, y las que cubren los aspectos financieros; *b)* diseñar programas de liberación aduanera que incluyan todos los productos de la subregión que se espera concluir en diciembre de 1980; *c)* establecer un arancel externo común que cubrirá todos los productos y que será adaptado en forma gradual y automática. El arancel será el instrumento en que se base la política

¹⁷ Félix Peña, “El grupo andino”, pp. 23-27.

¹⁸ Junta del Acuerdo de Cartagena, *Bases para una estrategia subregional de desarrollo*, Lima, Perú, Unidad de Comunicaciones, 1972, p. 6.

comercial de la subregión y no podrá modificarse unilateralmente; *d*) realizar una programación industrial tendiente a disminuir las diferencias de desarrollo de los países miembros mediante la programación conjunta de las inversiones, la especialización y localización de las plantas y la aprobación de los programas sectoriales.

De igual manera se ha establecido un régimen especial para Bolivia y Ecuador a fin de acelerar el desarrollo económico dándoseles prioridad en lo que se refiere al establecimiento de plantas industriales en sus territorios; a su participación en programas sectoriales de desarrollo industrial y en la canalización de recursos financieros a través de la Corporación Andina de Fomento. Asimismo se ejecutaron programas de desarrollo agropecuario "mediante el esfuerzo gradual y sistemático de armonización de políticas". Estos programas habrían de realizarse por etapas aprovechando primero las producciones con déficit marcados de abastecimiento para evitar efectos negativos sobre el empleo y el uso de recursos existentes.

Finalmente, para llevar a la práctica los objetivos y mecanismos mencionados del Acuerdo, se constituyó un régimen institucional encabezado por la Comisión y la Junta, "un órgano comunitario genuino,"¹⁹ con capacidad de iniciativa y decisión suficiente para "coordinar los planes de desarrollo nacionales y armonizarlos a nivel regional".

Pero la medida más sobresaliente del Pacto Andino, hasta ahora, ha sido la Decisión 24 que sienta las bases para el Régimen Común al Tratamiento de Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, la Decisión 46 sobre Empresas Multinacionales y la Decisión 57 sobre el Programa Sectorial de Desarrollo Industrial del Sector Metalmeccánico.

La Decisión 24 señalada como un hecho clave o "la prueba de fuego" tanto en el proceso interno de integración andina, como en la reafirmación de este proceso en el ámbito internacional, define las normas a que deberán ajustarse los capitales provenientes de fuera del área tomando en cuenta el interés de la integración de la región en su conjunto así como el de las economías nacionales. Destaca los sectores de actividad y las condiciones en que deben admitirse los capitales del exterior; determina los sectores que se reservarán a las empresas nacionales; señala la rentabilidad de los capitales que pueden ser girados al exterior en un 14 por ciento anual sobre el valor de las inversiones. Asimismo aclara que las empresas extranjeras establecidas antes de la vigencia de las dispo-

¹⁹ Germánico Salgado Peñaherrera, "Ponencia del Dr. ... en la conferencia iberoamericana de ministros de planificación y desarrollo" Madrid, 21-25 de mayo de 1973, Mimeo., p. 21.

siciones deberán transformarse en nacionales o mixtas en un periodo de 15 años en Chile, Colombia y Perú y 20 años para Ecuador y Bolivia. Contiene además normas sobre marcas, patentes, licencias y regalías de carácter específico, así como sobre la transferencia de tecnología, a fin de promover una política tecnológica regional que produzca, asimile y adopte tecnología, y evitar la transferencia indiscriminada que implique salidas innecesarias de divisas. Finalmente, extiende una invitación para que los países miembros estimulen la adquisición de productos que incorporen tecnología de origen subregional. Los méritos del Acuerdo en este sentido son importantes porque no existían hasta la aprobación de esta decisión antecedentes para lograr objetivos tan ambiciosos por países en vías de desarrollo.

Esta decisión, aprobada en diciembre de 1970, tenía como antecedentes en la materia tanto la Declaración de Bogotá, que señalaba que la inversión extranjera podría contribuir al desarrollo económico de la región “siempre que estimule la capitalización del país donde se radique; facilite la participación amplia del capital nacional... y no cree obstáculos para la integración regional”, como en la Declaración de Presidentes de América que establecía la incorporación de Latinoamérica a los beneficios del progreso científico y tecnológico mediante la creación y ampliación de los programas nacionales de ciencia y tecnología. Un antecedente más era el convencimiento, por parte de los Presidentes, de que para lograr que la integración estuviera plenamente al servicio de América Latina, se hacía necesario fortalecer la empresa latinoamericana mediante un “vigoroso respaldo, financiero y técnico”, que le permitiera desarrollarse para establecer eficazmente el mercado regional.

Este señalamiento es particularmente importante porque la Decisión 24 fue objeto de serias críticas tanto internas como externas. Sobre ella se habían “formulado reparos a veces con acrimonia” en el sentido de que constituiría una barrera infranqueable para la inversión extranjera que redundaría en perjuicio del área.²⁰ Sin embargo estas críticas habrían de disminuir con la incorporación de Venezuela, cuyo monto de inversión extranjera es alto, al Pacto Andino, no tanto en virtud de negociaciones que significaran un costo político mediante el sacrificio de algunos de los principios incorporados en la Decisión 24, sino como un acto de “adhesión en el más amplio sentido de la palabra”. En este mismo sentido, la aceptación de los términos de esta Decisión por Colombia después de librar una “batalla jurídica”²¹ interna para su aprobación por el congreso

²⁰ Felipe Salazar Santos, “Una visión general del grupo andino”, p. 31.

²¹ Gustavo Fernández Saavedra, “Exposición del Dr. ... jefe de la unidad de

colombiano y la declaración del influyente Consejo de las Américas que antes había anunciado la paralización de inversiones en el Grupo Andino y ahora aseguraba que era “pura fantasía cualquier idea de que el corte de inversiones en la región provocaría una disminución de los controles a las inversiones extranjeras”, y, a la vez, manifestaba “el creciente interés” por invertir en la subregión.²² Esto afianzaba el convencimiento, por parte de los países andinos, de las bondades del proceso de integración en relación al Régimen Común de Capitales Extranjeros.

Mediante la Decisión 46 se aprobó el Régimen Uniforme de la Empresa Multinacional y Reglamento del Tratamiento al Capital Subregional. Esta decisión es de particular importancia porque tiende al fortalecimiento de la capacidad empresarial de la subregión con el fin de aprovechar las ventajas del mercado ampliado; a la canalización de los ahorros generados en la subregión hacia sectores considerados como prioritarios y, de esta manera, programar más fácilmente las actividades industriales. Asimismo hace posible la ejecución de proyectos de beneficio subregional cuyo “costo, magnitud o complejidad tecnológica impidan su realización por un solo país miembro”; y finalmente coadyuvan a la generación de fuentes de trabajo en la subregión.

Junto con estos objetivos, la Decisión 46 define como empresa multinacional²³ la que cuenta con aportes de capital de dos o más países de la región. En ellas la participación de capital extranjero no deberá exceder al 45% del capital de la empresa y la participación de los inversionistas nacionales de cada país miembro en una empresa multinacional no podrá ser inferior al 15% de la participación total de la subregión. La mayoría evidente de capitales nacionales deberá reflejarse en la dirección técnica, administrativa, financiera y comercial de la empresa.

Esta Decisión es de especial importancia si tomamos en cuenta la constante preocupación que ha generado en la economía internacional el

asuntos jurídicos de la junta del acuerdo de Cartagena... presentada en el Seminario Andino Mexicano”. México, 14 de agosto de 1973, Mimeo., pp. 1-2.

²² *Correo*, Lima, 13 de agosto de 1973. Citado por Gustavo Fernández Saavedra, “Exposición...”, p. 2.

²³ Las empresas multinacionales también son conocidas con los nombres de “internacional”, “multinacional”, “transnacional”, “plurinacional”, “etnocéntrica”, “geocéntrica”, “policéntrica”, etc. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo se ha utilizado el término transnacional para las empresas cuya matriz se encuentra fuera de América Latina, y multinacional aquella que reúne los requisitos de la Decisión 46 del Acuerdo de Cartagena. Para una mejor explicación de este problema puede consultarse Bernardo Sepúlveda Amor, *La estrategia de las corporaciones transnacionales y el sistema jurídico de Estados Unidos: la experiencia latinoamericana*. México, 1974, Mimeo., pp. 4-7.

establecimiento de empresas transnacionales en países pequeños, al grado de influir, por su enorme poderío económico, en los asuntos políticos internos de los países en donde radican. El ejemplo de la General Motors resulta ser el más socorrido sobre este asunto ya que su producción tiene un valor que supera al de los países de América Latina en su conjunto, con la excepción de Argentina, Brasil y México. Ésta no es, por supuesto la única empresa de estas magnitudes que opera en América Latina. Sin embargo, si tomamos en cuenta que su implantación en áreas determinadas está condicionada por los mercados potenciales, entre otras consideraciones, y si tomamos en cuenta que el mercado potencial de los países miembros del Pacto Andino estaría integrado por más de cien millones de personas y un producto superior a setenta mil millones de dólares, existe una evidente justificación para una política capaz de fijar las condiciones a que se deberán someter estas empresas, si se intenta lograr con éxito los objetivos y finalidades nacionales y subregionales de los principios establecidos en el Acuerdo de Cartagena.²⁴

La Decisión 57, firmada en agosto de 1972, sienta las bases del Primer Programa Sectorial de Desarrollo Industrial del Sector Metal Mecánico, con la designación de 91 unidades distribuidas entre cinco países con una propuesta adicional que sería presentada por Venezuela a partir de febrero de 1973. La importancia de este sector es evidente porque las importaciones de estos productos a la subregión ascendían a 1 300 millones de dólares en 1970, es decir el 52% del total de las importaciones. Y porque, además de ser este sector el principal abastecedor de los bienes de inversión de la región, la Decisión 57 guarda estrechas relaciones con los principios de las decisiones 24 y 47. Más importante aún resulta el hecho de que la demanda interna de productos metalmecánicos será superior a 11 500 millones de dólares, en 1985. Para esta misma fecha se espera que la producción subregional, de cumplirse el programa, sea capaz de abastecer el 72% de la demanda, es decir una cantidad aproximada de 8 300 millones de dólares.²⁵

Este programa fue considerado como prioritario dentro de la estrategia del Pacto Andino en virtud de que su desarrollo "es condición para abrir el camino, particularmente en los países de menor desarrollo relativo,

²⁴ Véase sobre este asunto a Germánico Salgado Peñaherrera, *El grupo andino y la inversión extranjera: las líneas básicas de una política regional en relación con la empresa transnacional J/M SG/S Rev. 2* (17 de noviembre, 1972), pp. 4-5.

²⁵ Junta del Acuerdo de Cartagena, *Grupo andino. Primer programa sectorial de desarrollo industrial del sector metal mecánico*. Lima, Perú, Unidad de Comunicaciones, 1973, p. 5 y Junta del Acuerdo de Cartagena, *Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo*, Cap. nr, pp. 9-18.

hacia la construcción de una infraestructura industrial y para la posterior especialización de la producción de los bienes de capital".²⁶ Además, con la firma de esta Decisión, la primera en llevarse a la práctica, se asegura que los países miembros del Pacto estén en condiciones de desarrollar las instalaciones y la tecnología suficiente para lograr efectos positivos en otros sectores industriales. Asimismo se ejerce un efecto de demostración a los interesados y los observadores del proceso de integración andino. Esto, sin estar sujeto a acuerdos o negociaciones posteriores.

Este programa que constituía "un esfuerzo inédito", tuvo que acelerarse para evitar que fuera obstaculizado por el desarrollo natural de los países miembros. Por esta razón se acordó que a los treinta días de firmado el Acuerdo serían eliminados los gravámenes y las restricciones de los productos provenientes de países diferentes al favorecido, que sirvieran para su utilización en la planta industrial asignada.

En términos estrictos, la ejecución del programa del Sector Metal Mecánico pondrá a prueba las bases mismas del Acuerdo de Cartagena, porque para tener éxito se requiere de la combinación de políticas nacionales con las regionales así como la coordinación de los intereses de los sectores públicos y privados y la superación de los obstáculos de carácter técnico. El éxito en estas cuestiones hará posible que se logre la política de beneficios equilibrados que define la unidad interna del Grupo.

Esta brevísima descripción de las principales decisiones de los países miembros del Acuerdo de Cartagena no da cuenta de otros aspectos igualmente importantes que sería necesario destacar. Entre ellos, la cohesión interna que han logrado los miembros al superar los obstáculos de su constitución; la audacia con que se han hecho los planteamientos más importantes; la celeridad con que se han estado cumpliendo los plazos del Acuerdo en cuanto a la liberación del intercambio, aranceles y al tratamiento a países de menor desarrollo relativo, la capacidad negociadora del grupo en su conjunto y la confianza depositada en los principales órganos administrativos: la Comisión, representante de los intereses nacionales y la Junta, con autonomía suficiente para proponer medidas en beneficio del interés común de la región en su conjunto; y la CAF que coordina el financiamiento multinacional.

El optimismo con que se han emprendido los trabajos del Grupo Andino plantea dudas, sin embargo, acerca de la posibilidad de ejecución real de algunos de los objetivos. Las dudas se basan en la naturaleza de ciertos cambios económicos y políticos que se han producido en la subregión des-

²⁶ Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, *Grupo andino: análisis de realizaciones y perspectivas. Texto preliminar*, Inst/8 (enero, 1973), p. 22. Adelante citado ILPES. *Grupo andino*.

de 1969. Entre ellos los sobrevenidos en Bolivia, Chile y Ecuador que han afectado algunos compromisos ya contraídos entre los propios países y el Pacto especialmente en relación con la inversión extranjera. En otros, tal vez se susciten cambios en el sentido de que el alza de precios en los energéticos haga necesario reconsiderar las decisiones de tratamiento especial concedidas a países productores de petróleo como son Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Otra duda radica en el hecho de que se lleguen a cumplir algunos compromisos contraídos por los países miembros. Esto es importante por las complicaciones y la dificultad que existe para hacer cumplir los tratados y los convenios internacionales, "derivada de la falta de centralización del poder de cohesión que caracteriza las relaciones internacionales de cooperación e integración".²⁷ La preocupación sobre este asunto resulta de la falta de cumplimiento de compromisos asumidos tanto por los países miembros de la ALALC como MCCA.

Asimismo, aunque sea prematuro adelantar juicios, se advierte que algunos acuerdos relacionados con las Decisiones 24, 46 y 57, anteriormente descritas, no se han llevado a la práctica. Esto, unido a los cambios políticos y económicos derivados de la diversidad de ideologías de los gobiernos de los países miembros, dificultan los cálculos de posibilidades de lograr algunos objetivos del Pacto.

Lo que sucede aquí, según ha sido advertido por los expertos, es que existen de hecho, dos ritmos de integración. El primero, acelerado, que comprende las realizaciones institucionales y las grandes decisiones políticas y otro, más lento, relacionado con la ejecución de las decisiones políticas que afectan las economías de los países miembros, ya sea orientando la inversión o en la consecución de grados más avanzados de complementación económica.²⁸

Sin embargo, "el punto de no retorno está aún lejos".²⁹ Existen elementos suficientes para pensar que los problemas que pudieran surgir serán superados. Hasta ahora, cuando pareciera que las diferencias de criterios sobre las decisiones consideradas pondrían en crisis las bases mismas del Acuerdo, ha existido la voluntad suficiente para superar los obstáculos y marcar nuevas fronteras en el proceso de integración.

Una consideración final podría agregarse sobre las relaciones entre el Acuerdo de Cartagena y la ALALC para completar nuestro análisis. Es necesario tener en mente que el Grupo Andino no es un organismo diferente a la ALALC. Nació de su estructura jurídica. Fue concebido como

²⁷ Félix Peña, "El grupo andino", p. 37.

²⁸ ILPES, *Grupo andino*, p. 17.

²⁹ Félix Peña, "El grupo andino", p. 45.

estrategia para lograr el perfeccionamiento de la ALALC, y procurar su transformación en un mercado común. Según los expertos más eminentes del Acuerdo de Cartagena, éste “nunca fue concebido como un bloque autónomo, cerrado, independiente del resto de América con absurdas pretensiones de autarquía económica”.³⁰ El Tratado de Montevideo es la base jurídica donde descansa el Acuerdo de Cartagena concebido con el doble objetivo de remediar la situación desventajosa en que se encontraban un grupo de países medianos con el propósito de renegociar sus relaciones con el resto de los países del área e impulsar el proceso de integración latinoamericana en su conjunto.

Las bases del Acuerdo de Cartagena y los postulados del Protocolo de Caracas, que introduce modificaciones al Tratado de Montevideo, ambos aprobados en 1969, son la base en que descansarán los programas de dinamización, transformación y actualización de la ALALC. Pero, además, los países de América Latina, deberán salvar los obstáculos que hasta ahora han impedido los progresos de la ALALC, abandonando los prejuicios nacionalistas e intentar esfuerzos que superen los planteamientos retóricos tan socorridos por los políticos del continente, para conseguir la verdadera cohesión de América Latina. Sólo de esta manera nuestro continente se puede enfrentar con éxito a los desafíos que presentan las complicaciones del mundo que nos toca vivir.

Los países signatarios del Acuerdo de Cartagena —Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela— cubren una área de 5 457 000 kilómetros cuadrados que equivale a una superficie igual al 30% de la superficie de América del Sur. La población asciende a 67 millones de habitantes que equivalen un poco menos a la población de Argentina y México juntos. De mantenerse el ritmo de crecimiento de 3.1% anual los países andinos tendrán una población de 106 millones de habitantes para 1985. Una tercera parte de la población es considerada “económicamente activa”. Pero su mercado potencial podría ampliarse considerablemente de realizarse la redistribución del ingreso implícita en los programas del Pacto.

El producto interno bruto es de 30 893 millones de dólares, superior al de Argentina de 22 000 millones y cercano al de Brasil de 32 000 millones. Sin embargo, se considera que el producto interno bruto podrá ser de 85 000 millones de dólares en 1985.

La estructura productiva de la región se basa en su mayor parte en

³⁰ Felipe Salazar Santos, “Una visión general del grupo andino”, p. 44.

productos primarios: agricultura, minería y petróleo y en los servicios. La producción manufacturera es baja pero existe un gran potencial para producir bienes intermedios y de capital.

Las exportaciones del Grupo Andino llegaron en 1970 a casi 6 000 millones de dólares y las importaciones ascendieron a casi 4 700 millones. Las principales exportaciones están formadas principalmente por cobre refinado y en bruto, café, harina, plátano, azúcar, algodón y plomo. Pero, posee un notable poderío económico ya que produce el 16% del estaño del mundo, el 18% del antimonio, el 20% del total de la pesca mundial y el 19% del petróleo.³¹ Conforme a las cifras de que se dispone, se espera que el producto por habitante que era de 461 dólares en 1960 se eleve en 1985 a 800 dólares a precios de 1960.

La evidente importancia de estas cifras explica el diseño de las bases y principios del Acuerdo de Cartagena y el interés que ha despertado en diferentes grupos, bloques y países continentales y extracontinentales.

Las relaciones entre México y el Grupo Andino se iniciaron, de hecho, el 4 de julio de 1969, al abrirse en el seno de la ALALC las discusiones para considerar la compatibilidad del Acuerdo de Cartagena con el Tratado de Montevideo. El representante de México manifestó en esa ocasión la "enorme importancia del Acuerdo", y se permitió plantear algunas dudas, entre otros asuntos, sobre la naturaleza de las relaciones que se establecerían entre la Comisión del Acuerdo y el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC; las diferencias entre el programa de liberación del Acuerdo y los mecanismos ya establecidos en las Listas Nacionales del Tratado de Montevideo; las consecuencias de la adopción del arancel externo común del Acuerdo, con lo previsto en la solución 53 (II) sobre aranceles vigentes para terceros países dentro de la ALALC; así como algunas dudas sobre las resoluciones y disposiciones que afectan el comercio de productos agropecuarios y sobre las bases en que se funda la transitoriedad del Acuerdo.³²

Las respuestas expresadas por el representante de Colombia en nombre de los países andinos, dejaron satisfechas, por el momento, las dudas de los miembros de la delegación mexicana. Ésta, por intermedio de su representante, hizo referencia a la "forma tan contundente" en que se dejó aclarado que el Acuerdo "se ciñe fundamentalmente y seguirá siempre lo preceptuado en el Tratado de Montevideo". "Sin embargo, solicitó que

³¹ "Grupo andino duplicará producto interno bruto a fines de esta década", *El Comercio*, Lima, número especial, 26 de mayo de 1973, p. ni.

³² La intervención del representante de México, Mario Espinosa de los Reyes se puede consultar en Junta del Acuerdo de Cartagena, *Historia documental*, pp. 64-68.

se le permitiera analizar las respuestas con mayor detenimiento y transmitir las a su gobierno para su estudio. Finalmente, después de varias sesiones e intermedios”, el representante mexicano emitió su voto favorable, el 29 de julio de 1969, dejando constancia de que los compromisos adquiridos serían “siempre compatibles con la Declaración de los Presidentes de América, con las disposiciones pertinentes del Tratado de Montevideo y los compromisos derivados del mismo. Estos últimos deberían prevalecer sobre los adquiridos o que se adquirieran en el Acuerdo sub-regional, sin que éstos significaran una limitación para el cumplimiento de aquéllos”.³³

A partir de 1970 el nuevo régimen mexicano iniciaba un programa de gobierno ambicioso en sus relaciones con otros países. Éste tenía por objeto lograr un “proceso de reajuste y actualización”, con la firme intención de “colocar los cimientos de una nueva etapa en las relaciones internacionales”³⁴ e iniciar un “estilo nuevo en su comportamiento internacional”.³⁵ El cambio que se intentaba tenía por objeto abandonar la política exterior tradicional de México, sustentada en una actitud pasiva y cautelosa en sus relaciones económicas internacionales, con la intención de diversificar sus relaciones económicas y asumir una posición más activa entre los países del Tercer Mundo, en general, y de América Latina en particular.³⁶

Esta nueva posición mexicana encuentra su mejor explicación, tanto en la gravedad de los problemas económicos internos del país como en los esfuerzos oficiales del gobierno por mejorar su imagen, deteriorada notablemente después de los acontecimientos de 1968. Hasta entonces la tesis central del desarrollo estabilizador, que servía de marco a la política económica del gobierno y que se basaba en “actuar sobre los factores económicos que determinan el ahorro y acoplar las medidas de política para apresurar el proceso y reubicar el ahorro de donde se genera a donde se utiliza, con el fin de lograr una asignación eficiente de recursos”, había logrado un evidente crecimiento de la economía mexicana.³⁷ Sin embargo, a pesar de las bondades, este crecimiento se cimentó en una fuerte inversión extranjera y en el aumento desorbitado de la deuda pública externa que

³³ *Ibid.*, p. 132.

³⁴ Ricardo Valero, “La política exterior en la coyuntura actual de México”, *Foro Internacional*, Vol. XIII. Núm. 2 (50), octubre-diciembre, 1972, p. 292.

³⁵ Olga Pellicer de Brody, “Cambios recientes en la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, Vol. XIII. Núm. 2 (50), octubre-diciembre, 1972, p. 139.

³⁶ *Ibid.*, p. 140.

³⁷ Antonio Ortiz Mena, *Desarrollo estabilizador, una década de estrategia económica en México*. México, S.P.I., 1969.

ascendió de 1 200 millones de dólares en 1960 a casi 4 000 millones en 1969.

Lo más grave de esta crisis de dependencia de la economía mexicana en la deuda externa se evidenciaba en que el financiamiento del gasto público con fondos extranjeros había aumentado de un 30 por ciento en 1960 a casi un 70 por ciento en 1969 y que, además, los pagos por el servicio de la deuda externa llegaron a absorber en 1970 el 24 por ciento de las divisas de cuenta corriente lo que colocaba al país en los "límites de seguridad".³⁸

Junto a esto el país sufrió una baja notable en los precios de sus productos primarios en el mercado internacional, aumentó la importación de materias primas y creció el déficit de la balanza comercial y la de pagos a pesar de la promoción turística y el desarrollo de la frontera norte.

La economía, además, padeció las consecuencias de serios desequilibrios sectoriales. A este respecto cabe señalar que de los trece sectores en que se divide la economía del país, el sector industrial, integrado por petróleo, manufacturas, construcción, energía eléctrica, comercio y gobierno, fue más dinámico que el sector primario formado por la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. Este desequilibrio fue más evidente en la segunda mitad de la década de los sesenta, cuando la tasa anual de crecimiento de los sectores primarios ascendió a un 2.2 por ciento anual —una tercera parte de la tasa global de la economía que era de un 7.1 por ciento— y menos de una cuarta parte de la que correspondió a las actividades industriales que ascendió a 9.0 por ciento.³⁹ Pero, además, se advirtieron graves desequilibrios dentro de estos mismos sectores que agudizaban aún más la crisis.

La administración que se iniciaba en 1970 reconocía el crecimiento económico alcanzado en el país, a la vez que advertía que los avances no corres-

³⁸ María de los Ángeles Moreno y Romeo Flores Caballero, *La deuda exterior de México, 1940-1970. Análisis histórico-económico. Estudio preliminar*, México, 1973, Mimeo., p. 143.

³⁹ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México: la política económica del nuevo gobierno*. México 1971, p. 35. La situación económica de México ha sido analizada en varias fuentes entre las que destacan: Olga Pellicer, "Cambios recientes"; Leopoldo Solís, *Realidad económica mexicana*. México, Siglo XXI Editores, 1970; Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963. Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*. México, Siglo XXI Editores, 1972; Francisco Javeir Alejo, *La política fiscal en el desarrollo económico de México* (de próxima publicación por el Fondo de Cultura Económica); Clark W. Reynolds, *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*. New Haven, Yale University Press, 1970; Leopoldo Solís, "El sistema financiero en 1980." en *El perfil de México en 1980*. (México: Siglo XXI Editores, 1970).

pondían “al aumento de la riqueza”, al persistir una distribución “sumamente desigual del ingreso”. Asimismo consideraba que el desequilibrio presupuestal, la continuación del aumento del endeudamiento externo, así como otros factores negativos como el aumento del déficit de la balanza comercial, el contrabando y la corrupción hacían necesaria una política de correctivos de estructuras con tendencias negativas del pasado.⁴⁰ El mismo Presidente declaraba en su discurso de toma de posesión la necesidad de aumentar la tasa de empleo, distribuir el ingreso y ampliar el mercado interno, considerando que no era cierto que existiera “un dilema inevitable” entre la expansión económica que se requería y la distribución del ingreso.⁴¹

La nueva estrategia global de desarrollo tenía por objeto corregir esta situación. Por esta razón, la política del gobierno otorgó un lugar predominante al fomento de las exportaciones. De esta manera se podría financiar, “sin ataduras”, la compra de tecnología y maquinaria que aún no se producían en México y compensar, con el producto de las ventas al extranjero, la pérdida de divisas. Para poner en práctica estas medidas se crearon el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Con ellas se intentaba resolver “problemas agudos y ancestrales” que impedían el desarrollo de las exportaciones.⁴²

La justificación de esta medida se enmarcaba dentro de las cambiantes relaciones económicas mundiales, que repercutían directamente en la balanza de pagos mexicana debido al “volumen creciente de pagos a factores producidos del exterior, en la forma de remesas ligadas a la inversión extranjera directa y de intereses sobre deudas oficiales; del explosivo aumento de los gastos de turismo en el exterior y en importaciones fronterizas y de las necesidades de amortización de la deuda pública.”⁴³

El señalamiento de los correctivos iniciales de comercio internacional fueron expuestos por el Presidente en su discurso de toma de posesión cuando declaraba que haría un esfuerzo por mejorar las relaciones de

⁴⁰ Hugo B. Margáin, “Declaración del secretario de Hacienda y Crédito Público sobre la política económica del nuevo gobierno de México” en Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la política económica del nuevo gobierno*, p. 226.

⁴¹ Luis Echeverría Álvarez, “Discurso de toma de posesión del presidente de México” en Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la estructura económica del nuevo gobierno*, p. 176. El texto completo se localiza en: Presidencia de la República, *El Gobierno mexicano*, Núm 1, diciembre de 1970, pp. 9-26.

⁴² Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la política económica del nuevo gobierno*, p. 29.

⁴³ *Ibid.*, p. 30.

intercambio “particularmente entre países unidos por la geografía y por una amistad recíproca”. Esto, sin dejar de buscar nuevos mercados y mejorar la calidad de los artículos manufacturados en México, con el fin de hacerlos competitivos en calidad y precio con los extranjeros.⁴⁴

En este mismo sentido se aprobó una revisión a los estímulos fiscales a la exportación que comprendía la devolución de impuestos indirectos y de importación originados por “el bien que se exporta”. Y, en el mismo sentido, se decidió conceder mayores facilidades para importar temporalmente materias primas y productos intermedios que se incorporan a los artículos de exportación.⁴⁵ Desde entonces, las tendencias de la nueva política de comercio exterior de México se caracterizan por los esfuerzos para diversificar los mercados, estrechar las relaciones con otros países subdesarrollados y buscar socios capitalistas que contribuyan al desarrollo de la industria de exportación mexicana.⁴⁶

Esta nueva política de comercio exterior que intentaba expandirse a Japón, Europa y a los países socialistas se inició con buenos augurios en América Latina con el reforzamiento de las relaciones comerciales con los países de América Central a través de misiones comerciales y entrevistas a nivel presidencial, y que culminó con el viaje del Presidente a Perú y Chile, integrantes de la “avanzada progresista del área”.⁴⁷

Sin embargo, la política que habría de adoptar la nueva administración con respecto a América Latina quedó delineada, en cierta medida, por el Presidente en la alocución presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en donde señaló que “la integración económica es un instrumento colectivo para acelerar el progreso de América Latina, cuya realización debe constituir uno de los objetivos de la política nacional de cada uno de los países de la región. La integración es un proceso irreversible, toda vez que nuestros pueblos saben que no pueden quedar al margen de la tendencia hacia la formación de áreas económicas mayores, por lo que México tiene especial interés en hacer más estrechas y dinámicas sus relaciones económicas con todos los países vecinos y hermanos”.

Poco tiempo después, al manifestar su solidaridad con los países del Tercer Mundo al proponer la elaboración de una Carta de los Deberes

⁴⁴ Luis Echeverría Álvarez, “Discurso de toma de posesión” en Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la política económica del nuevo gobierno*, pp. 179-180.

⁴⁵ Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la política económica del nuevo gobierno*, p. 29.

⁴⁶ Olga Pellicer de Brody, “Cambios recientes”, p. 147.

⁴⁷ Ricardo Valero, “La política exterior en la coyuntura actual”, p. 307.

y Derechos Económicos de los Estados, volvió a hacer referencia especial a nuestro continente al declarar que México propiciaría “la adopción de medidas y apoyos concretos en beneficio de los países de menor desarrollo relativo” y, dentro de las posibilidades, concedería tratamiento especial, “sin exigir reciprocidad”, a países clasificados de esta manera en América Latina. Además reiteraba que la integración económica regional era “el instrumento idóneo” para acelerar el desarrollo latinoamericano y un proceso irrevocable que tendía a la formación de “espacios económicos más amplios”. Asimismo expresaba la confianza de México en el proceso de integración latinoamericano, donde una “zona de libre comercio prepara el camino hacia una unión económica, cultural, tecnológica y política más estrecha”.⁴⁸

Las intenciones de la política exterior mexicana hacia América Latina quedaron mejor definidas en un llamado a la unidad latinoamericana expresado por el Presidente de la República durante su viaje a Santiago, Chile. Ante los representantes de los países latinoamericanos miembros del Grupo de los 77 de la UNCTAD, el Presidente declaró: “respetemos la diversidad dentro de la unidad, pero afirmemos nuestra unidad dentro del nuevo mundo multipolar que ofrece máximas perspectivas para ingresar en el siglo XXI”. En esa misma ocasión sugería el diseño de una política común latinoamericana asegurando que los factores que ocasionan divisiones eran insignificantes frente a los que unen a los países del área. Y al finalizar, insistió en la necesidad de convertir “este ideal de unidad en práctica eficaz y cotidiana”, con el propósito de “incrementar un acuerdo general de defensa común sin lesión para terceros y de común acuerdo para beneficio de todos”.⁴⁹

El viaje a Perú y Chile significó, por muchas razones, la puesta en práctica de la política mexicana hacia América Latina diseñada por el nuevo régimen. Independientemente de las repercusiones que este viaje tuvo para el consenso político interno⁵⁰ y su respaldo a la vía pacífica y democrática hacia el socialismo, México dejó constancia de su espíritu

⁴⁸ Luis Echeverría Álvarez, Discurso del presidente Luis Echeverría Álvarez, en la sesión de la tercera conferencia de las naciones unidas sobre el comercio y el desarrollo-UNCTAD en Secretaría de la Presidencia, *México en la UNCTAD*. Cuadernos de documentación. Serie Estudios/3. México, Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, 1973, p. 15.

⁴⁹ Luis Echeverría Álvarez, Palabras del presidente Luis Echeverría Álvarez ante los representantes de los países latinoamericanos miembros del grupo de los 77 de la UNCTAD, en Santiago de Chile el 19 de de abril, en *Tiempo*, Vol. LXI, Núm. 1565, mayo de 1972, p. 27.

⁵⁰ Olga Pellicer de Brody, “Cambios recientes”, p. 150.

nacionalista y, en cierto sentido, las intenciones por reformar algunos principios del sistema político mexicano.⁵¹

En esta misma ocasión, los presidentes de México y Chile no sólo cimentaron las relaciones entre ambos pueblos sino que, en una declaración conjunta estuvieron de acuerdo en la conveniencia de formar una Comisión Mixta Andino Mexicana, que sirviera para estrechar aún más las relaciones entre México y los países del Acuerdo de Cartagena. Esta coyuntura resultaba importante para México dentro de su política de diversificación de mercados, especialmente a raíz del impuesto adicional del 10 por ciento fijado por Estados Unidos a los productos de importación, incluyendo a los productos mexicanos y el fracaso de las negociaciones mexicanas de carácter bilateral que intentó el gobierno para resolver el problema. En este momento es oportuno recordar que en 1972 las ventas mexicanas a los países miembros del Acuerdo de Cartagena ascendieron al 63.7 por ciento del total de exportaciones a la ALALC (1 123 millones de pesos). Las importaciones, provenientes de los países andinos, a su vez, sumaron 782 millones de pesos. Esto significaba el 52.3 por ciento del total de compras mexicanas a la ALALC, lo que representaba un saldo favorable para México de 340 millones de pesos. Durante el periodo 1967-1972 las exportaciones mexicanas hacia el Pacto Andino crecieron en un 21.1 por ciento anual y las orientadas a la ALALC alcanzaron un 19.1 por ciento. Por su parte las importaciones provenientes de estos dos grupos de países registraron un ritmo anual de 25.7 por ciento de la ALALC frente a un 27.3 por ciento del Grupo Andino. En orden de importancia las exportaciones mexicanas se dirigieron a Venezuela, Colombia, Chile, Perú, Ecuador y Bolivia, mientras las importaciones en el mismo orden de importancia procedieron de Venezuela, Perú, Chile, Colombia y Ecuador. A pesar de que la balanza comercial global se mantuvo favorable para México, se registró un déficit con Venezuela y Perú. Las principales exportaciones mexicanas a los países andinos las formaban motores para automóviles y de combustión interna para otros usos, libros y algodón. Mientras que las importaciones las integraban aceites crudos de petróleo, harinas de pescado y gases butano y propano.⁵²

Esta situación ocasionó que los contactos para cumplir el comunicado conjunto de los presidentes de Chile y México se iniciaran de inmediato.

⁵¹ Ricardo Valero, "La política exterior en la coyuntura actual", p. 308.

⁵² Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística, *Boletín estadístico de Comercio Exterior*, diciembre, 1972. Las cifras sobre esta materia pueden consultarse también en Mario Espinosa de los Reyes, "México y su participación en el pacto andino" en Asociación Nacional de Economistas Consultores, A. C., *Diálogo sobre México*, p. 68.

El gobierno mexicano manifestó a la Comisión del Acuerdo de Cartagena su interés por el proceso de integración andina y solicitó la acreditación de un observador. La Comisión respondió favorablemente nombrándose al embajador de México en Perú para tal cargo. Posteriormente, en octubre de 1972, se iniciaron las pláticas entre los representantes de México y del Pacto para sentar las bases en que operaría la Comisión Mixta Andino Mexicana que se formaría.

La Comisión Mixta Andino Mexicana, tenía como atribuciones promover el acercamiento entre el Grupo Andino y México y analizar las posibilidades de complementación económica progresiva, así como sugerir "soluciones económicas" en relación con las posiciones que se puedan adoptar en el ámbito extrarregional. Posteriormente se fijó el 15 de diciembre para la instalación formal de la Comisión Mixta Andino Mexicana que estaría integrada por representantes de cada uno de los países andinos y representantes mexicanos.⁵³

Una vez instalada, la Comisión Mixta convino en iniciar un programa de cooperación permanente; aportar fórmulas nuevas y dinámicas para contribuir eficazmente en su proceso de desarrollo e independencia económica y establecer un mecanismo institucional de acción conjunta como lo era la propia Comisión. Asimismo manifestó estar consciente de los problemas de la región, principalmente los relacionados con su participación decreciente en el comercio internacional y su dependencia externa en actividades tan importantes como el comercio, el financiamiento y la tecnología. Además los representantes coincidieron en afirmar que se enfrentarían juntos a estos problemas con el fin de mejorar su posición en la economía internacional a través de inversiones conjuntas en sectores prioritarios, del fortalecimiento del comercio recíproco dentro del marco de la ALALC y de nuevas formas de asistencia técnica y financiera, así como de acuerdos en el sector de transportes.

Ambas partes delinearon un programa de acción conjunta que incluye:

- a) profundizar en el análisis del intercambio comercial y del aprovechamiento de las concesiones otorgadas dentro del Tratado de Montevideo, con el objeto de precisar los problemas que hasta la fecha dificultan la expansión del comercio recíproco y buscan la manera de incrementarlo;
- b) emprender por parte de México un programa de financiamiento para el desarrollo de corrientes comerciales recíprocas y de empresas industriales o de servicios de los países andinos;
- c) estudiar la posibilidad de formar empresas mixtas o multinacionales en que participe capital mexica-

⁵³ Junta del Acuerdo de Cartagena, *Grupo Andino*, Núm. 8, octubre de 1972, p. 2.

no, y *d*) colaborar en intercambios de información y estudiar la forma de realizar proyectos conjuntos sobre tecnología, mercados internacionales, transportes, capacitación de personal, asistencia técnica y financiera.

La delegación mexicana dejó testimonio de su deseo de cooperación al suscribir recursos financieros por 5 millones de dólares para impulsar las corrientes comerciales recíprocas y el desarrollo de empresas industriales o de servicios de los países miembros de la Corporación Andina de Fomento, así como en préstamos de un millón de dólares para crear un fondo de preinversión con el fin de auspiciar estudios de interés para ambas partes de los países miembros de la CAF y de México, tanto del sector público como del privado. Además, los representantes de las empresas mexicanas Complejo Industrial Sahagún, Altos Hornos de México, Azufrera Panamericana, S. A., Guanos y Fertilizantes, S. A., Petróleos Mexicanos y Cordeleros de México, S. A., externaron su deseo de iniciar desde luego "acciones concretas" en sus sectores de actividad.

Asimismo se aceptó la celebración de un Seminario Andino Mexicano en la ciudad de México con el fin de difundir a la opinión pública y a los funcionarios de los sectores públicos y privados los objetivos, mecanismos y realizaciones del Acuerdo de Cartagena. Además se procuraría que el Seminario sirviera para fomentar concretamente las inversiones conjuntas en el sector metalmeccánico de los países andinos. Posteriormente se integraron equipos de trabajo sobre asuntos industriales, aspectos relacionados con la tecnología y sobre intercambio comercial.

El Seminario Andino Mexicano, celebrado en la ciudad de México del 27 al 31 de agosto de 1973 reunió a técnicos, funcionarios y empresarios del más alto nivel. A pesar de la indudable importancia de los temas cubiertos (a través de los cuales analizaron los aspectos más sobresalientes del Acuerdo de Cartagena, así como el planteamiento de las tesis mexicanas sobre posibles acuerdos y las reuniones entre empresarios de los países andinos y de México), también se examinó la posición de ambas partes entre sí y de ambas partes frente al proceso de integración enmarcado dentro de la ALALC.

El presidente de la Comisión Técnica para los Procesos de Integración de México reconoció en esa ocasión la existencia de obstáculos que operaban "en contra de la idea misma de la integración", disminuyendo la efectividad de los acuerdos firmados que, en cierta medida, servían de justificación al esquema de integración andina. Sin embargo, consideraba que el éxito de la integración regional debería verse como un cambio para revitalizar y fortalecer los principios del Tratado de Montevideo en "cuyo éxito estamos empeñados todos". Esta posición continuaba los planteamientos defendidos con anterioridad por otras autoridades mexicanas.

En esta ocasión, sin embargo, se proponía no sólo mantener operante el esquema de integración, "sino adecuarlo" a la naturaleza cambiante de las relaciones económicas internas y externas de la región con el objeto de eliminar las relaciones negativas de la dependencia.⁵⁴

Este planteamiento se reiteraba en momentos en que (a mediados de 1973) disminuía el comercio de los países en vías de desarrollo dentro del comercio mundial, especialmente en el renglón de productos primarios que constituyen los principales bienes de exportación de la región. Es la época en que, a la vez, aumentaban considerablemente las exportaciones de productos manufacturados. Esto, agregado a la inestabilidad monetaria mundial, los desequilibrios comerciales, la especulación con capitales y la inflación generalizada, habían agudizado el proceso de marginalización del Tercer Mundo. Por esta razón se hacía urgente un replanteamiento de las relaciones de México con el mundo y especialmente con América Latina.

Éste era el nuevo marco de la realidad latinoamericana a que se hacía referencia y con ello "comenzaba una vez más la historia".⁵⁵ Por esta razón, se planteaba la necesidad de buscar nuevos mecanismos para consolidar los avances de la integración e idear otras fórmulas y procedimientos que propiciaran en América Latina una "integración escalonada en proceso permanente". Esto, sin menoscabo de que la integración subregional continuara madurando hasta influir a nivel regional. Asimismo se consideró que no bastaba mejorar los instrumentos de integración ya existentes, sino que se hacía necesario diseñar una nueva teoría de integración "para la acción dentro de una nueva realidad económica enmarcada en la diversidad de principios y sistemas ideológicos existentes en la región".⁵⁶

Por su parte, el Presidente de la Comisión del Acuerdo de Cartagena declaraba que era necesario el diseño de un nuevo mecanismo capaz de superar "las deformaciones" de los esquemas de desarrollo de la región. Consideraba que la única manera de perfeccionar "el esquema mayor de integración" era a través de la formación de grupos subregionales integrados por países con niveles semejantes de desarrollo. Además afirmaba que "la mentalidad latinoamericana" ya estaba lo suficientemente preparada para la integración, el cambio y el desarrollo".⁵⁷

⁵⁴ Eliseo Mendoza Berrueto, "Discurso pronunciado por el licenciado Eliseo Mendoza Berrueto, subsecretario de comercio y presidente de la comisión técnica para los procesos de integración, en la ceremonia de inauguración del seminario andino mexicano", 27 de agosto de 1973, Mimeo., p. 6.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁷ Luis Barandiarán Pagador, "Exposición del Tte. Gral. Luis Barandiarán Pa-

El ponente sugería como modelo de integración el del Grupo Andino por ser “un modelo de integración incuestionable, quizás el más coherente y dinámico que exista en América”. Y, como ejemplo citaba entre otros, el éxito alcanzado por las Decisiones 24 y 37 de la Comisión que hacía del Grupo Andino “el primer esquema de integración en el mundo que tiene una política uniforme para tratar el capital extranjero”. Aseguraba, sin embargo, que todas las actividades realizadas en virtud de los principios del Acuerdo estaban comprendidas dentro del esquema de integración de América Latina con el fin de convertir a la ALALC en “un esfuerzo realmente vinculante de integración”.⁵⁸

Al quedar concluidos los trabajos del Seminario se coincidió en que el propósito general del proceso de integración debería: 1) superar los aspectos cuantitativos para mejorar el nivel de vida de los pueblos; 2) mejorar los mecanismos tradicionales de las relaciones del comercio; 3) avanzar un programa de cooperación técnica en los sectores prioritarios para el desarrollo económico y social del grupo andino; 4) acelerar los planes de acción conjunta para desarrollar el sector metal-mecánico; 5) establecer y utilizar mecanismos e instrumentos para realizar acuerdos de complementación industrial con el propósito de formar empresas andino mexicanas; 6) incrementar los contactos establecidos para estimular corrientes de inversión recíproca al amparo de las disposiciones legales del Pacto y de México; 7) fomentar las actividades de promoción directa para inversiones mixtas mediante visitas recíprocas de funcionarios y dirigentes de empresas públicas y privadas; 8) identificar áreas específicas de cooperación en el campo de la tecnología mediante programas conjuntos de selección, adaptación o creación de tecnología, así como formular políticas y posiciones conjuntas en foros internacionales relacionadas con patentes, transferencia de tecnología, cooperación técnica, empresas transnacionales y otras; 9) fortalecer los mecanismos de financiamiento del comercio regional; 10) adoptar políticas ágiles amplias y adecuadas, para el fomento de las exportaciones; 11) recomendar a las autoridades de ambos lados el intercambio de información y estudios sobre normas legales y prácticas legales vigentes de los sistemas bancarios y crediticios nacionales; 12) promover el intercambio de técnicos y trabajadores de los países miembros del Acuerdo y de México en cursos de especialización y capacitación en ambas partes, y 13) fortalecer las relaciones de cooperación en educación, ciencia y cultura.

gador, presidente la de la comisión del acuerdo de Cartagena, pronunciada en la inauguración del seminario andino-mexicano”, 27 de agosto de 1973, Mimeo., pp. 4-6.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 4, 6-7.

El Seminario Andino Mexicano propició un mejor entendimiento entre gobiernos e hizo posible que las iniciativas privadas de ambas partes sentaran las bases de futuros intercambios económicos. Se calcula que se realizaron unas 30 negociaciones concretas entre los empresarios participantes en el Seminario principalmente en el área de co-inversiones. Se iniciaron las conversaciones para realizar proyectos de coinversiones con Ecuador y Bolivia, especialmente en la industria siderúrgica, metal mecánica y minería. Con el resto de los países se iniciaron negociaciones para coinversión en las industrias petroquímica y automotriz.

Las relaciones entre México y los países del Grupo Andino entraron en una nueva etapa con la creación de la Comisión Mixta y la celebración del Seminario Andino Mexicano. Sin embargo, en vista del desaliento de la ALALC y la aprobación del Protocolo de Caracas que prolonga el periodo de transición hasta 1980, se realizan esfuerzos por definir con mayor claridad los puntos de contacto entre ambas partes dentro del marco de la ALALC. Los primeros esfuerzos por delimitar las posiciones se iniciaron en noviembre de 1972 en la Primera Reunión de Jefes de Organismos de Integración celebrada en Montevideo. El objetivo de esta reunión, de carácter informal, organizada por el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, tenía por objeto detectar los problemas que obstaculizan el proceso de integración y, a la vez, buscar soluciones para superarlos.

En esta primera reunión se reconocieron las fallas no sólo de los mecanismos institucionales y operacionales de la ALALC, sino también los que corresponden a los países miembros de la Asociación. Sobre esto último, se aceptó que existe una falta de contacto entre los responsables de la integración en cada país y que las posiciones particulares de cada parte contratante se deciden con un amplio grado de descentralización, desligadas de los organismos de integración respectivos y, a veces, a niveles modestos de la jerarquía técnica y administrativa ocasionando serias fallas que entorpecen el funcionamiento de la ALALC.

Asimismo se sugirieron algunas fórmulas para dinamizar la marcha de la ALALC tales como la necesidad de tomar en cuenta la realidad actual de la integración con el fin de definir la política a seguir a largo plazo; establecer vínculos que faciliten las relaciones pragmáticas entre los países del Grupo Andino y el resto; mantener reuniones entre los jefes de organismos de integración y la Secretaría Ejecutiva de la Asociación; apoyar los acuerdos de complementación multisectoriales; diseñar mecanismos preferenciales para los países de menor desarrollo relativo; considerar la conveniencia de utilizar mecanismos de desgravación automática programada; hacer que converjan en la ALALC el Mercado Común

Centroamericano y el CARICON, y reglamentar de mejor manera las negociaciones para el retiro de concesiones otorgadas con su indemnización respectiva. Finalmente se acordó celebrar una segunda reunión de este tipo en Lima, Perú, previa autorización de una agenda "en ningún momento compromisoria".

La delegación mexicana en esta ocasión dio énfasis a la necesidad de otorgar preferencias no recíprocas a los países centroamericanos; acelerar los estudios de desgravación programada; activar los trabajos sobre integración industrial y auspiciar una mayor convergencia entre ALALC, el Grupo Andino y los Grupos Subregionales de América Central y del Caribe. Pero quizás lo más notorio de la reunión fue la disposición de la delegación mexicana por analizar y proponer soluciones para coordinar, de mejor manera, las políticas del Grupo Andino dentro de la ALALC.

La Segunda Reunión de Jefes de Organismos de Integración celebrada en Lima, Perú, en octubre del 1973, mantuvo el espíritu de la primera. Sin embargo, se esclarecieron un poco más las intenciones de los países miembros de la ALALC en relación con la integración de América Latina. En esta ocasión todas las partes contratantes estuvieron de acuerdo en cuanto a los objetivos del proceso de integración, es decir: *a*) promover el desarrollo equilibrado y armónico de todos los países de la región; *b*) acelerar el desarrollo económico y social y mejorar la condición de vida de sus habitantes; *c*) incrementar la capacidad de negociación de la región en su conjunto frente a otros países, organismos internacionales y bloques económicos; *d*) fortalecer la cooperación y complementación económica entre los países de la región; y, *e*) incrementar el comercio intrarregional. Todo esto con miras a lograr la creación del mercado común latinoamericano a largo plazo mediante un programa de liberación adecuado y la aceptación de un arancel externo común para todos los productos.

No obstante la unanimidad en relación con los objetivos, se manifestaron algunas discrepancias en relación con los mecanismos para llevar a la práctica el programa de liberación, los acuerdos de complementación, la armonización de políticas y algunos aspectos del tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo.

Con respecto al primer punto y siguiendo la trayectoria de los principios del Acuerdo de Cartagena, los países andinos respaldarían un programa de liberación que se sujetara a un régimen automático y lineal para una parte del universo de los productos incluidos en las Listas Nacionales con ritmos de desgravación diferentes de acuerdo con los grados de desarrollo de los países. Esta posición afectaría a países como Argentina, Brasil y México que preferirían un mecanismo de desgravación

automática para los productos industriales en los cuales se contemplen listas de excepciones, reglamentación de cláusulas de salvaguardia y un programa de sustitución de exportaciones.

En relación con los acuerdos de complementación, los países andinos se manifestarían con posibilidades de negociar sobre productos no reservados para sus programas sectoriales ni los incluidos en las decisiones 28 y 29 que comprenden respectivamente la nómina de productos que no se producen y que no han sido reservados para programas sectoriales de desarrollo industrial, reservados para Bolivia y Ecuador, así como la nómina de productos que se liberan en favor de estos mismos países. En este punto México estaría de acuerdo en la necesidad de hacer más flexibles los acuerdos de complementación que apoyen el desarrollo industrial y prevean reservas de productos para países de menor desarrollo relativo, y que sirvan para promover la localización industrial; punto en el que habría coincidencia con Argentina y Brasil.

En cuanto a la armonización de políticas, México coincidiría con los miembros del Grupo Andino en examinar sus posibilidades, y en el futuro, de armonizar políticas sobre los siguientes puntos: *a*) organizar empresas multinacionales latinoamericanas; *b*) armonizar políticas sobre tratamiento a las inversiones extranjeras; *c*) coordinar una política tecnológica común; *d*) crear un sistema que evite la doble tributación; *e*) establecer una política de desarrollo industrial coordinada; *f*) desarrollar una política comercial común frente a terceros; *g*) impulsar el sector agropecuario a nivel regional; *h*) crear un organismo financiero autónomo y, finalmente, *i*) coordinar acciones conjuntas frente a terceros países.

Con respecto al tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo, los miembros del Pacto Andino propondrían: *a*) apertura de mercados inmediata e irrevocable en su favor para todos los productos; *b*) asignación de producciones a fin de evitar competencias entre ellos; *c*) diseño de un programa de asistencia financiera para la producción y comercialización de los bienes, y *d*) creación de empresas multinacionales y otorgamiento de asistencia técnica. La posición del resto de los países a este respecto no fue uniforme. Sin embargo, México estaría de acuerdo —junto con Brasil y Argentina— en buscar mecanismos adecuados para abrir sus mercados a los países de menor desarrollo relativo bajo condiciones especiales del tipo de las contenidas en las decisiones 28 y 29 del Acuerdo; aceptaría un programa de desgravación automática para ciertos productos; estaría de acuerdo en evitar competencias innecesarias pero vería con incertidumbre que se llevaran a la práctica algunas de las sugerencias del Grupo Andino tales como la apertura total del mercado,

la irrevocabilidad de las concesiones y la no aplicación de la cláusula de salvaguardia.

La tercera reunión de Jefes de organismos de integración celebrada en Montevideo, Uruguay, los días 22-24 de noviembre de 1973, tenía especial importancia porque en esa fecha, antes de continuar las discusiones para dinamizar la ALALC, era necesario saber si se ratificaría el Protocolo de Caracas, por parte de Colombia y Uruguay. Éstos no lo habían hecho hasta que se manifestara, por el resto de las partes contratantes, la intención de hacer una "revisión sustantiva" del Tratado de Montevideo. La posición de Colombia era particularmente importante porque representaba un instrumento de negociación de los países miembros del Grupo Andino. Al conocer los miembros de las delegaciones de Uruguay y Colombia que existía la mejor intención de llevar a la ALALC a nuevas metas, se manifestaron en favor de la ratificación.

La ratificación del Protocolo de Caracas permitió que se legalizase el funcionamiento de la ALALC y permitió que los miembros del Acuerdo de Cartagena, México y el resto de las partes contratantes aprobaran un programa de trabajo para analizar en tres reuniones que se celebrarían en 1974 los siguientes temas: el programa de liberación, los acuerdos de complementación y los asuntos agropecuarios para ser objeto de la primera reunión en abril de 1974; la cooperación financiera, la armonización y coordinación de políticas y los aspectos institucionales que se discutirían en la segunda reunión, y finalmente las medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo y el balance general que se discutiría a fines del año.

Otro aspecto importante entre México y el Grupo Andino es el relacionado con las políticas de inversión extranjera y la transferencia de ciencia y tecnología. Con respecto a este tema destaca el interés de ambas partes por fortalecer y dar preferencia a las inversiones nacionales y, aunque reconocen los aspectos positivos del capital y la tecnología extranjera, consideran que deben someterse a una reglamentación adecuada si han de lograr los objetivos de obtener un desarrollo económico equilibrado e independiente.

La Decisión 24, sobre el Régimen de Tratamiento de Capitales Extranjeros, del Acuerdo de Cartagena, es más explícita que la Ley mexicana para promover la inversión y regular a la inversión extranjera. La primera define lo que ha de entenderse por empresa nacional, empresa mixta, empresa extranjera y empresa multinacional como quedó explicado en páginas anteriores. Mientras la segunda, aunque no establece definiciones específicas sobre estos campos, deja bien aclarada la política de mexica-

nización al establecer que la inversión extranjera no deberá exceder al 49 por ciento del capital de la empresa.

Sin embargo, la Ley mexicana coincide con la del Acuerdo en relación con las características de la dirección de la empresa nacional y mixta, no sólo en cuanto al porcentaje del capital nacional, sino en la facultad tanto del Estado como de los nacionales de participar en la dirección y en las decisiones de las empresas. También hay decisiones similares en cuanto a lo que se debe entender por inversión extranjera. Para México se considera como tal la realizada directamente por personas físicas o morales extranjeras y la que se realiza por empresas mexicanas con mayoría de capital extranjero o que sean extranjeros los que ejerzan la dirección de la empresa.⁵⁹ El Grupo Andino, por su parte, considera como inversión extranjera la realizada por personas naturales o empresas extranjeras con participación de capital libremente convertible en plantas industriales, maquinaria o equipo, con derecho a la reexportación de su valor a la transferencia de utilidades al exterior.

Otro aspecto importante de las decisiones sobre inversión extranjera entre México y el Pacto Andino es el relacionado con las actividades

⁵⁹ Junta del Acuerdo de Cartagena, *Grupo andino. Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros (decisiones 24, 37 y 37)*..., Lima, Perú, Unidad de Comunicaciones, 1971, Cap. I, pp. 3-4, y Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera", *Diario Oficial*, México, 9 de marzo de 1973. Art. 5, p. 5. Para una información más amplia sobre este importantísimo tema pueden consultarse: Germánico Salgado Peñaherrera, *El grupo andino y la inversión extranjera: las líneas básicas de una política regional en relación con la empresa transnacional*. J/M SG/5 Rev. 2, 17 de noviembre de 1972, Gustavo Fernández Saavedra, "El régimen común de inversiones extranjeras. Exposición del Dr. ... jefe de la unidad de asuntos jurídicos de la junta del acuerdo de Cartagena, presentada en el seminario andino mexicano". México, 14 de agosto de 1973; Germánico Salgado Peñaherrera, "El grupo andino y la inversión extranjera", *Comercio Exterior*, Vol. XXXIII, Núm. 3, marzo de 1973, pp. 223-233. Bernardo Sepúlveda Amor, *La inversión extranjera en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1973; Víctor L. Urquidí, "Significación de la inversión extranjera para América latina" en Claudio Véliz Ed., *Obstáculos para la transformación de América latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 89-111; Miguel S. Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*. México, Siglo XXI Editores, 1967; Miguel S. Wionczek, "Hacia el establecimiento de un trato común para la inversión extranjera en el mercado común andino", *El Trimestre Económico*, Vol. XXXVIII (2) Núm. 150, abril-junio, 1971, pp. 659-702; Ricardo French Davis, "La inversión extranjera en América latina: tendencias recientes y perspectivas", *El Trimestre Económico*. Vol. XL (1) Núm. 157, enero-marzo de 1973, pp. 173-194; Mauricio Guerrero, "El régimen común de la inversión extranjera en el grupo andino", *Derecho de la Integración*, Núm. 8, abril de 1971, pp. 8-33.

económicas reservadas para el Estado y para los nacionales de cada país, así como los sectores en que se permitiría la participación extranjera. A este respecto, ambos coinciden en reservar para sus ciudadanos y para el Estado las áreas comprendidas en los sectores considerados como básicos y de servicios públicos tales como la explotación de minerales (incluidos hidrocarburos), explotación forestal, electricidad, teléfonos, correos, radio y televisión, etc. México, además, se reserva los campos de la petroquímica básica y la explotación de minerales radioactivos. El Grupo Andino, por su parte, reserva para sus nacionales la banca comercial, las instituciones financieras, compañías de seguros, así como la publicidad, periódicos y revistas incluyendo las empresas destinadas a "la comercialización interna de productos de cualquier especie".⁶⁰

Sin embargo, hay diferencias notables en cuanto a las áreas de participación de la inversión extranjera. En este sentido, mientras el Estado mexicano se reserva en exclusividad la explotación del petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, la explotación de minerales radioactivos, la minería así como la electricidad, los ferrocarriles, las comunicaciones telegráficas, y reserva para las sociedades mexicanas la exclusividad de la explotación del radio y la televisión, transportes aéreo y marítimo, la explotación forestal y la distribución del gas, la Decisión 24, por su parte, acepta la participación de empresas extranjeras en la explotación de hidrocarburos, gaseoductos, oleoductos y explotación forestal, aunque los prefiere asociados con los estados y con una duración no mayor de 20 años. Sin embargo es importante destacar que en los países del Grupo Andino las empresas extranjeras que explotan los servicios públicos, la banca comercial y demás instituciones financieras, así como los medios de comunicación deberán transformarse en empresas nacionales, iniciar la venta del 80 por ciento de sus acciones entre inversionistas nacionales en un término que no deberá exceder a tres años de la fecha de aprobación de la Decisión 24.⁶¹

Asimismo, ambos coinciden en que la adquisición de empresas nacionales por extranjeros se sujete a los principios establecidos en las legislaciones respectivas previa autorización de los organismos competentes. Además, la inversión extranjera deberá cumplir con el registro correspondiente con el fin de decidir los términos de las reinversiones y especificar el monto de capitales que podrán salir al exterior en divisas libremente convertibles, especialmente en el caso del Grupo Andino donde existe una reglamentación detallada al respecto que asegura el derecho a remitir las

⁶⁰ Junta del Acuerdo de Cartagena, *Grupo andino. Régimen común de tratamiento a los capitales, extranjeros...* Cap. I, Arts. 7-11, p. 6.

⁶¹ *Ibid.*, Cap. III, Art. 43, p. 14.

utilidades al exterior hasta el 14 por ciento anual de la inversión, más un 5 por ciento que puede ser reinvertido en la misma empresa o en otro tipo de valores.

Finalmente es oportuno señalar dentro de esta sección, dos aspectos que se ofrecen a las empresas extranjeras que ya operan en la región para convertirse en mixtas o nacionales y aprovechar el programa de liberación del intercambio con libre acceso al mercado ampliado. El otro, la obligatoriedad de las empresas extranjeras que se hayan establecido después de 1971, para transformarse gradual y progresivamente en empresas mixtas en un plazo no mayor de 15 años en Colombia, Chile, Perú y Venezuela y 20 años para Bolivia y Ecuador. Al final de este periodo, el inversionista tiene la opción de quedarse con 49 por ciento del capital de la empresa.⁶²

En relación con la reglamentación y registro de tecnología se advierten influencias claras de los principios del Pacto Andino sobre la Ley mexicana. Sin embargo, hay diferencias que es conveniente destacar. El registro de la transferencia de tecnología es obligatorio en México, mientras que en el Pacto Andino se estipula que todo contrato relacionado con la importación de tecnología, patentes y marcas, estará sujeto a disposiciones basadas en la contribución efectiva de esa tecnología en el desarrollo industrial del país a donde se destine. No obstante, ambas partes coinciden en que se excluya de todo convenio de adquisición de tecnología del exterior, los contratos que obliguen a limitar volúmenes de producción, a fijar precios de venta y reventa de los productos; a adquirir bienes de capital o materias primas de un solo origen; a utilizar permanentemente los servicios de los técnicos de los proveedores de tecnología importada en virtud del uso; y reservarse la libertad de adquirir otras tecnologías complementarias y competitivas si conviene a los intereses nacionales.⁶³ Asimismo, rechazan categóricamente la inclusión de cláusulas en los contratos que sustraigan los conflictos o controversias, que se llegasen a presentar, de la jurisdicción y competencia del país receptor.⁶⁴

La cambiante naturaleza de los acontecimientos mundiales hace di-

⁶² Poder Ejecutivo. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Ley para promover la inversión extranjera...", Cap. I. Art. 4, p. 5; y Junta del Acuerdo de Cartagena, *Grupo andino. Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros...*, Cap. III. Arts. 40-43. p. 14.

⁶³ Junta del Acuerdo de Cartagena, *Grupo andino. Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros...*, Cap. II, Arts. 27-37, pp. 10-13.

⁶⁴ Secretaría de Industria y Comercio, "Ley sobre el registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas", *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1972. Arts. 2, 6 y 7. pp. 45-46.

fácil la planeación de estrategias a largo plazo. Resulta aventurado, por lo tanto, predecir con la suficiente claridad lo que acontecerá con las relaciones entre México y los países andinos. A pesar del optimismo, la experiencia histórica de los procesos de integración nos ha demostrado que los sucesos internos y externos que sirvieron como marco de referencia al nacimiento de la ALALC cambiaron en menos de una década haciéndola inoperante a pocos años de su fundación. Asimismo, los factores condicionantes que llevaron a la formación del Pacto Andino están entrando en un proceso de cambio con el surgimiento de nuevos gobiernos con ideologías contrarias a sus antecesores y nuevos criterios para el manejo de los recursos naturales de la subregión. De otra parte resulta evidente que, a partir de 1973, la crisis de energéticos, sea real o ficticia, ha generado repercusiones que afectarán la naturaleza de las relaciones de los países andinos entre sí, de éstos con Hispanoamérica en general y con México en particular.

Las relaciones que mantiene México con los países del Grupo Andino, ya sea en su conjunto o a través de acuerdos bilaterales como los establecidos con Bolivia, Chile y Venezuela, tendrán que reforzarse con el fin de corregir la balanza comercial con la subregión, que por primera vez fue deficitaria para México en 1973. En este año se registraron importaciones por 1 299.9 millones de pesos y exportaciones por 1 263.4 millones de pesos, dejando un saldo negativo de más de 36.4 millones de pesos. Esto se explica por el déficit que registró el intercambio comercial con Venezuela que ascendió a 569.9 millones de pesos a pesar de que la balanza comercial de México fue favorable con el resto de los países del área, en el siguiente orden: Colombia, Chile, Perú, Ecuador y Bolivia.⁶⁵

Las posibilidades de incrementar el intercambio económico de México con los países del Pacto Andino son múltiples tanto en el aspecto comercial como en el industrial. Los andinos podrían sustituir importaciones en favor de México en productos como ácido ortofosfórico, superfosfato triple, vidrio, cinescopios, tubos de acero, motoconformadoras, pilas alcalinas, transistores, omnibuses y cintas de polietileno para máquinas de escribir, entre otros muchos productos. México, por su parte, podría importar minerales de estaño y hierro, maderas de cedro y balsa, así como lanas, ferromanganeso y aceite de ballena, entre otros.⁶⁶

En cuanto a la cooperación industrial el sector metalmecánico ofrece

⁶⁵ Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística, *Boletín Estadístico de Comercio Exterior*, diciembre de 1973.

⁶⁶ Mario Espinosa de los Reyes, "México y su participación en el pacto andino", en Asociación Nacional de Economistas Consultores A. C., *Diálogo sobre México*, p. 69.

las mayores posibilidades por la diversidad de productos que lo integran; por los insumos de otras actividades industriales que podrían alimentarlo; por el valor de la producción; así como por el monto del capital y la proporción de la fuerza de trabajo que podría emplearse. Dentro de este sector se podrían incluir, además, acuerdos sobre fabricación de productos metálicos, fabricación de ensambles y reparación de maquinarias y equipos, excepto eléctrico; fabricación de maquinaria, aparatos, artículos y accesorios eléctricos y electrónicos, así como ensamble, reconstrucción y reparación de equipo y material de transporte.⁶⁷

De igual manera podrían establecerse acuerdos de complementación industrial, a través de la formación de empresas multinacionales andino mexicanas, no sólo en el sector metalmecánico; acuerdos de sectoriales y multisectoriales mediante acuerdos especiales dentro del esquema de la ALALC y acuerdos de complementación industrial en sectores especiales con sistemas de desgravación "no preferenciales".⁶⁸

También existen posibilidades de cooperación, asistencia técnica y acuerdos de complementación en las industrias siderúrgica, textil, fertilizantes, química, alimenticia, farmacéutica y vidriera. Asimismo, se puede proporcionar asistencia técnica en el sector agropecuario, ofrecer abastecimiento en productos como maíz, trigo, forrajes y otros alimentos. Finalmente se podrían desarrollar acuerdos de cooperación y asistencia en el campo de las comunicaciones y transportes de todo tipo y ampliar la cooperación financiera con la colaboración de la Corporación Andina de Fomento, como ya se ha hecho con el Banco de México y la Nacional Financiera.

Es evidente que las posibilidades de incrementar los contactos de todo tipo entre México y el Grupo Andino son muy prometedores. Sin embargo, la naturaleza de los cambios en la política y la economía interna y externa de la región en los últimos quince años indica que la política mexicana hacia el Pacto Andino continuará siendo prudente aunque más activa y decidida en cuanto a la incorporación de algunos principios del Acuerdo de Cartagena al esquema de integración de la ALALC a fin de que ésta deje de ser una "idea sin fuerza".

La prudencia se explicaría porque, después del derrocamiento del presidente Allende, Chile sufre una doble crisis, política y económica, que impide ver con claridad la posición de la dictadura frente al Pacto Andino; Bolivia y Ecuador, que han cambiado hacia gobiernos autoritarios de derecha y quizá vean reconsiderada su posición y tratamiento especial

⁶⁷ Roberto Dávila Gómez Palacio, "Las inversiones mexicanas en el grupo andino y la formación de empresas multinacionales andino-mexicanas". Ponencia presentada en el seminario andino mexicano. México, 14 de agosto de 1973, p. 17.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 23-24.

como países de menor desarrollo económico relativo en virtud del aumento de los precios de los energéticos, especialmente Ecuador, que verá aumentados sus ingresos de divisas a 1 400 millones de dólares en 1974. Ambos mejorarán sus economías y su poder de negociación.

Venezuela se enfrentará a serios problemas en su política de inversiones derivados de los ingresos provenientes del alza de los precios del petróleo que ascenderán a 10 mil millones de dólares en los próximos cinco años. El nuevo gobierno venezolano se verá obligado a diseñar un programa para no ser desbordado por el "shock de la abundancia" que implica disponer de unos 23 mil millones de dólares por ingresos fiscales en el mismo periodo. Esta posición privilegiada podría afectar algunos de los principios fundamentales del Acuerdo de Cartagena y provocar una actitud defensiva de parte del resto de los miembros del Grupo Andino que empiezan a preocuparse ante los efectos inflacionarios y la posibilidad de una revaluación del bolívar.⁶⁹

Colombia, por su parte, ya empieza a sentir los efectos de la bonanza petrolera de Venezuela y Ecuador. A este respecto, los dirigentes de los empresarios e industriales colombianos advirtieron la necesidad de que el gobierno corrija su política integracionista dentro del Acuerdo de Cartagena. Además, expresaron su preocupación con respecto a la política de precios y salarios, así como la estabilidad monetaria de Colombia ocasionada por los efectos del auge petrolero de sus vecinos. Asimismo manifestaron la conveniencia de prepararse ante las posibles revaluaciones del bolívar y el sucre con relación al peso colombiano.⁷⁰

Perú atraviesa por una crisis económica desde mayo de 1972 en que se notó la disminución de la producción de anchoveta. Esta industria peruana se basaba en la pesca de 10 millones de toneladas de anchovetas al año que abastecían el 70 por ciento de las necesidades mundiales de harina de pescado, y que dejaban una utilidad de 200 millones de dólares para el país. Sin embargo, en 1973, las reservas de anchoveta habían disminuido a menos de 3 millones de toneladas. Junto a esto, el Jefe del gobierno militar peruano, después del golpe militar en Chile, reaccionó con precipitación exilando a algunos de sus intelectuales de izquierda más prominentes, al mismo tiempo que declaraba que "era amigo de Allende" y que no conocía al jefe de la Junta Militar de Chile.⁷¹

La definición de la política mexicana hacia el Pacto Andino estará, además, condicionada por los resultados de la crisis económica y política de los Estados Unidos; las reformas de fondo al Tratado Interameri-

⁶⁹ Cable de la AFP, *El Heraldo de México*, 6 de noviembre de 1973.

⁷⁰ Cable de la AFP, *El Universal*, Caracas, 4 de febrero de 1974, p. I. 6.

⁷¹ Cable Prensa Latina, *El Día*, México, 22 de noviembre de 1973.

cano de Asistencia Recíproca y a la Organización de Estados Americanos; las consecuencias del desarrollo acelerado del Brasil; la consolidación del peronismo en Argentina y sus repercusiones en la política brasileña hacia Uruguay, Bolivia, Paraguay y Chile; y las consecuencias de la crisis mundial de energéticos con todas sus implicaciones. México, por su parte, habrá de resolver su propia crisis económica interna que sin duda afectaría su política integracionista hacia América Latina.

Para finalizar, sería oportuno recordar que las grandes decisiones políticas ya han sido acordadas y la voluntad de integración latinoamericana se ha manifestado en todos los foros regionales e internacionales y a nivel de gobierno. Sin embargo, ha faltado la capacitación de técnicos y administradores en los niveles medios, así como el diseño de los mecanismos adecuados que hagan posible llevar a la práctica grandes planteamientos teóricos. Mientras esto no suceda, las grandes decisiones políticas pasarán a formar parte de la retórica de los procesos de integración de América Latina y se repetirá en el último cuarto del siglo xx el principio colonial de "se obedece pero no se cumple".