

Un antecedente de la integración latinoamericana. ALALC y su recuerdo, 50 años después.

Miguel Agustín Torres*

Resumen

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) representó una inicial experiencia de integración económica en la región. Pero además, con sus falencias e imperfecciones significó un antecedente regional de decisión cooperativa. Cumpliéndose 50 años del surgimiento institucional de ALALC este trabajo recorre el contexto histórico que acompañó su surgimiento, describe los principales aspectos de su estructura normativa y examina algunos factores que impidieron el cumplimiento de sus objetivos y propósitos e impidieron su viabilidad.

Palabras claves: ALALC – 50 años

I.- Aproximación

Para las nuevas generaciones que comienzan a interesarse en el estudio de las relaciones internacionales o en los procesos de integración, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) probablemente se asemeje a una pieza de museo o, en el mejor de los casos, a una frecuente y reiterada referencia en la literatura específica sobre regionalización. Y si bien lejos estuvo de configurar un arquetipo de cooperación interestatal, puede decirse que constituye un elemento de análisis que contribuye al conocimiento e interpretación de una parte de la historia reciente de las relaciones entre algunos países latinoamericanos.

* Abogado, becario CONICET, profesor de la Universidad Católica de Santiago del Estero, coordinador del área de Política Exterior Argentina del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI).

Este esquema integrador fue proyectado e instituido en un mundo muy diferente al de hoy en cuanto a los intereses privilegiados por los Estados centrales, en su estructura de poder y en los términos que componían la confrontación ideológica global de entonces, pero no en lo referente a las demandas y aspiraciones de los países latinoamericanos. En efecto, un mundo muy distinto al actual pero que no obstante reproducía, de manera similar a lo que acontece en estos días, profundas desigualdades, notorios desequilibrios y ofrecía a este sector de la periferia escasas alternativas para superarlos.

De esta manera ALALC resumía, en cierta medida, el común anhelo de las sociedades latinoamericanas por traspasar el cerco que las separaba del desarrollo y acortar, en consecuencia, distancias con los países centrales. Por tal motivo al tomar contacto con sus objetivos y propósitos se puede observar las semejanzas que presentó este proyecto regional, en contenidos y espíritu, con respecto a las iniciativas integracionistas que surgirían con posterioridad. Se aprecia que aquella consigna que inspiró a la ALALC ha resistido lamentablemente el paso del tiempo, lo cual indica que aquellas desigualdades, aún persisten, en mayor o menor medida, para esta parte del sistema internacional.

Al cumplirse 50 años del surgimiento institucional de ALALC este trabajo recorre el contexto histórico que acompañó su surgimiento, describe los principales aspectos de su estructura normativa y examina algunos factores que obstaculizaron el cumplimiento de sus objetivos y propósitos e impidieron su viabilidad. Se sostiene en este aporte que el desenvolvimiento de ALALC se enfrentó a dificultades originadas en las economías nacionales y en las estructuras productivas y comerciales de cada miembro. También tuvo que sobrellevar las fricciones derivadas del intercambio mismo entre las partes y las repercusiones de los cambios operados en el sistema económico internacional. Pero además debió absorber la influencia de los condicionamientos de tipo político propios del convulsionado escenario latinoamericano de la época y de las restricciones impuestas a la región por el orden de la guerra fría.

II.- El escenario de su surgimiento

El contexto en el cual surge ALALC se halla definido por los primeros años de afianzamiento de las instituciones financieras multilaterales emergentes en la postguerra, que habrían de regular a partir de entonces el entramado comercial mundial y los parámetros rectores del orden económico internacional. Las transformaciones introducidas de la mano de estos organismos impusieron a la periferia la necesidad de adaptarse a las nuevas pautas y renovados contenidos de la geografía económica y política.

A su vez la concurrencia de las críticas variables que caracterizaban a esta nueva realidad estimuló también la elucubración de fructíferos y sólidos aportes teóricos. Latinoamérica no fue la excepción en ese proceso de producción de conocimiento tendiente a explicar las posibilidades que ofrecía el sistema internacional y, en algunos casos, a formular propuestas para adecuarse e insertarse favorablemente en el sistema internacional.

En un escenario atravesado por desigualdades e incongruencias, producto de modificaciones en la dinámica comercial que habían cristalizado extremos en la estructura de poder internacional, la intelectualidad latinoamericana efectuó sus contribuciones. Precisamente en estas latitudes la aparición de ALALC reflejó la impronta del pensamiento “cepalino” y atestiguó sobre el tránsito desde la vigencia del desarrollismo hasta la prevalencia de la teoría de la dependencia, como criterios para comprender la realidad internacional. De esta manera la región había iniciado el camino de la integración bajo la influencia de las ideas “cepalinas” (Pezzano: 1984). En sintonía se ha sostenido que:

La concepción centro-periferia de Cepal, junto al probado deterioro de los términos de intercambio y a la necesidad de industrializar a los países de América Latina mediante una política de sustitución de importaciones que tendiera a disminuir la asimetría preexistente, fueron

los puntales más significativos a favor del proceso de integración de la región (Laredo, 1991:6)

Pero además en el complejo equilibrio de la guerra fría, cuyo bagaje ideológico resultó, muchas veces, internalizado por las elites latinoamericanas en la búsqueda funcional de fundamentos para mantener el poder, la integración económica asomaba como una de las posibilidades para el despliegue del obrar cooperativo entre Estados. De este modo, la ALALC también puede ser entendida como una de las escasas alternativas que por entonces se ofrecía a los actores de la región para canalizar sus expectativas de crecimiento, dentro de los reducidos márgenes de acción que dispensaba el bipolarismo.

III.- Algunos aspectos normativos

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio conoció la existencia institucional a través del Tratado de Montevideo de 1960, suscripto el 18 de febrero de ese año por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Con posterioridad se adhirieron los Estados de Colombia (1961), Ecuador (1962), Venezuela (1966) y Bolivia (1967).

Una sólida convicción sobre la vinculación entre integración comercial y desarrollo económico asistió en la instancia creativa. Así el preámbulo establecía que los firmantes se hallaban:

Persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo

económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos¹.

Igualmente la perspectiva desarrollista resultó cristalizada al resaltarse que “el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción”². De este modo se advierte que también se consideraba conveniente la conjugación de las distintas políticas de desarrollo nacional.

El Tratado de Montevideo establecía una zona de libre comercio, que comprendía los territorios de los Estados contratantes, cuyo perfeccionamiento habría de alcanzarse en un período que no superara los 12 años. Para ello se consagraba el principio esencial de “gradualidad” en los artículos 4, 5 y 7 al establecer negociaciones periódicas, en el curso de 12 años, conducentes a la eliminación de trabas al comercio recíproco entre los Estados partes. De esta forma los miembros

“no se comprometieron a una reducción automática y lineal de las barreras comerciales, sino que resolvieron la adopción de un procedimiento selectivo, es decir, que a través de negociaciones periódicas producto por producto - se debía llegar a la confección de la llamada *Lista Común*, y de las *Listas Nacionales*” (Janka, 1975:5).

La denominada “Lista Común” comprendía aquellos productos que, al término del período de 12 años, habrían resultado liberalizados totalmente. La inclusión en esta lista tenía carácter irrevocable. A su vez las mencionadas Listas Nacionales abarcaban aquellos productos respecto a los cuales los países miembros concedían preferencias aduaneras. A diferencia de lo previsto para la Lista Común, las

¹ En el artículo 54 del Tratado de Montevideo los miembros trazaron una meta más profunda. En tal precepto se asumía, al decir de Jorge José Torres, “un objetivo mediato mucho más ambicioso, aunque sin dotar al Tratado de instrumento alguno para su consecución: es el mercado común latinoamericano” (Torres, 2008: 48)

² *Ibidem*

preferencias a las cuales se referían las Listas Nacionales podían ser revocadas para productos aislados en determinados supuestos.

Sobre este régimen de negociaciones, como mecanismo previsto para concretar el criterio de “gradualidad”, entendía Barros que constituía el medio más efectivo para lograr las finalidades del tratado ya que permitía “una adecuada ponderación o apreciación, en el plano multilateral, de las ventajas y sacrificios de cada país, así como crear el indispensable espíritu de cooperación entre las partes, sin el cual no podrán alcanzarse plenamente los beneficios previstos” (Barros, 1979:30).

El instrumento jurídico multilateral también incluyó la cláusula de la nación más favorecida (arts. 18, 19 y 20) como medio para asegurar el carácter multilateral del proceso. Por su parte el principio de reciprocidad debía contribuir a una distribución equitativa de los resultados perseguidos (Janka, 1975). Se establecían excepciones para los convenios con aquellos Estados identificados con el status de “país de menor desarrollo”³. También se contemplaban dispensas para los tratados de complementación industrial que permitían la coordinación sectorial entre dos o más Estados miembros.

IV.- Los obstáculos

Una serie de factores tuvieron su cuota de participación en la suerte definitiva de ALALC. No escapa al análisis que muchos de estos aspectos determinantes que englobaron actos, posiciones nacionales, tendencias e influencias contextuales suponían un déficit relativo del voluntarismo dirigido a concretar la integración.

Si bien no se pretende agotar el examen de los diferentes condicionamientos, ni pronunciarse sobre el grado de incidencia de cada uno de ellos se mencionan, a

³ Se calificó con ese status a Bolivia, Ecuador, Paraguay y en menor medida a Uruguay.

continuación, algunas circunstancias que operaron en contra de la viabilidad o progreso de la tentativa integradora.

□ ***El diferente significado que el proceso de integración presentaba para sus miembros***

Para los países más importantes, como el caso de México, Brasil y Argentina, ALALC representaba principalmente una llave de acceso a los mercados de los demás miembros, es decir una oportunidad para liberalizar el comercio (Janka, 1975). En cambio para los países de menor envergadura el sentido del proceso remitía directamente a sus expectativas de desarrollo, por cuanto implicaba una posibilidad para conjugar políticas focalizadas en el crecimiento. De esta forma convivían dos lecturas muy diferentes que, en alguna medida, también pueden contribuir a explicar los diferentes niveles de compromiso por parte de los Estados suscriptores del Tratado de Montevideo.

□ ***El diverso grado de desarrollo productivo de los miembros y su impacto en el sistema de concesiones***

La capacidad productiva de los miembros incidía en el otorgamiento de concesiones. En efecto, para los países con sectores productivos consolidados, el otorgamiento de una concesión producía efectos de mayor consideración que para aquellas economías con un reducido desarrollo productivo. Señalaba Janka por entonces que dentro de este diseño:

Para los países de menor desarrollo resulta más fácil incorporar un gran número de productos a sus Listas Nacionales, sin afectar por tal motivo los intereses de productores nacionales, dado el aún escaso volumen de la producción propia. El problema para ellos, sin embargo, radicaba en obtener concesiones adecuadas de los países socios como contrapartida de las preferencias por ellos ofrecidas (Janka, 1975:11).

□ **Parcelación del escenario comercial regional**

El mercado delimitado por el espacio intrazonal permitía una atomización de relaciones comerciales segmentadas, puesto que no resultaba obligatorio que algunos productos fueran liberalizados por todos los miembros. De esta manera el mecanismo de negociación selectiva favorecía a una suerte de fraccionamiento del intercambio comercial regional en distintas transacciones entabladas por los Estados socios (Janka, 1975).

□ **Inestabilidad político institucional en los países miembros**

Las interrupciones al ritmo democrático y el resentimiento del Estado de derecho en algunos miembros introdujeron una mayor incertidumbre al proceso. Además estos episodios implicaban, con frecuencia, la instalación de elites dirigentes –con predominio de componentes militares- que modificaban los criterios de interpretación de las relaciones internacionales observados e implementados hasta entonces por las administraciones democráticas y, por lo tanto, generaban un viraje en la orientación externa de los países y en el modo de relacionarse con el entorno inmediato.

En esta dirección expresa Quitral Rojas:

Durante los años 70, América Latina transitó por un periodo de rupturas democráticas y dictaduras castrenses que militarizaron la política exterior de los países. El efecto negativo en los procesos de integración fue inmediato. El nacionalismo y el excesivo proteccionismo militar debilitaron los esfuerzos previos, y se instaló una nebulosa política en las proyecciones románticas de la integración (Quitral Rojas 2009:37).

Así al inaugurarse ALALC, Argentina era administrada por un gobierno democrático de corte desarrollista. En cambio al tiempo en que el proceso de integración económica resultó reemplazado por ALADI, en el año 80, el país era conducido por un régimen de facto de naturaleza militar, con orientación liberal

que había implementado un modelo económico cuyos ejes distaban mucho de las bases de aquel proyecto desarrollista. En los años comprendidos entre estas dos dirigencias hubo otras perturbaciones al orden institucional por parte de sectores militares.

□ ***El endeudamiento externo de los países miembros***

El creciente endeudamiento público de los Estados partes había empezado a concentrar la atención de los gobiernos y a restringir las posibilidades de crecimiento.

□ ***La proliferación de relaciones comerciales bilaterales al margen de las reglas de ALALC***

El desarrollo de vinculaciones comerciales de carácter bilateral con prescindencia de las normas de ALALC como el caso de los convenios concertados por Argentina y Brasil con Uruguay, denominado PEC y CAUCE, contribuyeron a desvirtuar el proceso de integración regional.

□ ***Las transformaciones en las relaciones económicas internacionales***

A partir de los años setenta comenzaron a afirmarse una serie de tendencias de cambio en la dinámica de las relaciones económicas globales. La evolución empezó a advertirse en las modificaciones que experimentaron el núcleo temático de los flujos comerciales y en las modalidades de las vinculaciones económicas internacionales.

□ ***El accionar del Grupo Andino y el impulso político a iniciativas subregionales***

El surgimiento del Grupo Andino al finalizar la década del sesenta profundizó aún más la endeblez del esquema de integración. Por su parte el entusiasmo en alternativas subregionales atentó contra la credibilidad del proceso regional.

Señala al respecto Maidana:

El dinamismo del Grupo Andino, el proceso novedoso de la programación industrial y un alta inyección del apoyo político de los mandatarios a los proyectos subregionales, nuevamente incide en el desarrollo de la región y comienza a vislumbrarse la presencia de dos grandes bloques: los países andinos y los países denominados como ABRAMEX (Argentina, Brasil y México) (Maidana, 2002:2)

□ ***La inseguridad jurídica en los ordenamientos institucionales de los socios***

La falta de seguridad jurídica en los sistemas de derecho de los miembros actuaba como disuasivo para la recepción de inversiones extranjeras. Además de las propias falencias de los ordenamientos jurídicos de cada país, la percepción de inseguridad resultaba incrementada por los golpes de Estado.

□ ***El limitado progreso tecnológico e industrial de los miembros***

El proceso de integración no estuvo acompañado de una evolución de la potencialidad industrial y de transformaciones favorables en la estructura productiva de los países socios. De este modo los productos primarios continuaron ocupando un lugar destacado en la composición del comercio intrazonal.

V.- Consideraciones Finales

Concebido como un ambicioso proceso de integración económica ALALC no logró cumplir con los objetivos que se había propuesto. Expuesta a las vicisitudes económicas y financieras de sus miembros, su desenvolvimiento tuvo que soportar las particularidades de las respectivas coyunturas de aquellos, la resistencia originada en el celo proteccionista de determinados sectores productivos y las dificultades para conjugar las diversas aspiraciones e intereses comerciales.

Pero también resultó vulnerable a la inestabilidad política que atravesó, con frecuencia, la realidad de los Estados socios y a la internalización de la guerra fría a través de desdeñables episodios de tensión que alcanzaron, en algunos supuestos, a perturbar el orden constitucional. De esta forma el esquema de integración receptó el impacto de dificultades y restricciones, tanto originadas en factores domésticos de los Estados partes como aquellas suscitadas en el propio intercambio comercial o procedentes del contexto externo a la región.

Si bien como proceso concreto no canalizó las aspiraciones que genéricamente la explicaron y justificaron, configuró un útil aporte al ideario y al espíritu de la integración y al aprendizaje de la mecánica integracionista. En efecto, contribuyó a la profundización del conocimiento y a la acumulación de experiencia en coordinación de políticas comerciales nacionales, armonización aduanera. También colaboró en el perfeccionamiento de negociadores especializados, en la generación de confianza recíproca entre las dirigencias de la región y, en consecuencia, ayudó a despejar antinomias y antagonismos, lo cual probablemente allanó el camino para los ensayos cooperativos que surgirían con posterioridad.

VI.- Referencias

- Barros, R. (1979), "ALALC: consecuencias jurídicas de la finalización del transición", en: *Integración Latinoamericana*, Vol. 4, N° 36, pp. 30-44.
- Janka, H. (1975), "ALALC: ¿Ilusión o posibilidad?", en: *Nueva Sociedad*, N° 19-20 pp. 3-19.
- Laredo, I. M.I (1991), "Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990)", en: *Integración Latinoamericana*, Vol.9-10, N° 171-172, pp. 6.
- Maidana, I. (2002), *Pasado, presente y futuro de la integración latinoamericana en el marco de la ALADI*, Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP), Disponible en

www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Isaac%20Maidana.pdf. Fecha de consulta: 14-09-2010.

- Pezzano, S. (1984), "Integración regional: un paso adelante; dos atrás", en: *Nueva Sociedad*, N° 71, pp. 4-7.
- Quitral Rojas, M. (2009), "La integración económica latinoamericana en tiempos de crisis: alcances y limitaciones para su consolidación", en: *Nueva Sociedad*, N° 222, pp. 30-40.
- Torres, J. J. (2008) *El concepto 'integración latinoamericana'. Contenido, reformulaciones y continuidades*, Ed. Dunken, Buenos Aires.