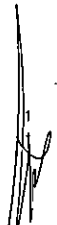


histórico, son antecedentes sumamente útiles para proseguir y fortalecer los actuales y futuros intentos de estrechar cada vez más los vínculos de solidaridad recíproca y los anhelos de desarrollo compartido que son la esencia de las relaciones entre las repúblicas latinoamericanas.

  
Didier Operti Badán  
Secretario General

Montevideo, mayo de 2005

## INTRODUCCIÓN

### VOCACIÓN HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

La idea-fuerza de una unión entre los países latinoamericanos está enraizada profundamente en la historia. El desmembramiento de la América Hispánica en numerosas repúblicas fue un proceso a contramano de las aspiraciones y sentimientos de los próceres y pensadores de la época independentista, que se consideraban oriundos del *Nuevo Mundo como un todo* y algo así como ciudadanos, por derecho natural, de una comunidad sociopolítica en cierto modo amorfa pero que identificaban nitidamente. En su *Plan de Operaciones de 1810* Mariano Moreno se refirió ya a un *Estado Americano*.

En Chile, Don Juan Martínez de Rosas impulsó en la misma época a la Junta de Gobierno local a propiciar ante las autoridades de la Revolución de Mayo la celebración de un congreso americano. Juan de Egaña, en su *Plan de Gobierno* presentado a la Junta Revolucionaria de Chile, propuso realizar un *congreso provisional* para establecer *un orden y un régimen exterior* entre las provincias americanas hasta tanto se reuniesen las Cortes Generales. Para San Martín, *América era su patria grande. Mi país -dijo- es toda la América* y definió sus luchas como una sagrada, santa causa en pro de la independencia y la constitución de un gobierno general para toda la región. O'Higgins concibió su gesta como una cruzada por la libertad de América desde el Mississippi hasta el Cabo de Hornos. Según Pueyrredón, *una debía ser la patria de todos los americanos*. El Congreso de Tucumán proclamó en 1818 la independencia de las *Provincias Unidas de América* y no sólo de las sureñas.

La obsesión unificadora de Bolívar fue enfatizada por sus dichos: *todo lo he hecho con la mira de que este continente será un país, independiente y único. Una sola debe ser la patria de los americanos*, le escribió en 1818 a Pueyrredón, Supremo Director de las Provincias Unidas del Río de la Plata. Sonó con una *América Unida* que pudiera llamarse la madre de las repúblicas y difundió la *idea grandiosa de una sola nación con un solo gobierno que confederase a los diferentes Estados* de la región, visualizada en 1815 en su famosa Carta de Jamaica. Pero los individualismos y ambiciones personales de los caudillos, los intereses opuestos de las subregiones y los caracteres desemejantes de sus pobladores, las distancias enormes y a veces hostiles entre sí, dividieron el subcontinente en estados separados y a veces hostiles entre sí, poniendo de manifiesto que la Nación de Repúblicas, según palabras que García Márquez puso en los labios de un Libertador desengañado ante una realidad adversa a sus designios, era *un sueño en algo que no existe*.

El *Tratado Adicional de Alianza* entre Perú y Colombia y todos los pueblos hispanoamericanos redactado en 1821 por Bernardo de Monteagudo y Joaquín Mosquera, que preveía la constitución de una Asamblea General de los Estados Americanos, fue letra muerta. El *Ensayo sobre la necesidad de una federación general entre los Estados Hispanoamericanos y Plan de su Organización* que el

primero de los nombrados dio a conocer en 1824, inspirado en objetivos tan nobles como la independencia y la paz, cayó también en el vacío. El Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 se caracterizó por su escasa concurrencia y el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua suscrito en esa ocasión tuvo proyección geográfica limitada y menguados logros políticos.

En adelante, durante más de un siglo, la «idea-fuerza» de la integración latinoamericana durmió una larga siesta, desvelada ocasionalmente por fugaces despertares. En la década de los años ochocientos treinta algunas iniciativas mexicanas procuraron que se acordasen bases para regular y fortalecer las relaciones de amistad y comercio entre las repúblicas americanas. Uruguay gestionó algo similar en 1846 ante los gobiernos de Bolivia y Venezuela. En 1848 se pactó una Confederación o Liga entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú que no llegó a concretarse. En 1856 se firmó un Tratado Continental entre Chile, Ecuador y Perú que tuvo igual suerte. En 1864, Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela negociaron una Convención de unión y alianza defensiva y un Tratado de Paz que no llegaron a ser suscritos. Ya en el Siglo XX, se manifestaron propósitos que revivieron el ideal unionista. El APRA de Perú postuló en 1926 una unión política de toda América Latina. En la Conferencia Interamericana sobre Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires en 1936, se presentaron proyectos de ligas o asociaciones americanas. Dos años después, en su libro *Una Nueva Argentina*, Alejandro Bunge propuso la formación de una *Unión Aduanera del Sud*.

La Conferencia de los Países del Plata de 1942 aprobó la constitución de una unión aduanera entre sus cinco participantes que no pasó de ser un mero proyecto. Recién en la segunda mitad de siglo, finalizada la guerra mundial, y en gran parte al influjo de lo que ocurría en Europa, los países latinoamericanos comenzaron a desarrollar programas concretos de asociación basados fundamentalmente en las concepciones y proyectos de la CEPAL en materia de integración económica.

Durante el largo período transcurrido entre el Congreso de Panamá y la Primera Conferencia Interamericana de 1889-1890 -más de seis decenios- en la que se consideró y descartó la proyectada unión aduanera propuesta por el Sr. Henry Blaine, los dos espacios hemisféricos, Estados Unidos e Iberoamérica, se bifurcaron y siguieron sendas divergentes. La idea del Sr. Henry Clay (1821), entonces Presidente de la Cámara de Representantes del país del norte, de promover la constitución de una Liga Americana para la libertad humana con todas las naciones desde la Bahía de Hudson hasta el Cabo de Hornos y el posterior apoyo del Presidente John Quincy Adams a la participación estadounidense en la reunión bolivariana se convirtieron en historias antiguas de experiencias difícilmente renovables. Arrebatos territoriales, intervenciones armadas con sabor imperialista y múltiples desavenencias políticas separaron a estos dos mundos regionales. No fueron ajenos a esta disfunción continental dos fenómenos contrapuestos. En un caso, se constituyó una *federación política* paulatinamente ampliada por expansiones territoriales,

acompañada simultáneamente por la conformación de un gran mercado común. En el otro, disensiones de próceres caudillescos, ambiciones y rivalidades personales y otros factores separatistas impidieron el ejercicio de una soberanía hispanoamericana global, quebraron una solidaridad presuntamente heredada de la época colonial y contribuyeron a dibujar un mapa fragmentado en numerosos compartimientos de límites imprecisos y muchas veces hostiles entre sí. Además, el nacimiento de un iberoamericanismo real no fue posible por la discordia secular entre españoles y lusitanos, heredada en cierta medida por las naciones independizadas.

Podría decirse que durante esa época afloraron dos concepciones opuestas. El panamericanismo implícito en la Doctrina de Monroe dejó de ser única o fundamentalmente un escudo protector contra la Santa Alianza y otras posibles amenazas externas y evolucionó hacia la generación de una vasta zona de influencia de un gran poder continental en ciernes, que fue progresivamente institucionalizada hasta llegar a la creación de la Organización de Estados Americanos. Este interamericanismo formal, dirigido y controlado por los Estados Unidos, asoció inequívocamente a una gran potencia con un conjunto de países subordinados en un sistema hegemónico que contradecía de plano el ideal bolivariano, cuyo fundamentalismo confederativo era, a nivel de Estados, democrático e igualitario, porque la independencia del conglomerado era la suma de las de cada uno de sus componentes, tanto entre sí como en relación con Estados extranjeros.

En sus mejores momentos, las relaciones hemisféricas se caracterizaron por actitudes paternalistas al estilo de las adoptadas por Franklin D. Roosevelt y George Kennedy a mediados del Siglo XX, pero concediéndoles a los países latinoamericanos una autonomía condicionada por la concepción geopolítica estadounidense y encuadrada en su estrategia política e ideológica mundial.

La integración multinacional latinoamericana debe ser analizada en este contexto complejo y hasta difuso. Su historia no podría ser bien entendida fuera de él. Sus dificultades han provenido en parte de esta situación de dependencia y han sido causadas también por las carencias de una solidaridad solememente proclamada pero no ejercida con suficiente firmeza y devoción.

#### PROCESO ALALC / ALADI

La creación de la CEPAL en 1948 fue un acontecimiento fundamental para renovar la *idea-fuerza* de la integración latinoamericana, esta vez centralizada en el campo económico. El pensamiento rector de su conductor, Dr. Raúl Prebisch, y los aportes teóricos y técnicos del profundo análisis de la problemática económica de América Latina al comienzo de la posguerra realizado por la Institución le dieron contenido a la vieja aspiración unionista de los países situados al sur del Río Grande y la hicieron renacer como un imperativo para el desarrollo autónomo y compartido de esa área geográfica, entonces

segmentada en *compartimientos estancos* poco intercomunicados comercialmente y caracterizados por estructuras productivas primarias de escasa industrialización. El objetivo de conformar un gran mercado común que abarcara todas esas naciones fue definido e impulsado por estos trabajos. Pero en paralelo a esta visión quizás excesivamente optimista, un enfoque más pragmático puso de relieve la imperiosa necesidad de impulsar arreglos subregionales y de resolver urgentemente los males que aquejaban al comercio entre los países meridionales en una época signada por el retorno al multilateralismo mercantil y la convertibilidad monetaria a medida que en Europa se superaban la destrucción y el caos provocados por la guerra.

El Mercado Común Centroamericano (MCCA) representó un intento de los países del Istmo de restaurar una unidad histórica perdida. La integración en esa subregión era y es un hecho natural desde todos los puntos de vista posibles, político, económico, social, cultural, etcétera, y no una mera construcción utópica imaginada por visionarios o concebida por expertos excéntricos. Siempre se pensó que esas naciones participarían en el esquema latinoamericano como un conjunto integrado y no como partes dislocadas. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) surgió como una desviación tangencial del magno proyecto de establecer el gran mercado común latinoamericano ideado por Prebisch, en razón de existir problemas especiales que era imperativo resolver con urgencia, pero con el objetivo final explícito de transferir también hacia esa meta última. Su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cambió y flexibilizó el sistema inicial y abrió cauces para que se concretasen acuerdos por pares o grupos de países, pero no reinició sino que fortaleció, el concepto y el designio de la convergencia. Los albores del Siglo XXI la encuentran con una membresía regional amplia y constituida como el único resguardo jurídico para legitimar internacionalmente los profusos y múltiples convenios que se han suscrito o se negocian en el área.

#### CARACTERÍSTICAS GENERALES

Como consecuencia de su relación genética -la una reemplazó a la otra la ALALC y la ALADI tienen algunos rasgos definitorios comunes que le han dado gran significación histórica al proceso desarrollado en los marcos de ambas instituciones.

**La ALALC fue una asociación concreta de países latinoamericanos en el terreno económico. Ella y el Mercado Común Centroamericano, creado en el mismo año de 1960 por el Tratado de Integración respectivo, fueron las primeras organizaciones que exhibieron realizaciones tangibles. La ALADI continuó esa tarea.**

Ya se ha visto antes que iniciativas anteriores no tuvieron consecuencias prácticas. La firma y puesta en ejecución del Tratado de Montevideo de 1960, que estableció la ALALC, constituyó en cambio un paso integrador positivo e instauró un foro multilateral, vigente aún hoy, para la consideración de los asuntos de interés regional.

#### Empresa genuinamente latinoamericana

Hasta entonces, las iniciativas de cooperación económica en el continente se habían formulado en el ámbito panamericano -proyecto de unión aduanera de Blaine en la Primera Conferencia Internacional Americana (1889), Convenio Económico de Bogotá (1948) - y ellas tampoco tuvieron proyección real. La pretensión de los países latinoamericanos de integrarse autónomamente, sin depender del paternalismo americano, fue observada por los Estados Unidos con implícitas o explícitas reticencias o motivó su oposición encubierta. Ocasionalmente declaraciones formales de interés o apoyo estuvieron condicionadas doctrinalmente por los principios y reglas del comercio y las finanzas internacionales vigentes entre los países económicamente avanzados, en especial las consagradas en el GATT. A los preceptos de éste debían ajustarse los mercados comunes regionales que se deseara establecer. En nota oficial presentada a las delegaciones a la Conferencia Intergubernamental de Montevideo en 1959 el Gobierno americano opuso reparos al proyecto de los países sureños. No fueron ajenas a esta actitud la «desaprobación ideológica y profunda desconfianza» que provocaban en los medios oficiales de los Estados Unidos las actividades de la CEPAL, vista como una institución «difusora de tendencias nacionalistas peligrosas y competidora de la OEA» (Wlironczek 1964). El Fondo Monetario Internacional se opuso tenaz y exitosamente al proyecto de esa institución de crear un sistema regional de pagos paralelamente al establecimiento de la zona de libre comercio, porque no se ceñía a sus directivas. Sólo a partir de 1961 comenzó a considerarse la posible utilidad de la integración latinoamericana para el crecimiento económico (Informe del «Committee for Economic Development - CED»), pero sin que ello se tradujera en decisiones gubernamentales precisas ni contribuyese a definir lineamientos de política exterior favorables a una real conjunción de esfuerzos para concretar un objetivo de esa clase. Más tarde, la Alianza para el Progreso inauguró un período de *paternalismo constructivo* que reconoció la validez de la integración latinoamericana y la apoyó. La Declaración de los Jefes de Estado Americanos (Punta del Este, Uruguay, 1967) ratificó esta nueva política.

#### Proceso con institucionalidad autónoma

Los Órganos de conducción de ambas Asociaciones han sido foros independientes que han actuado sin interferencias foráneas en la consideración de los asuntos de interés común para los países miembros. Dos decisiones contrapuestas, la no aceptación de la adhesión de Cuba al Tratado de la ALALC (1962) y el ingreso de este país a la ALADI (1999) fueron adoptadas sin influencia extranjera alguna, a pesar de incidir directamente sobre un asunto clave para la política internacional americana. Los mecanismos subregionales existentes en el marco del proceso ALALC/ALADI han aplicado similares políticas independientes. Ejemplos de ello han sido la Decisión sobre Inversiones Extranjeras del Grupo Andino, que provocó tantas críticas en el mundo desarrollado, y la posición del Mercosur en el ALCA enfrentada, en ciertos aspectos, a los propósitos de los Estados Unidos. Los Gobiernos de la potencia

del norte no han gestionado obtener el status de país observador en la ALADI. Tampoco lo tuvieron en la ALALC, cuyas actividades fueron, sin embargo, segundas de cerca por sus Embajadores en Montevideo.

### Integración económica para el desarrollo compartido

No obstante haber prevalecido durante todo el proceso el sesgo comercial sobre otras dimensiones de la cooperación recíproca, se ha preservado el vínculo entre la integración y el desarrollo que inspiró el proyecto de Mercado Común Regional de los años cincuenta. Han tenido y tienen vigencia los principios originales de la distribución equitativa de los beneficios, los tratamientos diferenciales según categorías de países y la reciprocidad, sin perjuicio de que la apertura al exterior iniciada en los últimos años y el concepto del regionalismo abierto hayan modificado la teleología del esquema, cuya implementación ha sido considerada desde los años noventa como un tránsito hacia la inserción de las naciones del área en una economía mundial globalizada. La lectura de los tratados y protocolos que hoy regulan los procesos de esta clase muestran con claridad que la meta principal de todos ellos es el logro de un crecimiento conjunto que acorte las distancias que separan a la América Latina del llamado *Primer Mundo*.

## ALALC

La ALALC nació con la finalidad expresa de reestructurar el sistema comercial que regulaba las relaciones mercantiles en el Cono Sur del Continente y que era necesario reformar urgentemente para adaptarlo a las nuevas condiciones imperantes en el comercio internacional luego de transcurridos los primeros años de la posguerra. Pero no obstante su peculiaridad y su concentración geográfica original (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) se la entendió como un mecanismo vinculado al proyecto concebido y diseñado por la CEPAL de establecer un gran mercado común regional. Incluso este objetivo fue explícitamente señalado en una de las cláusulas programáticas del Tratado de Montevideo que en 1960 creó la Asociación.

El concepto de la integración como instrumento para el crecimiento fue una resultante de los estudios de la CEPAL sobre la problemática económica y el desarrollo de América Latina en el marco de una realidad internacional adversa que se caracterizaba por una dicotomía entre naciones avanzadas y países rezagados causada por una relación histórica *centro/periferia* que cimentó la teoría de Prebisch sobre el deterioro de los términos de intercambio a nivel mundial. A partir de 1955, con la creación del Comité de Comercio de la CEPAL, los análisis técnicos de la Secretaría de esta institución comenzaron a ser considerados sistemáticamente por los Gobiernos del área. En este marco, se identificaron factores estructurales nocivos y se tomó conciencia de que la industrialización era una condición «sine qua non» para el desarrollo y de que ella requería mercados más amplios que los nacionales. Por otro lado, fue

patente la necesidad de expandir los tráficos mercantiles en el interior de la Zona, los cuales registraban niveles inferiores a los que deberían haber correspondido en virtud del carácter complementario de varias economías regionales y que se realizaban predominantemente en forma bilateral y con base en la utilización de monedas intranferibles. La existencia de grandes déficit de los balances de pago determinó, además, que la capacidad financiera para importar se convirtiese en una variable sumamente importante del desarrollo económico.

En este último contexto, los problemas afines al comercio y los pagos intrarregionales fueron objeto en ese Comité de un enfoque pragmático dirigido a remover los obstáculos que se oponían al aumento y a la diversificación de los intercambios en el área. A un Grupo de Trabajo de Bancos Centrales se le encomendó la tarea de proyectar el establecimiento gradual de un sistema multilateral de pagos, tarea en la que avanzó considerablemente. Fueron diseñados un *convenio tipo* para que los acuerdos de esa clase fueran compatibles entre sí y un *Proyecto de Protocolo para el establecimiento de un Sistema Latinoamericano de Compensación Multilateral de Saldos Bilaterales*, con el fin de superar la incommunicación entre las diferentes cuentas por pares de países. Por otro lado, un grupo de expertos tuvo a su cargo la definición de bases para la estructuración de un mercado regional, cometido que cumplió en dos instancias, con el objetivo, desde la óptica de la CEPAL, de crear un *nuevo módulo para el intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la industrialización -mediante el proseguimiento intenso de la sustitución de importaciones, pero ahora a nivel regional- y la atenuación de la vulnerabilidad externa de los países del área*.

Sin embargo, un condicionamiento psicológico acotó la metodología integracionista: el reconocimiento de las dificultades que afrontaría el propósito de elaborar -según expresiones de la CEPAL- *una fórmula completa y de largo alcance en que bienes y servicios, hombres y capitales circulasen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado latinoamericano*. La conciencia de que esta meta sólo podría ser alcanzada por etapas privilegió un enfoque más pragmático, una de cuyas características consistió en analizar las particularidades propias de subzonas en el ámbito regional -ya se había iniciado el movimiento integracionista en América Central- mediante la celebración de reuniones de consulta sobre política comercial entre los países de la Gran Colombia (Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela) por un lado, y entre los meridionales (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), por el otro.

### Etapla inicial. El objetivo del mercado libre

El convenio constitutivo de la ALALC fue básicamente un tratado multilateral de comercio. Como tal fue considerado implícita o explícitamente por los gobiernos que lo suscribieron. Aunque el preámbulo y uno de sus artículos reiteraron, a propuesta de Bolivia que finalmente no firmó el instrumento, el objetivo del Mercado común, sus cláusulas compromisorias se

limitaron a regular con precisión los procedimientos para las negociaciones encaminadas a la formación de la zona de libre comercio con base en ciertos principios (gradualidad, reciprocidad, multilateralidad, tratamientos preferenciales para los países de menor desarrollo económico relativo) y utilizando determinados instrumentos (programa de desgravación, acuerdos de complementación industrial, cláusula de la nación más favorecida) y normas especiales (salvaguardias y disposiciones sobre la agricultura). En cambio, el Tratado mostró un déficit significativo en lo concerniente a otros aspectos de fondo de la integración económica. Además de no incluir un acuerdo de pagos y créditos no legisló sobre el transporte de cargas, a pesar de su importancia para la actividad mercantil, la precariedad de la infraestructura física existente y la insuficiencia de medios de comunicación terrestres y marítimos regulares; no creó una institución financiera para apoyar el desarrollo equilibrado del proceso y facilitar el intercambio de mercancías; no contuvo normas para fomentar una industrialización participativa que beneficiase equitativamente a los países miembros; orilló los temas de la coordinación de las políticas macroeconómicas y la armonización de las sectoriales que eran indispensables para el buen funcionamiento del mercado ampliado; y como reflejo de una actitud generalizada de celosa custodia de las soberanías nacionales instauró una estructura institucional primaria basada únicamente en órganos intergubernamentales.

Con la iniciación del programa de liberación previsto en el Tratado, la ALALC comenzó a transferir hacia una nueva y ambiciosa meta: conformar un mercado libre de aranceles y restricciones. De las primeras negociaciones (1961 y 1962) resultaron muy numerosas reducciones de gravámenes que sin perjuicio de concernir a bienes no producidos en el territorio respectivo o poco sensibles competitivamente para las actividades domésticas pusieron de relieve la disposición de los gobiernos a cumplir las obligaciones contraídas. Se consolidaron las corrientes de intercambio preexistentes y las listas nacionales incluyeron artículos manufacturados y semielaborados. Los montos de intercambio crecieron inmediatamente, aunque en forma desigual, favoreciendo a los países más desarrollados. Las opciones de exportación aumentaron y se diversificaron para todos los Estados miembros. La heterogeneidad de los mecanismos de comercio exterior (nomenclatura y estructura arancelarias, regímenes y prácticas aduaneras, métodos y registros estadísticos, etcétera) empezó a ser superada mediante una sistemática labor técnica de armonización institucional.

El primer gran problema de la ALALC se originó por la pronta percepción de los países intermedios y menores de que los efectos comerciales positivos beneficiaban asímetricamente a los Estados miembros en relación directa con sus respectivos grados de desarrollo, potencial económico y diversificación industrial. Se estimó que esta tendencia constituía un obstáculo mayor a la concreción del objetivo de un mercado libre que garantizase una razonable equidad en la distribución de las corrientes de comercio y las inversiones. A este recelo de círculos oficiales, políticos y empresariales de esas naciones, se sumaron fuertes prevenciones de los empresarios locales en todos los Estados

miembros contra la competencia de mercancías zonales en sus cautivos mercados internos que derivaría de la implementación del programa de liberación. Las presiones de representantes de intereses creados sobre los gobiernos aumentaron a medida que se agotaban las posibilidades de negociar ventajosas arancelarias sobre bienes no producidos en el país. En cierto modo a manera de pretexto se hizo hincapié en que las disimilitudes de los regímenes de comercio exterior, la gran disparidad de los gravámenes a la importación y los diferentes mecanismos y prácticas mercantiles impedían evaluar certamente las expectativas de comercio y condicionaban en los hechos la vigencia real del principio de reciprocidad. Se arguyó, por lo tanto, que era necesario coordinar diversos aspectos de las políticas económicas y programar una integración más global, cuya finalidad principal no sería la formación de un gran mercado, sino más bien el logro de un crecimiento económico equilibrado del área, lo cual imponía coordinar políticas y planes de desarrollo y proceder a una creciente cesión de sobreganías, aspecto este último que motivó resistencias de los nacionalismos vernáculos de los países mayores.

La orientación revisionista adquirió fuerza en noviembre de 1963 al reconocerse que la diversidad de políticas económicas imponía limitaciones a la integración y al proceso de liberación comercial. Se señalaron al respecto la multiplicidad y heterogeneidad de gravámenes y restricciones, la asimetría de los márgenes de preferencia, la falta de reciprocidad, la distorsión de las condiciones de competencia entre las producciones zonales, la repercusión de los costos variables de los insumos extrazonales sobre la localización de inversiones y los problemas atinentes al origen de las mercancías. Para intentar corregir esta situación se acordó elaborar un programa de coordinación de políticas económicas, comerciales y de armonización de los instrumentos reguladores del comercio exterior.

En una reunión de una Comisión Especial de delegados gubernamentales creada para esos efectos, realizada en setiembre de 1964, se destacó la importancia de este dualismo de la liberación comercial y la coordinación de las políticas económicas y se concluyó en que deberían llevarse a cabo acciones paralelas en ambos campos. Pero las reservas formuladas por los países ABRAMEX (Argentina, Brasil y México) a varios puntos referentes a desarrollos programáticos de la integración y a la distribución equitativa de beneficios contenidos en un acuerdo adoptado en la ocasión mostraron palmariamente la existencia de un radical desencuentro de posiciones entre aquéllos y las naciones intermedias y menores que determinó años más tarde la quiebra del sistema.

En 1964, un prematuro estancamiento de las negociaciones para incluir productos en las Listas Nacionales, las dificultades para cumplir con el primer tramo de Lista Común y la virtual exigencia chilena de modificar las reglas concernientes a los acuerdos de complementación plantearon la primera gran crisis de la ALALC. De ella se salió aprobando una lista común condicionada a la posterior aceptación de un país (Uruguay) y exceptuando a los acuerdos de complementación de la vigencia automática de la cláusula de más favor.

Paralelamente, la Conferencia de Bogotá reiteró el objetivo del desarrollo armónico y equitativo del proceso al aprobar un conjunto de *directivas básicas de política económica* y un *programa de acción* para llevarlas a la práctica. Esta decisión, calificada como *resolución madre*, pareció inclinar el fiel de la balanza hacia una *visión desarrollista* orientada hacia la creación de un mercado común y la integración plena de los Estados miembros. Concomitantemente, con el fin de fortalecer el apoyo político al proceso, se resolvió convocar para el año siguiente una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.

### La gran polémica

En la Conferencia de 1964 se perfilaron con cierta nitidez dos tendencias que fueron denominadas en la jerga alaiquilana como *comercialista* la una y *desarrollista* la otra. La corriente *revisionista*, contemplada en la Resolución 100, contó con el aporte de la tecnocracia regional. En la Conferencia de Bogotá, el representante de la CEPAL anunció que la Secretaría de esa Institución terminaría en breve un estudio comprensivo y profundo de la problemática del proceso integrador. Poco antes, el Dr. Prebisch, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, y los Presidentes del BID y del CIAP habían acordado impulsar un nuevo proyecto de integración. La insatisfacción del gobierno chileno con el camino recorrido por la ALALC motivó que el 6 de enero de 1965 el Presidente Frei Montalva les enviara a los dirigentes regionales mencionados una carta en la que les sugirió presentar proposiciones para crear una *institucionalidad eficaz* que impulsara *vigorosamente la formación del mercado común latinoamericano*. La respuesta fue casi inmediata y tuvo fuerte tono reformista e innovador. El Documento de los Cuatro, como fue llamado, recomendó reformular la política comercial del sistema adoptando un mecanismo gradual y automático para la desgravación que eliminara gradualmente las restricciones no arancelarias; establecer una tarifa externa común; diseñar una *política regional de inversiones* activa, planificando el desarrollo de grandes industrias a escala zonal con base en la concertación de acuerdos sectoriales; ejecutar un programa de desarrollo de la producción y del intercambio agrícola; poner en marcha un régimen de pagos y créditos recíprocos; reforzar la asistencia técnica y financiera a los países de menor desarrollo económico relativo (PMYDER) y darle preferente atención a éstos en los programas de inversiones regionales; y crear una sólida estructura institucional consistente en un Consejo de Ministros como órgano político superior, una Junta Ejecutiva comunitaria independiente y con facultades de proposición, un Parlamento latinoamericano compuesto por representantes de los Poderes Legislativos, un instrumento de promoción de inversiones regionales y un mecanismo jurisdiccional de solución de controversias como paso previo a la creación de una corte de justicia.

La presentación del Documento a los gobiernos ambientó una polémica que tuvo trascendencia pública. Los países ABRAMEX, en especial Argentina y Brasil, consideraron que las *proposiciones* en él contenidas no eran realistas y, por lo tanto, expresaron dudas acerca de su viabilidad y su eventual efecto positivo para la marcha de la ALALC. Grupos influyentes de nacionalistas

argentinos reaccionaron negativamente, planteando el *dilema de los tiempos* entre la integración nacional y la integración regional. Pero, en los hechos, el movimiento renovador plantó raíces conceptuales que no sólo provocaron cambios en la ALALC, sino que gravitaron más tarde en la Declaración de Jefes de Estados Americanos (1967) en apoyo del mercado común latinoamericano y fueron referencia importante para la elaboración del acuerdo subregional andino.

La primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC (noviembre de 1965) se inició bajo el signo de evaluaciones antagónicas sobre el balance de resultados del proceso, tema que el Presidente del Uruguay calificó en su alocución inaugural como *polémico*, ya que había provocado desde el *juicio crítico hasta el aplauso exaltado*. En esa ocasión, la orientación revisionista se manifestó frontalmente. El Canciller paraguayo señaló que era un error fundamental considerar el Tratado de Montevideo de 1960 como un *simple tratado de comercio, como un mero programa de liberación*, puesto que su espíritu era el de llevar a cabo un *plan de desarrollo, de armonización e integración económica ... y de nivelación entre economías desiguales*. El de Chile, principal vocero de la tendencia reformista, sostuvo que era indispensable *convenir cambios sustanciales de estructura* y que el de integración debía ser un *proceso promovido y provocado y no el producto de las fuerzas espontáneas del mercado* y abogó, en concordancia con la propuesta de los Cuatro, por transformar la estructura institucional del sistema creando un mecanismo comunitario, por la instauración de una política de inversiones que complementara ineludiblemente la formación del mercado ampliado y por la coordinación de los programas nacionales de desarrollo como acciones encuadradas en una estrategia que asegurase el crecimiento armónico de la región y garantizase la reciprocidad.

No obstante las reticencias de los países mayores, los Cancilleres atendieron finalmente en gran medida las aspiraciones de los reformistas. En el ámbito institucional resolvieron encomendarle a la Conferencia de las Partes Contratantes, órgano superior habilitado jurídicamente para la toma de decisiones, la creación formal del Consejo de Ministros y de sendas Comisiones Consultivas de Asuntos Laborales y Empresariales, así como de un grupo de estudio especial para relevar actividades industriales pasibles de ser desarrolladas en los países de mercado insuficiente, la redacción de un proyecto de protocolo para la solución de controversias y la constitución de Consejos de Política Agrícola y de Transporte y Comunicaciones, este último con el cometido principal de elaborar en el más breve plazo un proyecto de Convenio de Transporte Acuático, y le solicitaron al BID asignar fondos para el financiamiento de estudios de preinversión con proyección integradora. Recomendaron asimismo a los Parlamentos nacionales formar grupos o comisiones permanentes para la consideración de los asuntos de la ALALC. Pero la resolución quizás más trascendente fue la que dispuso la creación de un mecanismo comunitario temporal y de carácter experimental (sería reexaminado al cabo de dos años), una *Comisión Técnica*, integrada por cuatro personalidades independientes de los gobiernos y coordinada por el Secretario Ejecutivo. Con ella, se pretendió iniciar un cambio estructural decisivo para la conducción del proceso, no obstante

lo cual, ante la imposibilidad de lograr el consenso necesario para nombrar a sus miembros en una reunión ministerial posterior se desistió de ponerla en funcionamiento.

Los Ministros definieron también las bases de una política de transporte marítimo, fluvial y lacustre; reiteraron la importancia del principio de reciprocidad; reconocieron la necesidad de establecer un mecanismo automático para la reducción de gravámenes y restricciones al comercio intrazonal; se ocuparon del tránsito de personas; y se congratularon por la puesta en marcha del sistema multilateral de créditos y compensaciones convenido por los Bancos Centrales dos meses antes y que había superado una sensible carencia existente en la materia desde la firma del TM60.

Los acuerdos de los Ministros fueron recogidos e implementados por la Conferencia de las Partes Contratantes celebrada poco después, ocasión en la que Bolivia y Venezuela anunciaron su propósito de adherir al TM60, y completados o perfeccionados en la Primera Reunión del Consejo de Ministros (diciembre de 1966). Sin embargo, a pesar de estos avances persistieron las dificultades para definir el nuevo mecanismo de *desgravación programada*, según fue denominado; se registró una abstención generalizada a incluir nuevos productos en las listas nacionales; comenzó a advertirse que la negociación del segundo tramo de la lista común enfrentaría grandes obstáculos a pesar de haberse convenido establecer normas especiales para el comercio agrícola más allá del período de transición con el fin de facilitar la inclusión en ella de productos de ese sector; y que los PMDER y los países intermedios continuaban insatisfechos con los resultados obtenidos, en virtud de lo cual comenzó a tomar fuerza la idea, ya enunciada ese año en la Declaración de Bogotá, de conformar un sistema subregional andino como solución alternativa a lo que se consideraba el fracaso del esquema vigente.

#### Reunión presidencial hemisférica y profundización de la crisis

La gravedad de los problemas de la ALALC fue en cierto modo temporalmente soslayada por la iniciativa, impulsada por el Presidente Johnson en 1967, de convocar una conferencia continental de Jefes de Estado para revitalizar la cooperación económica hemisférica, debilitada por el estancamiento del Programa de la Alianza para el Progreso (ALPRO). En la búsqueda de un nuevo cauce para el accionar conjunto, se privilegió en la agenda respectiva el tema de la integración regional, con el propósito de fortalecerla con el apoyo político y financiero de la potencia norteamericana. Y aunque después de laboriosos trabajos preparatorios, en el curso de los cuales fueron visibles los desencuentros de opinión entre los miembros de la ALALC, y entre éstos y los del MCCA, no pudo concretarse la contribución prevista. La Declaración presidencial (Punta del Este, abril de 1967) ratificó el objetivo de establecer a partir de 1970 un gran mercado común latinoamericano que debería estar *sustancialmente* en funcionamiento en un plazo no mayor de quince años, al que se llegaría mediante la aceleración de los dos procesos en marcha, (los de

la ALALC y el MCCA) y que estaría abierto a la adhesión de los países del área no pertenecientes a alguno de ellos. En el caso de la ALALC, su conversión en un mercado común *a más tardar en 1965* se lograría por medio de la adopción de un régimen de eliminación programada de gravámenes y restricciones y de la elaboración de una tarifa externa común, acompañadas paralelamente por la coordinación de políticas e instrumentos económicos y la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida requerida por el proceso. Asimismo, Los Jefes de Estado propiciaron la celebración en la ALALC de acuerdos sectoriales de complementación industrial y la concertación de convenios subregionales de carácter transitorio.

En síntesis, la Declaración de Jefes de Estado representó un espaldarazo político del más alto nivel al concepto de integración global y plena desarrollado en el Documento de los Cuatro. Aun así, no fue posible llevar a la práctica todas las decisiones presidenciales. Tres meses después, la segunda reunión del Consejo de Ministros (Asunción, 28 de agosto - 2 de septiembre) creó la Comisión Coordinadora ALALC-MCCA, ratificada en un acuerdo bipartito entre las dos instituciones, pero fracasó en la instrumentación de nuevos mecanismos para la liberación del comercio recíproco (régimen de desgravación programada, consolidación de gravámenes y restricciones, desgravación de los productos, incluidos en la lista común y establecimiento de un margen de preferencia zonal), y en la planificación de los trabajos encaminados al establecimiento de un arancel externo común. Un proyecto intensamente discutido y negociado con enormes dificultades, que regulaba una amplia apertura de mercados a favor de los PMDER, no fue aceptado por Perú. La marcha hacia el mercado común dispuesta por los Jefes de Estado no pudo ser iniciada y los países miembros se quedaron enfrentados al drama de una lista común cuya elaboración les resultaba inviable.

Por otro lado, se convinieron los principios a los que se ajustarían las normas de los acuerdos subregionales y se aprobaron las bases del proyectado por los países andinos, con lo cual comenzó un proceso de fragmentación interna que contribuyó a sellar el destino de la ALALC y que subsistió en el seno de la ALADI.

Al fracasar reiterados esfuerzos para conformar una nómina de productos cuyo comercio intrazonal llegase al cincuenta por ciento exigido por el Tratado, lo cual requería incluir algunos bienes agrícolas extremadamente sensibles, como el trigo, así como también el petróleo y sus derivados, que estaban regulados por monopolios estatales, se optó por postergar toda decisión al respecto.

Vista la imposibilidad de cumplir con ese compromiso básico, los Estados miembros se abocaron a una revisión del proceso que habría de desembocar en un cambio sustancial del programa de liberación del Tratado. En 1969, optaron por suscribir el Protocolo Modificador de Caracas, que extendió el período de transición hasta fines de 1980 y convalidó por igual plazo las disposiciones

jurídicas vigentes en la Asociación, rebajó al 2,9 por ciento la reducción anual de gravámenes, pero autorizando disminuciones aún menores y exceptuando a los productos ya incluidos en la lista común hasta que se estableciesen nuevas normas para la misma.

De ahí en adelante, el programa de liberación de la ALALC fue letra muerta. Los países miembros del Acuerdo de Cartagena, suscrito en la misma época, se dedicaron fundamentalmente a poner en vigor sus compromisos subregionales, la lista común pasó a la historia y las negociaciones comerciales se estancaron, a pesar de que, sin perjuicio de las diferencias en la escala de beneficios distributivos, los nueve países aumentarían sustancialmente sus exportaciones a la Zona durante los años sesenta.

### Una década de inercia

La decisión de desembarrasarse de metas inmediatas de liberación comercial fue acompañada por la reiteración del propósito de proseguir el proceso, pero ya con la mente puesta en una revisión completa del mismo en las negociaciones colectivas previstas en el Tratado, las cuales deberían realizarse al finalizar el período de transición y cuyo comienzo se fijó en el Protocolo de Caracas para el año 1974. Se aprobó también un ambicioso Plan de Acción para el decenio 1970-1980, cuya primera parte había de cumplirse a fines de 1973, en el que se enumeraron los temas que serían objeto de estudio, es decir, todos aquellos con respecto a los cuales no se había podido lograr anteriormente acuerdo o cuya consideración había sido postergada hasta entonces. Pero el Comité Ejecutivo Permanente no avanzó en el examen de esa problemática ni utilizó los cerca de cincuenta trabajos técnicos preparados por la Secretaría. A partir de 1974 la Asociación se sumió en un prolongado letargo.

Las negociaciones colectivas se realizaron en tres etapas durante el año 1974. En la primera reunión (julio) la Declaración de Buenos Aires reafirmó la voluntad de llevar a buen término el proceso de integración revisando en lo pertinente los mecanismos de la ALALC y se ratificaron los objetivos básicos de siempre: equidad de beneficios, desarrollo armónico y equilibrado, tratamientos diferenciales a favor de los PMDER (se agregó la condición de mediterraneidad para ventajas complementarias), la situación de los países de mercado insuficiente y la coordinación de políticas y armonización de instrumentos. Se cubrió así la problemática clásica de la Asociación, que por ser irresoluble había determinado la modificación del Tratado.

Quizás los aspectos más destacables y novedosos de ese documento fueron el apoyo formal al acuerdo subregional andino, que disminuyó divergencias profundas y reales entre el GRAN y los ABRAMEX y la apertura con relación a otros sistemas (Cuenca del Plata, MCCA, CARICOM). Por su parte, un repaso exhaustivo de los temas relativos al programa de liberación sólo condujo a una prolaja enumeración de asuntos que habrían de ser estudiados y resueltos -

según se convino - por un grupo especial al final de las negociaciones. La adopción de un mecanismo de desgravación para liberar los productos comprendidos en la primera lista común u otra forma alternativa; la eliminación de compromisos cuantitativos con respecto a ésta; y posibles convenios de cooperación económica entre pares o grupos de países - Uruguay estaba marcando pautas en este aspecto en negociaciones con Argentina y Brasil - fueron puntos significativos de la Agenda elaborada.

La segunda reunión (Quito, mes de setiembre) trató materias relativas a la cooperación financiera, la armonización y coordinación de políticas y los aspectos institucionales de la integración. Hubo amplio consenso con respecto a la primera, motivado por el buen funcionamiento del sistema de pagos y créditos recíprocos y del Acuerdo de Santo Domingo para atender deficiencias transitorias de liquidez, así como por el interés que despertaba la posibilidad de crear un mercado latinoamericano de aceptaciones bancarias, lo que indujo a programar otras medidas de avance. En los demás campos, comercial, industrial, agropecuario, transporte e infraestructura, se acordó llevar a cabo acciones específicas que eran repetitivas o complementarias de las realizadas o que habían sido previstas en trabajos anteriores. El análisis de la estructura institucional, que fue derivado a otro grupo especial, demostró que persistían las diferencias de criterio con respecto a la creación de un órgano comunitario y, consecuentemente, a la forma de conducir el proceso integrador.

En los meses siguientes, las negociaciones enfrentaron una etapa crítica. Las actividades de los dos grupos especiales no lograron consensos en temas claves. Los dissentimientos existentes impulsaron el criterio del *paquete*, o sea el reconocimiento de que las decisiones deberían ser adoptadas en forma simultánea y conjunta al final de los trabajos, en aplicación de la política del *todo o nada*. A la tercera reunión (Montevideo, diciembre) se presentaron más de treinta proyectos de resolución y similar número de *papeles de trabajo*. Por más que se pretendió continuar con las negociaciones más adelante, la conciencia del fracaso de las mismas se había generalizado. En los hechos, la ALALC había perdido su razón de ser.

Un intento de singularizar los principales temas conflictivos de esas complejas negociaciones tendría que tener en cuenta los siguientes:

- Imposibilidad de lograr acuerdos sobre nuevos métodos de liberación comercial (desgravación automática o mecanismo alternativo para liberar los productos incluidos en las listas nacionales con gravámenes residuales e incorporación de nuevas mercancías al programa).
- Apertura amplia e irrevocable de mercados para los PMDER (GRAN a Paraguay y Uruguay, los demás a Bolivia y Ecuador).
- Lista Común (eliminación de metas cuantitativas, método para la inclusión de nuevos productos, plazos y condiciones especiales para los PMDER).



- Retiro de concesiones otorgadas en las listas nacionales de los países miembros del GRAN (aplicación del arancel externo común mínimo o del arancel externo de los acuerdos sectoriales de programación industrial y para los productos liberados a favor de Bolivia y Ecuador o reservados para la instalación de industrias subregionales en esos países) sujeto o no a compensación.

- Divergencias conceptuales y de intereses entre los ABRAMEX y el GRAN. Para éste último, la implementación del Acuerdo de Cartagena era objetivo prioritario, sin perjuicio de mantener sus vínculos con la ALALC.

- Negativa a aceptar la creación de una Comisión comunitaria como órgano técnico del sistema o desavenencias con respecto a sus características.

Transcurridos unos años de parálisis casi total se impuso la idea de establecer un nuevo sistema de relación comercial y económica más flexible que el de la ALALC. En 1978, los trabajos se orientaron hacia una reforma sustancial de la misma, alentada por fuertes dudas acerca de la aptitud de su estructura para impulsar el proceso y por la convicción de que el programa de liberación y sus mecanismos auxiliares carecían de eficacia real. Se acordó, entonces, analizar nuevas fórmulas de integración económica, así como la posible reestructuración jurídica del sistema. Durante la consideración del tema se hizo caudal de que una *ley decisiva* de la integración económica era *la densidad de homogeneidad entre los participantes* y de que en América Latina se había planteado un conflicto entre el propósito de aplicar un modelo de características ortodoxas y la realidad de una región cuyos países exhibían diversas heterogeneidades. Corresponía, por lo tanto, imaginar un orden institucional que, por su naturaleza, consultara los problemas específicos derivados de esta situación. En cuanto al programa de liberación, aunque se adoptasen otras modalidades, mientras se tratasen de esquemas únicos igualitarios y con cláusulas de extensión multilateral, no funcionaría (tesis del Representante argentino).

Los cambios hacia la creación de otra organización y hacia un nuevo bilateralismo quedaron así abiertos. Con respecto a este último punto, ya el Uruguay había obtenido en 1975 autorización para conceder ventajitas no extensivas a la Argentina y al Brasil que lo habilitaron a negociar acuerdos particulares con esto países, sus dos más grandes socios comerciales de la región.

## ALADI

La suscripción y puesta en vigor del Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) fue consecuencia directa de la imposibilidad de completar mediante los mecanismos de la ALALC la zona de libre comercio formalmente establecida por su predecesor de 1960 (TM60). Al proceder a su suscripción y puesta en vigor los gobiernos involucrados reconocieron ese fracaso y asumieron institucionalmente la responsabilidad de reorientar el proceso integrador con

un enfoque *pragmático y flexible* que superase la rigidez del programa de liberación de la ALALC. Sin embargo, no obstante apartarse del *monismo integrador* criticado durante las negociaciones colectivas, cumplieron con la *obligación moral* de asegurar la supervivencia del adormecido proceso, reiteraron el objetivo de éste de *promover el desarrollo económico social armónico y equilibrado de la región* y ratificaron el anhelo de conformar en el largo plazo, y en forma gradual y progresiva, un futuro mercado común regional. En este sentido, como se reconoció oficialmente, la sustitución de la ALALC por la ALADI supuso el inicio de una nueva etapa en el proceso de la integración comenzado en 1960 y no su cancelación o interrupción. Por lo tanto, aunque abrieron deliberadamente el camino para desbarajazarse de algunas concesiones incómodas, se propusieron salvar en la mayor medida posible las ventajas comerciales recíprocas pactadas en el período anterior, renegociando lo que se dio en llamar el *patrimonio histórico* de la ALALC, o sea lo pactado en las listas nacionales, las listas de ventajitas no extensivas y en los acuerdos de complementación (Resolución 1 del Consejo de Ministros).

El resultado de la aplicación de los criterios precedentes fue un Tratado con normas sumamente permisivas, con pocas disposiciones obligatorias y casi carente de reglas disciplinarias de carácter colectivo, que fue calificado como una suerte de *carta de intenciones* (De Prado Alcalde 1985) y para el cual se predijo un futuro de disfunción e inoperancia (Wionczek 1980).

Las características estructurales del TM80 y los modos de aplicación de sus principios y normas durante los primeros veinte años de su implementación han sido los que se expondrán seguidamente.

## Nuevo sistema comercial

El programa de liberación multilateral de la ALALC y sus mecanismos auxiliares tendientes al establecimiento de una zona de libre comercio, que no pudo ser cumplido, fue reemplazado por un sistema basado en un área de *preferencias económicas*. Se dejó de lado la cláusula de la nación más favorecida respecto de las concesiones de mercado, autorizándose la concertación de acuerdos de *alcance parcial* (AAP) por pares y grupos de países, cuyas concesiones no se extienden a los Estados miembros no participantes en ellos. Teóricamente, ellos debieron ser concebidos con la mira de propender a su progresiva multilateralización mediante la apertura a la adhesión negociada de otros miembros de la Asociación y aun de los demás países latinoamericanos en el marco de un proceso de convergencia basado en negociaciones periódicas. Pero, en los hechos, la aplicación del Tratado tuvo por resultado principal la creación de una vasta red de acuerdos preferenciales bilaterales cerrados.

La gama de AAP posibles es bastante amplia. Además de los comerciales, incluye los de complementación económica (ACE), que han incluido nuevas concesiones con relación al patrimonio histórico; los de *promoción del comercio*, de carácter no preferencial; y los *agropecuarios*, que permiten el otorgamiento

de concesiones temporales, estacionales por cupos o mixtas y que pueden basarse en contratos entre organismos estatales o paraestatales. A esto se agrega que los países miembros también están autorizados por el TM80 a concertar AAP con otros Estados y áreas de integración económica de América Latina, así como con naciones en desarrollo de fuera del área, en las cuales las concesiones otorgadas no se extienden al resto de la ALADI, salvo a los PMDER. En el último caso, se exige, además, que dichas concesiones no sean superiores a las convenidas en AAP intra-ALADI.

La red de estos diferentes tipos de convenios preferenciales en el marco de las normas de la ALADI ha sido amplia y compleja. En los hechos, se conformó entre los doce países miembros un sistema de preferencias arancelarias *no generales*, porque no se aplican a todos o la mayor parte de las mercancías; *no universales*, porque cada una de ellas rige cuando el producto en cuestión figura en la lista de concesiones del AAP respectivo y, por lo tanto, beneficia exclusivamente al otro (u otros) signatario del mismo; *no igualitarias*, porque las concesiones de cada país varían o pueden variar en cada uno de los acuerdos que ha suscrito, otorgando consiguientemente a las demás naciones miembros márgenes de preferencia diferenciales.

### Retorno al bilateralismo

La principal consecuencia del TM80 desde el punto de vista comercial fue, como se ha visto, la destrucción del sistema multilateral vigente en la ALALC. Salvo raras excepciones, los AAP son bilaterales y todos ellos fueron negociados libremente por las partes interesadas sin supervisión de las otras Partes Contratantes a través de los órganos de la Asociación. La principal función de la ALADI fue la de servir de respaldo jurídico para tales acuerdos en relación con las normas internacionales que en el marco del GATT condicionan el establecimiento de regímenes arancelarios preferenciales por grupos de países. En el caso, se invocó invariablemente el amparo de la llamada Cláusula de Habilitación de 1979, aprobada al finalizar la Ronda Tokio.

Los Acuerdos de Alcance Regional (AAR), que por el hecho de ser concertados entre todos los países miembros serían instrumentos cualitativos básicos para la integración económica, no tuvieron por su parte proyección importante en el funcionamiento de la ALADI. Un lustro insumió aprobar una Preferencia Arancelaria Regional con un eje del cinco por ciento. Su efecto real fue, además, acotado por gran número de excepciones que abarcó casi todos los productos capaces de generar comercio nuevo o de aumentar el existente. Por añadidura, a pesar de haberse asumido el compromiso en reunión ministerial, éste no fue cumplido por todos los países. Años después una Ronda Regional de Negociaciones duplicó el porcentaje de reducción, pero hubo que instrumentar fórmulas sofisticadas para evitar previsibles incumplimientos.

En 1989, el Grupo de Río acordó a nivel de Ministros aumentar de inmediato la preferencia con un eje del quince por ciento, y un país de los

presentes en el Foro todavía no había dictado las medidas administrativas para poner en vigor el primer tramo. Girado el acuerdo regional a la ALADI, paso indispensable para darle validez jurídica a la decisión, se registró una posición negativa que sólo fue posteriormente superada mediante modificaciones que desnaturalizaron el sistema. Se convino posteriormente una pauta general de reducción del 20% entre países de igual categoría de desarrollo, que disminuye o aumenta en función de los tratamientos diferenciales correspondientes a cada uno de los tres grupos de países. Además, se les otorgaba un margen adicional a los mediterráneos.

Tampoco tuvo éxito un Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC) aprobado en 1987, que establecía desgravaciones preferenciales mayores. Las naciones del Grupo Andino le retiraron su apoyo en razón de las escasas opciones que se les ofrecían para aprovechar las ventajas recíprocas. Finalmente, se lo dio por cancelado, al no ser puesto en vigor en tiempo y forma por el número necesario de países.

La ALADI no pudo retomar la senda multilateral. La creación del Mercosur en 1990, un acuerdo plurilateral que se sumó al GRAN y al que se vincularon Chile y Bolivia, ayudó a replantear la situación. Las negociaciones entre los dos grupos avanzaron y en el año 2004 convinieron ciertas bases para establecer un sistema de libre comercio. La culminación de estos esfuerzos sería una importante contribución para alcanzar el objetivo de llegar a integración latinoamericana global. Por otro lado, el proyecto ALCA introdujo una nueva variable, cuyas consecuencias no es posible evaluar ciertamente por el momento. La participación de México en el TLCAN ya obligó a enmendar el TM80 para permitirle a este país cumplir con las obligaciones de liberación comercial resultantes de ese acuerdo, aunque ello determinara el otorgamiento a naciones no pertenecientes a la ALADI de tratamientos comerciales más favorables que los concedidos a los países de la misma.

### Delicuescencia normativa

Por manifestación expresa (artículo 1.) los países signatarios del TM80 convinieron *proseguir* el proceso de integración iniciado en la ALALC. Concomitantemente, transfirieron a la ALADI la personalidad jurídica, así como los derechos y obligaciones asumidos en la ALALC. Pero el acervo constituido por las resoluciones y acuerdos de esta última no fue ratificado ni totalmente ni en parte. Ante este vacío legal, la ALADI debió abocarse a la impropia tarea de volver a dictar una compleja normativa sustitutiva, en esencia similar a la anterior. Algo parecido ocurrió con una serie de mecanismos operativos, órganos técnicos auxiliares, reuniones empresariales y nexos con corporaciones sectoriales regionales, lo que obligó a una fatigante tarea de reconstrucción institucional que hoy ha sido completada y ampliada pero que funciona con relativa eficacia.

### Ausencia de metas precisas

Quizás como pago por la hipoteca psicológica consistente en considerar que el programa de la ALALC había sido excesivamente ambicioso, en el TM80 se rehuyó fijar metas cuantitativas y plazos relacionados con objetivos comunes. Los Estados signatarios no contrajeron compromisos colectivos de cumplimiento perentorio, ni aun para el otorgamiento recíproco de la preferencia arancelaria regional, cuya conformación y aplicación quedó librada a la *reglamentación correspondiente*, es decir, a negociaciones futuras que en términos generales fueron escasamente exitosas. No legislaron sobre materias tan importantes como la coordinación de políticas o la armonización de instrumentos operativos que habían sido minuciosamente analizados en la ALALC. Tampoco diseñaron normas y mecanismos para la convergencia de las acciones por pares o grupos de países hacia un objetivo común. Se limitaron a definir y adoptar principios generales y a regular con cierta precisión la concertación de los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP).

### Los principios

La ejecución del TM80 está regida por la adopción de ciertos principios cuya aplicación justificaría la debilidad normativa anotada precedentemente y que, considerados en conjunto, coonestarían el retorno al bilateralismo y la libertad de acción que se les permite a los Estados miembros.

### Pluralismo

Con una doble referencia a la *diversidad política y económica* la invocación de este principio, carente en el texto de una definición precisa, reconoció en su momento la existencia de disparidades de los países signatarios en ambos campos. La marcha hacia la redemocratización de algunos y el mantenimiento de regímenes «de facto» en otros indujo a inminizar el proceso contra eventuales desavenencias de carácter político que pudieran afectar su normal funcionamiento. Ya la ALALC, que implementaba un sistema multilateral con base en la economía de mercado, había sorteado con éxito el advenimiento del Gobierno socialista del Sr. Allende en Chile. La coexistencia en la ALADI de situaciones políticas disímiles no tuvo consecuencias negativas. Sólo en una ocasión se recurrió a un subterfugio para eludir la realización de una reunión del Consejo de Ministros en Chile durante el período dictatorial. La ausencia de grandes decisiones integradoras que exigiesen acuerdos institucionales avanzados facilitó esta convivencia.

La aplicación del principio del *pluralismo económico* era insoslayable dadas las asimetrías comprobables entre las políticas e instrumentos comerciales de los países signatarios. En rigor, no correspondía que un programa tan laxo y flexible, que no requiera la coordinación o armonización de los regímenes nacionales, impusiese una orientación hacia un modelo común. En los últimos años los procesos de apertura al exterior han aproximado grandemente los

mecanismos de política económica externa y los niveles de protección frente a terceros, pero ello ha sido consecuencia de decisiones particulares de cada país, adoptadas en gran medida por influencias exógenas, y no por concertaciones en el marco de la ALADI.

La adhesión de Cuba pone de manifiesto el grado de permisividad con que se aplica este enfoque pluralista.

### Convergencia

Este principio parece ir a contramano de la orientación dispersiva del TM80 en materia mercantil como se desprende de lo expuesto precedentemente. En los hechos, no se han llevado a cabo acciones reales de convergencia más allá de las que correspondieron, internamente en cada una de ellas, a las dos agrupaciones regionales, el Mercosur y la CAN, las cuales funcionan en forma totalmente autónoma con respecto a la institución mayor salvo en lo que concierne al registro y convalidación de ciertas decisiones de la primera (la CAN adquirió en 1980 personalidad jurídica propia, superando su anterior condición de acuerdo subregional). A ello hay que agregar las particularidades del proceso tripartito entre Colombia, México y Venezuela.

A pesar de su nombre, la Conferencia de Evaluación y Convergencia no se ha reunido; las reglas de procedimiento dictadas por el Consejo de Ministros (aviso de la decisión de negociar, plazo previo al comienzo de los trabajos, presentación de Informes y comunicaciones anuales) han sido pasadas por alto. No ha habido prácticamente consultas ni evaluaciones en el Comité de Representantes sobre la naturaleza y los alcances de los acuerdos suscritos entre miembros. La comunicación de los mismos ha tenido carácter meramente informativo. Las cláusulas de inclusión obligatoria en los AAP destinadas a promover la convergencia han cumplido meramente con una formalidad y en la práctica han sido inoperantes. La bilateralidad fue invariablemente respetada o impuesta por la realidad, pues no se registraron solicitudes de adhesión a los AAP. Tampoco se ha procedido a la *apreciación multilateral* de los acuerdos con otros países latinoamericanos, según prescribe el artículo 25 del TM80. La *convergencia* ha carecido, hasta ahora, de base empírica y si bien una mayor vinculación entre el Mercosur y la CAN podría restaurar la validez práctica del principio debe tenerse presente que la participación de México en el TLCAN y la incorporación de Cuba a la Asociación constituyen obstáculos difícilmente superables, en el primer caso por su pertenencia al TLCAN, y en el segundo porque la organización interna del país no se concilia con el sistema básicamente de economía de mercado en que se apoya la ALADI. Esta realidad no inhibe el reconocimiento de que hubo meritorios esfuerzos políticos y técnicos en el tránsito secular para promover la articulación y convergencia del proceso de integración regional. En 1999, el Consejo de Ministros dictó mandatos y fijó prioridades en un conjunto de *Directrices para la Acción Futura* de la ALADI, y en agosto del 2000 le encomendó al Comité de Representantes la realización de un estudio de la evolución del proceso en el ámbito de la ALADI, en sus

dimensiones bilateral, subregional y regional, que evaluara su funcionamiento y proponer medidas para fortalecer el papel de la Asociación en la década siguiente como principal marco institucional de la integración regional. Pero a pesar de los trabajos llevados a cabo y de consultas que se les hicieron a competentes expertos no se pudo avanzar significativamente en este programa. La multiplicidad de iniciativas parciales acentuó la diversidad en perjuicio de la unidad.

Un entendimiento profundo y estable entre la CAN y el Mercosur, al que Chile estaría seguramente vinculado de algún modo, representaría un paso autónomo de convergencia sumamente importante, pero que tendría la particularidad de asimilarse casi, en los hechos, a la idea en ciernes de un área de libre comercio sudamericana (ALCSA) enunciada por Brasil como eventual alternativa al ALCA o a la Comunidad Sudamericana de Naciones que se intenta establecer. La formalización de este sistema hemisférico podría darle nueva consistencia y mayor viabilidad al proyectado mercado común latinoamericano, que es la razón de ser del principio de convergencia del TM80. De ser así, la ALADI tendría una importante función a cumplir en el futuro si se utilizara su configuración jurídica flexible y práctica como marco global para la concertación de convenios más completos y ambiciosos.

### Flexibilidad y multiplicidad

Estos dos principios generales son inherentes a la filosofía permisiva y abierta que orientó la redacción del Tratado. La variedad de tipos de acuerdo admitida y el escaso rigor disciplinario para su elaboración y tramitación fueron consecuencia directa del deseo de los Gobiernos involucrados de desligarse de compromisos severos y de recuperar la libertad de acción que perdieron al suscribir el TM60. La aceptación del bilateralismo como principal mecanismo para fomentar y regular el comercio recíproco imponía la adopción de estos criterios. Si algo caracterizó la acción de los países miembros en el ámbito de la ALADI fue su apego a utilizar todos los instrumentos a su alcance para entenderse entre sí por pares o grupos sin sujetarse a reglas multilaterales.

### Tratamientos diferenciales

El TM80 le asignó especial importancia al problema planteado por las asimetrías existentes entre los grados de desarrollo de los países miembros, calificada en más de una ocasión como el Talón de Aquiles de los procesos latinoamericanos de integración. En esta materia, atendiendo una situación crítica heredada de la ALALC, amplió las normas contenidas al respecto en su predecesor de 1960, creando tres categorías conforme a las respectivas *características económico-estructurales* y acogiendo por lo tanto los reclamos de los intermediarios o de *mercado insuficiente*, y profundizó el apoyo a los PMDER mediante un sistema que además de un conjunto de mecanismos preferenciales -apertura de mercados para productos preferentemente industriales, eliminación sin reciprocidad de aranceles y otras restricciones, extensión automática de las concesiones pactadas en AAP con terceros

latinoamericanos y de fuera del área- comprendía la adopción de *programas especiales de cooperación* y otros tipos de colaboración individual y colectiva para facilitarles su participación en el proceso. Una novedad normativa relevante fue el reconocimiento expreso de la situación desventajosa complementaria de Bolivia y Paraguay por su condición de naciones mediterráneas y la necesidad de compensar la acción de este factor adverso mediante un tratamiento aún más favorable, como por ejemplo el otorgamiento de mayores porcentajes de reducción en aplicación de la Preferencia Arancelaria Regional.

Por su parte, a los países intermediarios se les reconoció el derecho de otorgar reducciones de aranceles menores en los programas regionales de desgravación (PAR y PREC) que las que les correspondían a los de ABRAMEX, pero no se ha convenido llevar a cabo en su beneficio otras acciones de cooperación. A Uruguay se le dio un tratamiento excepcional, heredado de una decisión de la ALALC (1967), más favorable que el que reciben los PMI (países de mercado insuficiente), pero que no comprende todas las medidas de apoyo previstas para los PMDER.

No obstante estas discriminaciones de finalidad compensatoria, la aplicación del principio de los tratamientos diferenciales no facilitó mayormente la negociación de acuerdos regionales como la PAR y el PREC en su momento.

### Regionalismo abierto

El TM80 está abierto a la adhesión de todos los países latinoamericanos. Con ello sigue la senda de la ALALC. El objetivo de la convergencia no se restringe a los acuerdos concertados entre los países miembros sino que también se extiende a los mecanismos regionales de integración. La iniciativa encaminada a la formación del ALCA ha determinado que este principio tenga actualmente un campo de aplicación hemisférico que ha sido ratificada por el Consejo de Ministros.

La proyección externa del proceso ha sido además fortalecida por normas expresas que permiten que las acciones de cooperación y convergencia comprendan a otros países y áreas de integración económica de América Latina y que prevén, bajo ciertas condiciones, la concertación de AAP con ellos. También se propician acciones a nivel de cooperación horizontal en el marco de programas internacionales y se admite la negociación de acuerdos preferenciales con terceras naciones. El Mercosur, la CAN, Chile y México han suscrito convenios con la Unión Europea y todos los miembros de ALADI participan activamente en el proyecto de formación del ALCA. Sin perjuicio de que la ALADI siga desempeñando su función de *paraguas jurídico* con relación a la OMC, tanto para los acuerdos bilaterales, mientras subsistan, como para los plurilaterales (Mercosur, TLC G3 y otros posibles), cabe preguntarse acerca del papel que le correspondería como entidad multinacional o instituto técnico si finalmente se conforma un área de libre comercio continental o cristaliza en forma práctica la idea de conformar una Comunidad Sudamericana de Naciones.

El desarrollo del proceso que ha tenido por actores institucionales a la ALALC y a la ALADI durante medio siglo y que aún continúa, sus peripecias y transformaciones y su culminación todavía incierta tiene gran importancia histórica. En un campo con muchos pedregales, ambas instituciones, conjuntamente con otras regionales como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el BID/INTAL y obviamente la CEPAL, han abonado un terreno fértil pero no fácilmente cultivable cuyo producto final sería el afianzamiento de una integración latinoamericana plena y vigorosa. Al menos, éste ha sido el objetivo compartido. Por eso, es bueno adentrarse en los detalles de las actividades de ambas instituciones y analizarlos sobria y objetivamente para contribuir a una tarea, tan grandiosa como la idea de Bolívar, de unir cada vez más a los países latinoamericanos.

Esta obra tiene la finalidad de aportar informaciones, experiencias y elementos de juicio que puedan servir eventualmente de apoyo a quienes tengan en el futuro la responsabilidad de avanzar sin pausa hacia tal finalidad

El autor

## PRIMERA PARTE

### LA META DEL MULTILATERALISMO Y LA EXPANSIÓN DEL COMERCIO