

LA INTEGRACION ECONOMICA LATINOAMERICANA

Por
RAMON TAMAMES GOMEZ
Catedrático de Ciencias Económicas Empresariales de la
Universidad Autónoma de Madrid

S U M A R I O

I. LOS ANTECEDENTES DE LA ALALC.—II. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ALALC: 1. LISTAS NACIONALES. 2. LISTA COMÚN. 3. SUPRESIÓN DE RESTRICCIONES CUANTITATIVAS Y ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN. 4. TRATAMIENTO MÁS FAVORABLE A LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO.—III. UN BALANCE GENERAL DE LA ALALC.—IV. CRISIS Y REPLANTEAMIENTO DE LA ALALC

I. LOS ANTECEDENTES DE LA ALALC

A PARTE de las dificultades estructurales (estrechos mercados nacionales, inflación estructural crónica, oligo-exportaciones, concentración excesiva del comercio con determinados países, etc.), al final de la década de 1950 se presentaron dos nuevos tipos de problemas en las relaciones económicas entre los países de Iberoamérica.

El primero de ellos fué la creación, en marzo de 1957, de la Comunidad Económica Europea. En el Tratado de Roma quedó bien claro el propósito del Mercado Común Europeo de desarrollar una política marcadamente proteccionista para los productos agrícolas. Y no sólo para los productos de la zona templada, que se obtienen en los propios países miembros de la C. E. E.; también en favor de los productos tropicales provenientes de las antiguas colonias africanas, que habían de quedar vinculadas al mecanismo comunitario a través de un sistema de asociación. Un planteamiento de esta clase suponía, por tanto, una grave amenaza de obstrucción para el futuro de las

exportaciones a Europa de casi todos los productos primarios de origen sudamericano. Ante una situación como la reseñada, la reacción de los países sudamericanos fué lógica: unir sus fuerzas para hacer frente a las consecuencias económicas de la nueva agrupación europea.

Por otra parte, también hacia 1957 se planteó el tema de la renovación y ampliación de los acuerdos preferenciales intrasudamericanos. Este fué, sin duda alguna, el factor que presionó de forma decisiva en favor del proyecto de integración. Había que resolver los problemas planteados por el mantenimiento o la ampliación de una serie de preferencias bilaterales en cadena otorgadas tiempo atrás entre diversos países sudamericanos (Brasil-Argentina, Chile-Argentina, Chile-Perú, etc.). Los artículos I y II del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que institucionalizan a nivel multilateral la cláusula de nación más favorecida, dejaban como única puerta abierta para el progreso de tales preferencias la construcción de una zona de libre comercio. Estando Brasil, Chile, Perú y Uruguay dentro del GATT, y teniendo intención Argentina de adherirse al Acuerdo General, se hizo la oportuna consulta a las Partes Contratantes en Ginebra, que no ofrecieron facilidades para crear al Sur del Hemisferio Occidental un área nueva de preferencias como excepción a la cláusula de nación más favorecida, considerada como la esencia misma del GATT. La única solución, se vino a decir, consistiría en que los países consultantes se acogiesen al artículo XXIV del Acuerdo General, que permite la creación de zonas de libre comercio (o de uniones aduaneras), cuyas ventajas arancelarias internas no es preciso extender a las restantes partes contratantes del GATT.

Paralelamente a la gestación del anterior problema, en la CEPAL se habían realizado ya los primeros estudios sobre integración económica a escala continental. En el contexto de las cuestiones suscitadas por el GATT y de las que previsiblemente habrían de derivarse del nacimiento de la C. E. E., esos estudios de la CEPAL adquirieron una nueva dimensión como proyectos no sólo deseables, sino incluso necesarios a corto plazo.

Los tres elementos señalados (GATT, C. E. E., CEPAL) forzaron la única salida posible: la creación de una zona de libre comercio entre los países del cono sur de Sudamérica (Brasil, Uruguay, Paraguay, Argentina y Chile). Estos países, al abrir sus negociaciones con tal propósito, invitaron a participar en ellas al resto de Sudamérica, y en un momento inmediatamente ulterior (durante la visita del Pre-

sidente López Mateos al Presidente Frondizi) la invitación se amplió a México, situada al margen del anterior cuadro preferencial sudamericano, pero que no ocultó su interés por las conversaciones sobre el proyecto de futura zona de libre comercio.

En definitiva, y tras una negociación relativamente breve, nació la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuya carta fundamental es el Tratado de Montevideo, suscrito en esa ciudad en diciembre de 1960.

El Tratado de Montevideo aspiraba simplemente al establecimiento de una zona de libre comercio a través de distintos mecanismos que a continuación reseñamos y que en algunos casos han sido debidamente completados por Resoluciones preparadas en la Secretaría Ejecutiva de la ALALC, cuya sede está en Montevideo.

II. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ALALC

A continuación nos adentramos en el estudio de los diversos mecanismos de construcción de la ALALC: listas nacionales, lista común, supresión de restricciones cuantitativas y acuerdos de complementación, tratamiento más favorable a los países de menor desarrollo relativo, y problemas y mecanismos monetarios.

II.1. LISTAS NACIONALES.

La libre circulación de mercancías entre los países miembros de la zona no se instrumenta de modo automático como en el MCCA, sino conforme a un sistema de negociaciones anuales, según el cual los Estados miembros están obligados a concederse rebajas arancelarias selectivas que van ampliándose a lo largo del período transitorio, para el cual se fijó en principio una duración de doce años (1960-1972). Las concesiones que cada país otorga al resto de la zona se incluyen dentro de su Lista Nacional, que en principio, y conforme al Tratado, debe ser cada vez más amplia y comprender concesiones de mayor intensidad, con una preferencia para los productos ALALC gradualmente mayor en relación con terceros países. El volumen de reducciones arancelarias debe llegar al 8 por 100 anual como promedio ponderado, en comparación con el trato arancelario que se dispensa a terceros países. De esta forma, en 1972 se alcanzaría, por

acumulación, una rebaja media del 96 por 100, y teóricamente el comercio intrazonal quedaría libre de barreras aduaneras para lo sustancial del intercambio entre las Partes Contratantes.

La negociación de las Listas Nacionales fué muy fácil en los dos primeros años de aplicación del Tratado de Montevideo, pues apenas se hizo otra cosa que introducir en el nuevo sistema multilateral las preferencias arancelarias que ya se tenían otorgadas entre sí una serie de países miembros en los previos acuerdos bilaterales a que nos hemos referido más arriba. Agotadas esas concesiones «fáciles» o «indoloras», empezaron a plantearse arduos problemas de ampliación de las Listas Nacionales. No tardó en generalizarse el convencimiento de que el compromiso de la rebaja anual del 8 por 100 impuesto por el Tratado no estaba siendo cumplido.

Llegados a este punto, será conveniente un inciso para poner de relieve las dificultades surgidas en la vigilancia del referido compromiso de rebaja anual del 8 por 100. Básicamente, las dificultades residen en el hecho de que las negociaciones se llevan a cabo sobre aranceles nacionales de muy distinta nomenclatura. Además se realiza selectivamente (es decir, producto por producto, y muchas veces sólo para fracciones de una determinada partida), sin más armazón común que una nomenclatura común (NABALALC) que simplemente sirve para expresar de una forma homogénea las concesiones, a fin de codificarlas ulteriormente. Por tanto, el encaje riguroso entre los productos negociados y las estadísticas oficiales de los diferentes Estados miembros se hace muy difícil, por no decir prácticamente imposible.

En último término, la determinación del nivel de las concesiones queda en la penumbra. Esa oscuridad de situaciones se convierte, en definitiva, en un excelente abrigo para los países menos fervorosos de la Asociación y a la postre coloca en grave peligro el propio futuro de la misma. Fué por esta razón por lo que la Secretaría de la ALALC se ha decidido a llevar a cabo una serie de estudios muy laboriosos destinados a comprobar si se están cumpliendo o no los compromisos del Tratado de Montevideo, y en qué grado, por parte de cada uno de los Estados miembros. La impresión general existente es que las realizaciones hace tiempo que quedaron muy detrás de los compromisos adquiridos en 1960.

En definitiva, podemos concluir que el sistema de las Listas Nacionales es muy poco operante; está inspirado en el viejo sistema de negociaciones producto por producto dentro del GATT —que el pro-

pio GATT se propuso abandonar con la Ronda Kennedy—, simplemente reforzado por un compromiso sobre cifra de comercio afectada (*trade coverage*), que, como hemos visto, no se cumple en la práctica.

El actual sistema de negociaciones de las Listas Nacionales ha recibido justamente el nombre de «micronegociaciones», por la complejidad y detalle de los procedimientos empleados, que, sin duda, constituye un grave freno para el avance en la formación de la Zona de Libre Comercio.

Efectivamente, el sistema de «micronegociaciones» llegó prácticamente a un punto muerto definitivo en el noveno período de sesiones ordinarias de la Conferencia de la ALALC, celebrada en Caracas en diciembre de 1969. Ante las dificultades para seguir avanzando al ritmo de reducción del 8 por 100 anual alcanzado en las ocho primeras conferencias (lo cual teóricamente ha proporcionado un total de volumen de rebajas del 64 por 100 entre 1961 y 1968), se acordó la firma de un protocolo (llamado «Protocolo de Caracas») para modificar el Tratado de Montevideo.

Conforme a ese Acuerdo, a partir de la novena Conferencia (1970) se deberá proceder a las reducciones a un ritmo de sólo el 2,9 por 100 anual, con la salvedad inicial de que «los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay) concederán esas reducciones siempre que sea en términos compatibles con su situación. Este régimen transitorio del 2,9 por 100 se prevé hasta 1974, con lo cual para esas fechas se habría alcanzado el 78,5 de reducciones (resultante de sumar el 64 por 100 logrado hasta 1968 más el 14,5 por 100 que podrá conseguirse entre 1969 y 1974 al ya expresado ritmo anual del 2,9 por 100 anual). En otras palabras, la ALALC ha renunciado a llegar al 96 por 100 de reducciones para 1972, conformándose con el 72,9 por 100 para esa fecha y sólo el 78,5 para 1974. En definitiva, se han pospuesto los objetivos de creación de la Zona de Libre Comercio, posición que es grave, ya que el final del período transitorio, que se había fijado para el 31 de diciembre de 1972, se lleva ahora al 31 de diciembre de 1980. Por tanto, de alcanzarse los nuevos objetivos de las Listas Nacionales (el 78,5 de reducción para 1974), aún quedarían seis años más en el camino de suprimir las barreras arancelarias para lo sustancial del comercio. Ello es un indicio del creciente poder de las tendencias proteccionistas —frente al proyecto de Zona de Libre Comercio— en los países de la ALALC.

II.2. LISTA COMÚN.

Las Listas Nacionales suponen ventajas concedidas por cada uno de los Estados miembros de la ALALC a los restantes. Pero, en caso de dificultad y con ocasión de cualquiera de las negociaciones o rondas arancelarias anuales que se celebran en la Asociación (en el último trimestre de cada año natural), las concesiones pueden ser retiradas sin más que compensar la ventaja que se retira con una nueva de efecto equivalente. Para superar este problema de posible «velo de Penélope», de tejer y destejer de concesiones, los autores del Tratado de Montevideo concibieron la idea del establecimiento de una Lista Común. Un mecanismo muy original, pero que también está suscitando dudas, cada vez mayores, sobre su efectiva viabilidad en el futuro.

Los países miembros de la ALALC se comprometieron en el Tratado de Montevideo a incluir dentro de la Lista Común una serie de epígrafes de la NABALALC (los mismos para todos) que supusieran:

- El equivalente al 25 por 100 del intercambio intrazonal a los tres años de firmarse el Tratado (1963).
- El 50 por 100 a los seis años (1966).
- El 75 por 100 a los nueve años (1969).
- Lo sustancial del intercambio al final del período transitorio de doce años (1972).

Todo producto incluido en la Lista Común se supone que habrá de quedar exento —para siempre y sin posibilidad de ulterior retirada— de cualquier tipo de barreras arancelarias y contingentarias. Sin embargo, la inclusión en la Lista Común no significa que esa liberación se produzca de inmediato, sino que es simplemente una garantía de que al final del período transitorio (1972) se cumplirá de modo efectivo.

Al igual que lo sucedido con las Listas Nacionales, una vez agotadas las inserciones *fáciles* en la Lista Común, las dificultades del mecanismo se hicieron plenamente patentes. Ni siquiera pudo llegarse a un acuerdo sobre el «segundo tramo» en 1967, y siendo inalcanzable todavía en 1969, las Partes Contratantes acordaron introducir en el Protocolo de Caracas un compromiso conforme al cual «antes del 31 de diciembre de 1974 las Partes Contratantes establecerán las nuevas normas sobre la Lista Común; mientras tanto, no será obligatorio

el cumplimiento de los plazos y porcentajes previstos en el artículo 7.º del Tratado».

Así, pues, el Protocolo de Caracas representa un fuerte retraso en el perfeccionamiento de la Lista Común. Prevista su terminación para 1972, para esa fecha se mantendrá en su situación actual de un solo tramo aprobado (el primer 25 por 100) y sólo en 1974 se establecerán las bases de su futuro avance, con escasas probabilidades —de seguir las cosas como hasta ahora— de que se perfeccione antes de 1980, nuevo final del período transitorio, según el Protocolo de Caracas.

Por otra parte, y al margen de las vicisitudes que ya hemos examinado, lo cierto es que el dispositivo de la Lista Común no garantiza de modo terminante la perfección final de la zona de libre comercio. En definitiva, la amplitud real de los sucesivos tramos de la Lista Común está en función de los aumentos del comercio intrazonal, lo cual, a su vez, depende de la intensidad con que operen las concesiones otorgadas mediante las Listas Nacionales.

En otras palabras, si el intercambio se mantiene dentro de unos límites modestos (que vendrían dados por los estrechos cauces abiertos por las Listas Nacionales) y, por tanto, un volumen que no refleja las posibilidades reales de crecimiento del comercio intrazonal, puede llegar a suceder que al final del período transitorio la Lista Común sea relativamente reducida. Ciertamente, abarcaría lo sustancial del comercio intrazonal, pero no significaría una liberación total del intercambio. De hecho, al margen de la Lista Común, quedarían las partidas arancelarias que no fueron negociadas previamente a través de las Listas Nacionales («productos sensibles»), por la resistencia de los países miembros a liberar sus industrias menos competitivas y más protegidas.

Además, también está latente la duda —ahora reforzada por la experiencia reciente— de si en el momento de finalizar el período transitorio se harán efectivos los compromisos de la Lista Común, de forma súbita, para las posiciones previamente no desgravadas en las respectivas Listas Nacionales. El temor —a largo plazo— a las consecuencias de ese compromiso es lo que ha demorado la concreción del segundo tramo de la Lista Común.

En las negociaciones de finales de 1967 los países miembros no llegaron a un acuerdo positivo sobre la inclusión del trigo y del petróleo, dos mercancías con las cuales se habría alcanzado la cobertura

(*trade coverage*) del 50 por 100 prevista para la segunda fase. Los países con producciones escasamente competitivas de petróleo (México y Argentina) y de trigo (México) se opusieron al proyecto. El caso de Venezuela (incorporada a la ALALC en 1966) resultó aún más especial. Con fuertes importaciones de trigo y exportaciones de petróleo, no vió con malos ojos el desenlace final de la negociación, simplemente porque un acuerdo favorable a la inclusión de ambos productos en la Lista Común habría puesto en grave peligro sus intereses de comercio bilateral con dos países ajenos a la ALALC (Estados Unidos y Canadá). Aunque en los círculos de la ALALC se trató de minimizar el resultado negativo de la negociación, no por ello pudo ocultarse la verdadera gravedad de la situación. Lo sucedido en diciembre de 1969 en Caracas confirmó plenamente los más negros augurios al respecto. Las dificultades surgidas en la elaboración de las Listas Nacionales y de la Lista Común que hemos analizado hizo que ya en 1964 la ALALC comenzase a reorientar el rumbo de su marcha. En este sentido, la Resolución número 100 del Consejo Ejecutivo de la ALALC constituyó un texto de importancia comparable a la del propio Tratado de Montevideo. En esa Resolución quedó expresada la aspiración de marchar hacia un Mercado Común y una desgravación programada y exhaustiva. Pero a estos dos aspectos del funcionamiento futuro de la Asociación nos referimos más adelante.

II.3. SUPRESIÓN DE RESTRICCIONES CUANTITATIVAS Y ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN.

La libre circulación de mercancías que para el tratamiento arancelario suponen las Listas Nacionales y —para el futuro— la Lista Común, se persigue, asimismo, por medio de otros dos mecanismos: la supresión de restricciones cuantitativas y los acuerdos de complementación.

Aunque en el Tratado nada se decía sobre ello, pronto se advirtió en la ALALC que las concesiones arancelarias recíprocas podrían quedar anuladas o amortiguadas en alto grado en caso de persistir las restricciones cuantitativas aplicadas por algunos de los países de la zona (fundamentalmente, Colombia, México y Venezuela). Esta fué la razón de que en su Resolución número 65 la Asociación decidiera establecer un procedimiento de consultas para la supresión paulatina

de las restricciones cuantitativas que afectan a los productos incluidos en las Listas Nacionales. Aunque parece que este sistema de consultas ha funcionado de forma aceptable, no cabe duda de que el problema de fondo subsiste en gran medida.

Por otra parte, para acelerar el proceso de integración dentro de un marco tan somero como el del Tratado de Montevideo, se ideó el mecanismo de los acuerdos de complementación industrial. En pocas palabras, este sistema permite que dos o más países miembros de la Asociación se otorguen concesiones recíprocas (al margen de las Listas Nacionales) para facilitar el establecimiento de industrias concretas, que de este modo pueden contar desde un principio con un mercado más amplio que los estrictamente nacionales. Los acuerdos de complementación suscritos hasta ahora no son de gran entidad. Ello demuestra, análogamente a lo ocurrido en Centroamérica con las industrias de integración, que es muy difícil crear pequeños mercados comunes sectoriales dentro de un área en proceso de integración global.

II.4. TRATAMIENTO MÁS FAVORABLE A LOS PAÍSES DE MENOR DESARROLLO RELATIVO.

Al redactarse el Tratado de Montevideo se tuvieron en cuenta las fuertes diferencias existentes en cuanto a grado de desarrollo en el área latinoamericana. Esta fué la razón de que se creara la categoría de «países de menor desarrollo relativo».

Aunque no hay una definición expresa, se consideran como tales los países que no solamente tienen un nivel muy bajo de renta *per cápita*, sino que, además, cuentan con un sector industrial muy limitado. Inicialmente se calificó como países de menor desarrollo relativo a Ecuador y Paraguay, categoría en la que más tarde han ingresado Bolivia *sine die* en el momento de su incorporación a la ALALC (1967) y Uruguay (en la Conferencia de Asunción de septiembre de 1967) por un período limitado, a la vista de sus graves dificultades económicas.

Básicamente, los beneficios para los países de menor desarrollo relativo consisten en la concesión en su favor de ventajas preferenciales especiales no extensivas al resto de la zona. Hasta ahora esto ha sido todo, pues los intentos realizados por el grupo de países de menor desarrollo, en el sentido de que se les otorgará un trato pre-

ferencial general, no han tenido éxito. Esa situación se debe a los recelos de los países de mayor desarrollo industrial de que un trato tan favorable como el solicitado pudiera significar un incentivo demasiado atrayente para el establecimiento de un gran número de inversionistas extranjeros en el área de menor desarrollo relativo.

Dadas sus características de simple zona de libre comercio, en la ALALC no se ha planteado ningún sistema de polos de desarrollo para los países de menor desarrollo relativo, como los promovidos por el Mercado Común Europeo en el Sur de Italia. Para que en el futuro puedan surgir esos polos de desarrollo inducidos será preciso, sin duda, un grado de integración más intenso dentro de la ALALC que el logrado hasta el presente en el área latinoamericana.

III. UN BALANCE GENERAL DE LA ALALC

En el momento de enjuiciar globalmente el desarrollo de la ALALC es preciso no perder de vista la situación de aislamiento económico recíproco en que se encontraban sus países miembros en el momento de firmarse el Tratado de Montevideo. Ni siquiera —y en esto el fuerte contraste con Europa debe ser subrayado— se había producido entre ellos una fase previa de cooperación, que habría facilitado enormemente el camino de la integración. Así, pues, en cierto modo, los países iberoamericanos se lanzaron a la experiencia integratoria «quemando etapas», pero con procedimientos enormemente complejos, cuyas posibilidades operativas se han visto prontamente colmadas por los problemas surgidos. Esto es lo que ha suscitado el replanteamiento del proceso de integración en su conjunto, replanteamiento al que ya hemos aludido. Por ello, la labor realizada por la ALALC hasta el presente no puede considerarse sino como un primer paso.

Con todo, conviene subrayar que en los cinco primeros años completos de su vida (1962-67), dentro de la Asociación se experimentó un interesante aumento del intercambio intrazonal, que pasó de un volumen de 322 millones de dólares en el período 1959-61 a una cifra de 557 millones de dólares en 1964 y a unos 700 millones de dólares en 1967, lo que representa, aproximadamente, un 9 por 100 del comercio exterior global de los países de la Asociación.

Pero lo cierto es que esas cifras, aunque sean alentadoras, no son significativas de que esté en marcha un verdadero proceso de integra-

ción. Se trata más bien de un conjunto de facilidades comerciales, de preferencias arancelarias, que no permiten el aprovechamiento sino de un escaso margen de las amplias posibilidades que ofrecería una verdadera integración. Como ha señalado FELIPE HERRERA, «no debemos caer en el error de creer que hacemos integración cuando nos limitamos a crear facilidades comerciales recíprocas. Evidentemente, esas facilidades significan un paso adelante. Pero si sólo damos ese paso no afrontaremos el problema de la integración en toda su extensión y profundidad».

IV. CRISIS Y REPLANTEAMIENTO DE LA ALALC

El problema es que la integración es un proceso de gran complejidad en donde pesan muchos intereses contrarios. No es extraño, pues, que dentro del proceso surjan crisis de mayor o menor gravedad. Así lo subrayaba Gustavo LAGOS, por entonces director del INTAL, en artículo del cual extraemos el pasaje siguiente, que, en mi opinión, no precisa de comentarios adicionales:

«En 1966, cuando tenía lugar el Segundo Curso Regional del INTAL, dominada ya, por lo menos temporalmente, la crisis institucional, se incubaba en toda su fuerza una nueva crisis en torno de la gran decisión que debía adoptarse en la Reunión de Presidentes de América en Punta del Este, en abril de 1967. En la actualidad, superada nuevamente esa crisis de la gran decisión, esperan, sin duda, al proceso de integración nuevas crisis en su desarrollo futuro y, sin necesidad de hacer ninguna profecía, sino simplemente comentando la agenda de los entendimientos futuros, podríamos decir que el proceso de la desgravación programada y de la tarifa externa común.

Estas crisis del proceso son la manifestación de su vitalidad y aún diría son inherentes a su naturaleza misma, porque el proceso continuará desarrollándose en medio de la compleja interacción de los factores políticos, sociales, económicos, nacionales e internacionales que constituyen su médula misma. Si los Estados nacionales, que son los actores principales del sistema; si los regímenes políticos que estructuran estos Estados, si las economías nacionales de los países miembros, si las estructuras educacionales, las universidades, las juventudes, los sindicatos, las empresas, están sujetos a permanentes procesos de crisis y conflictos, sería ingenuo esperar que cuando se trata de integrar en un todo estas complejas partes, sujetas a tensiones y cam-

bios críticos, este todo —que es el proceso mismo de integración— pudiera escapar a las características de las partes.»

De hecho, esa «crisis de integración» se ha planteado ya en varias ocasiones, y, efectivamente, se volvió a plantear en diciembre de 1967, con las dificultades para avanzar en las negociaciones de las Listas Nacionales y de la Lista Común, y en 1969 en torno a todo el proceso globalmente, según ya vimos al comentar el Protocolo de Caracas. La necesidad de todo un replanteamiento en el camino que la ALALC debería recorrer en los próximos años es, pues, una realidad insoslayable.

La ya citada Resolución número 100, de diciembre de 1964, supuso un primer replanteamiento a largo plazo de los problemas de integración. Este primer movimiento, aparentemente, se vió fortalecido más tarde con la Declaración de Bogotá en junio de 1966, la Declaración de Presidentes Americanos de 14 de abril de 1967 y la Reunión de las Partes Contratantes en Asunción en septiembre de 1967, tres episodios que marcaron lo que parecía iba a ser el nuevo rumbo de la ALALC: el paso de la zona de libre comercio al Mercado Común.

En el fondo de todas esas reuniones y declaraciones había una visión unánime de que el sistema de las «micronegociaciones» no aseguraba el progreso hacia el futuro. Se aceptaba generalmente la necesidad de nuevos métodos para la libre circulación de mercancías. Y, en este sentido, la desgravación programada (esto es, lineal y automática) parecía ya el mecanismo más simple y racional. Por otra parte, a fin de hacer posible la desgravación programada en un marco de protección homogénea frente al exterior de la ALALC, se puso en marcha la elaboración de una Tarifa Exterior Común, cuya vigencia podría hacerse efectiva —en el mejor de los casos, se pensaba entonces— a partir de 1970.

Claro es que entre el convencimiento teórico que indujo la puesta en marcha de los trabajos técnicos preparatorios y la efectiva aplicación de los instrumentos propios de un mercado común media un salto cualitativo difícil de dar. Las presiones centrífugas eran también muchas: el proteccionismo agrario mexicano, el industrial de Venezuela, los temores de los pequeños países, la preminencia del gran mercado nacional del futuro en las perspectivas del Brasil, etc., son buenos ejemplos de las tendencias centrífugas existentes. Tendencias que ya en 1967 se traducían en el estado bastante mediocre, para em-

plear el calificativo más eufémico, de las negociaciones de las Listas Nacionales y de la Lista Común.

Al nivel de mayo de 1968, y en una obra que no llegó a ver la luz por entonces, el autor de estas mismas líneas se planteaba algunos interrogantes en torno al porvenir de la ALALC:

«¿Cómo —podría preguntarse— se piensa en que es posible dar el salto al mercado común, si ni siquiera se avanza de forma decisiva por la vía de la zona de libre comercio? La pregunta es muy correcta, y una contestación optimista resulta difícil de argumentar, a menos que se incurra en un voluntarismo que en nada puede servir a la causa de la integración. Aún más, y por qué no decirlo: existe la posibilidad de un retroceso en lo ya conseguido. No se trata de que la ALALC vaya a ser desmontada para volver a la situación de bilateralismo preexistente. Eso sería un retroceso inimaginable por el negro fracaso que ante el mundo significaría. Pero sí podría suceder que de forma más o menos visible el proceso de avance por la vía de la zona de libre comercio se estancara; por lo menos por parte de aquellos países miembros que han tomado una parte muy poco activa en las últimas rondas de negociación. Así, podría suceder que la zona de libre comercio quedara en estado de hibernación, sustituida *de facto* por una simple zona de preferencia.»

De hecho, esto es lo que ha ocurrido en la práctica a lo largo de los años 1968 y 1969: la ALALC ha entrado en una fase de hibernación que oficialmente se consagró en diciembre de 1969, en el Protocolo de Caracas, con las consecuencias para las Listas Nacionales y la Lista Común, ya examinadas en apartados anteriores. Como contrapeso a efectos que podríamos llamar «ópticos», frente a las anteriores medidas en la Conferencia de Caracas, se concertó un Plan de Acción 1970-1980 —aprobado por la Resolución 262 (IX)—, para cuyo primera etapa (1970-1973) se plantea el estudio del «perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio y la posibilidad de establecer un mercado común latinoamericano». La misma Resolución estableció que en el primer semestre de 1970 el Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC establecerá un orden de prioridades para esos estudios.
