

## PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E ATUAIS DA ALALC (\*)

Gustavo Magariños(\*\*)

**Resumo:** A integração econômica latino-americana não é objetivo unanimemente compartilhado na região. Mas ele ocorre na medida em que é encarado como expressão de um ideal comum de solidariedade e cooperação, cuja concretização se impõe até mesmo por determinismo secular. A ALALC representou em 1960 o ponto de partida deste ambicioso processo. Pelo número de países que a compõem; a dimensão geográfica que abrange; o potencial econômico e a importância internacional de seus Estados membros, e por outras razões de natureza similar, tem sido e é, ou deveria ser o principal e mais idôneo instrumento para contruir o desejado mercado comum latino-americano ou outra forma regional de ação cooperativa definitiva e estável. Neste estudo o autor discorre sobre os fatores que determinaram a criação da ALALC; os problemas com que se tem defrontado e que têm impedido que sejam atingidos os objetivos pretendidos; e as sombrias perspectivas que se descortinam para a Associação.

Terminadas sem nenhum acordo as negociações coletivas previstas no Protocolo de Caracas, surge uma única e dramática conclusão: ninguém sabe aonde vai a ALALC. Portanto, avaliar as perspectivas da organização é tarefa sumamente complexa e até mesmo ousada.

Tem-se dito que quase sempre os grandes acontecimentos da história são inexplicáveis. Confundidos pela nova e rápida mudança dos fenômenos circundantes, freqüentemente, não nos é possível identificar as causas que produzem os acontecimentos contemporâneos, discernir com clareza sua natureza e medir sua importância e alcance. A política, com suas condicionantes dogmáticas, perturba freqüentemente a interpretação objetiva do fato cotidiano. A atenção parcial do

---

(\*) Traduzido de "Integración Latinoamericana" – Maio de 1976, Ano 1 – nº 2, publicação da INTAL.

(\*\*) Ex-Secretário Executivo da ALALC.

interesse nacional, do classista ou do pessoal deforma por sua vez o julgamento, despindo-o de justiça e racionalismo. As limitações de tempo e lugar subestimam em determinadas ocasiões a capacidade para analisar a realidade atual com visão histórica.

A integração econômica latino-americana não é objetivo unanimemente compartilhado na região. Mas ele ocorre na medida em que é encarado como expressão de um ideal comum de solidariedade e cooperação, cuja concretização se impõe até mesmo por determinismo secular.

Na prática, o processo se agita e convulsiona por pequenas paixões, interesses conjunturais, freqüentes mudanças políticas e certa tendência para a fragmentação, que quase poderia ser qualificada como uma constante histórica. Um arraigado regionalismo no âmbito nacional e um renovado espírito sub-regionalista no âmbito continental dispersam e parcializam os esforços de colaboração e, do ponto de vista institucional, geram a multiplicação de organismos e sistemas, sem que se consiga acobertá-los sob um manto comum, torná-los realmente interdependentes e convergentes, discipliná-los através de um marco normativo geral.

O ensinamento mais profundo dos três lustros de desenvolvimento deste processo, às vezes caótico e com freqüência frustrante, é o de que nosso hemisfério já ensaiou quase todas as fórmulas e procedimentos destinados a lograr a unidade dos Estados latino-americanos e a estabelecer entre eles uma sólida cooperação econômica.

Maior todavia tem sido o progresso escrito. Tanto tem-se postulado o objetivo da integração; tanto ele tem sido exaltado em discursos e declarações da imprensa; tantos compromissos fúteis sobre o assunto tem-se contraído em atas, acordos e comunicados internacionais, que se tem desgastado o valor semântico das palavras chaves da linguagem integracionista, que perderam seu conteúdo conceptual.

A ALALC representou em 1960 o ponto de partida deste ambicioso processo. Pelo número de países que a compõem; a dimensão geográfica que abrange; o potencial econômico e a importância internacional de seus Estados membros, e por outras razões de natureza similar, tem sido e é, ou deveria ser, o principal e mais idôneo instrumento para construir o desejado mercado comum latino-americano ou outra forma regional de ação cooperativa definitiva e estável.

Ela tem sofrido, talvez mais intensamente que qualquer dos outros mecanismos experimentados, os males derivados da errática vontade política dos governos, da incapacidade dos empresários para atravessar a barreira do medo e da inaptidão das lideranças públicas e privadas para fazer prevalecer os interesses comuns ou concorrentes sobre os egoístas.

### Razão de ser e condicionantes históricas

Três fatores exerceram especial influência sobre o pensamento continental ao fim da década de cinquenta, e deram como resultado a formação da "idéia força" do *mercado comum latino-americano* e a criação da ALALC. Foram eles: 1) o despertar de um sentimento de solidariedade profundamente enraizado na história e que, nos dias atuais, exige o concurso efetivo de formas concretas de cooperação política e econômica entre as nações latino-americanas; 2) a conjuntura internacional, claramente indicativa de uma tendência ao estabelecimento de uma ordem jurídica universal capaz de regular, cada vez mais, maior interdependência entre os Estados, e de impulsionar, apesar disso, a formação de grandes agrupamentos regionais; e 3) a realidade latino-americana, reveladora de problemas peculiares da região no âmbito econômico e marcada pelo signo da urgência no que diz respeito a satisfazer o imperativo do desenvolvimento.

Os trabalhos realizados pela CEPAL entre 1957 e 1959 chegaram à conclusão técnica de que seria conveniente criar um mercado multilateral e competitivo, que estimulasse a diversificação dos intercâmbios regionais e favorecesse a produção especializada. Mas o propósito de estabelecer um mercado comum latino-americano tropeçou em obstáculos políticos invencíveis.

Apesar de se reconhecer que este ambicioso objetivo somente poderia concretizar-se de forma gradual e progressiva, na prática, ele deixou de ter vigência em maio de 1959, quando a Assembléia da CEPAL no Panamá o adiou "sine die" e, ao mesmo tempo, autorizou a formação de uma zona de livre comércio no Sul do continente,, que foi institucionalizada meses mais tarde pelo Tratado de Montevideo.

Em consequência, a criação da ALALC foi como que uma separação tangencial do movimento orientado com vistas à formação do mercado comum a nível latino-americano, que experimentaria posteriormente, em 1967, uma nova supressão com a assinatura do Acordo de Cartagena e a conseqüente sub-regionalização andina. A partir de então, a ALALC perdeu grande parte de suas possibilidades de constituir-se no marco propício para a formação de um sistema integrado que abrangesse toda a América Latina.

O mapa atual da integração econômica hemisférica se distingue pela fragmentação e certa confusão determinada pela falta de claras demarcações entre os sistemas vigentes. Isto ocorre, por exemplo, com a ALALC e o Grupo Andino, apesar de que o acordo sub-regional está legitimado, ainda que por resoluções de duvidosa validade jurídica e dos eufemismos com que se pretende dissimular a atual situação.

Esta fragmentação tem, todavia, raízes históricas. O **pan-americanismo**, entendendo-se como tal o movimento de cooperação entre os Estados Unidos e os países latino-americanos, o **regionalismo** e o **sub-regionalismo** como que ressurgem da história americana e têm coexistido simultaneamente nos períodos subjacentes mais importantes durante os últimos cem anos.

A dicotomia colonial pareceu dar inicialmente ao **regionalismo** uma conotação hispano-americana, porém esta se perdeu ao ser incluído o Brasil nos propósitos anfitriônicos de Bolívar. Historicamente, o **regionalismo** antecede ao **pan-americanismo** e provoca a primeira grande frustração em 1822, quando apenas quatro Estados assistem ao Congresso do Panamá.

De 1826 em diante foi impossível reviver o ideal integracionista bolivariano, porque fracassaram as tentativas realizadas em 1831, 1836 e 1840 de celebrar reuniões das repúblicas hispano-americanas ou porque, quando ocorreram, em 1848, 1856 e 1864, a concorrência parcial tornou vulnerável o conceito **regionalista** e deu impulsos e enfoques **sub-regionalistas**.

O **pan-americanismo** é fruto tardio do século passado e no campo econômico tem sua mais alta expressão na Conferência Pan-americana celebrada em Washington em 1889 e 1890 com o propósito inicial de constituir uma união aduaneira americana. Mas esta solução hemisférica foi além das possibilidades reais dos Estados concorrentes, razão pela qual foi adiada indefinidamente, surgindo em seu lugar o enfoque **sub-regional**. Com efeito, o conclave recomendou "a celebração de tratados de reciprocidade parcial entre as nações americanas", que foram considerados como passos iniciais para a concretização de um acordo geográfico mais amplo.

Este caráter de transição dos sistemas **sub-regionais** é uma constante explícita em todo momento. Eles nunca foram propostos ou encarados, nem em 1890, nem em 1959, ao ensejo da criação da ALALC, nem em 1967, quando se formou o Grupo Andino, como fatores dissociantes dos programas de integração idealizados para áreas geográficas mais amplas. Porém, quase invariavelmente, o enfoque **sub-regionalista** ressurgue quando os sistemas maiores defrontam-se com claras dificuldades de progresso ou concretização — caso da ALALC com respeito ao Mercado Comum Latino-americano no Panamá — ou demonstram sua incapacidade para harmonizar equitativamente os interesses de seus membros — caso do Grupo Andino com relação a ALALC em 1967.

Deve-se ter presente, porém, que a ALALC representa uma manifestação peculiar de **sub-regionalismo**, pois perdeu finalmente a característica própria, ou seja, a existência de uma realidade geográfica ou geo-econômica aglutinante. Assim, o Mercado Comum Centro-americano representa um esforço no sentido de reconstruir a unidade histórica do istmo. O mecanismo da Bacia do Prata, além de estar

baseado num sistema hidrográfico comum, teve, do ponto de vista institucional, um antecedente tão significativo como a Conferência Regional dos Países do Prata, celebrada em Montevideo em inícios de 1941.

Estas inter-relações entre o **regionalismo** e o **sub-regionalismo** são importantes para a análise da problemática que enfrenta o processo de integração econômica latino-americana e particularmente o que se desenvolve através da ALALC.

### **Isto pôde ser a ALALC**

A ALALC nunca pôde ter uma conformação definida como sistema de integração, pois mal teve início a aplicação do Tratado de Montevideo, começaram a manifestar-se iniciativas visando a remodelar o mecanismo. Na verdade, o repasse de capitais centrais de seu precário funcionamento revela a existência de um permanente e ativo germe de mudança e torna incompreensível a também persistente resistência do organismo a renovar-se, bem como a obsessão com que alguns se aferram ao cumprimento do compromisso de estabelecer a zona de livre comércio prevista no Tratado, objetivo que constitui uma palpável utopia.

As imprecisões conceptuais da primeira hora; a imersão da burocracia técnica latino-americana nos princípios e mecânicas prevalecentes no comércio internacional, especialmente os do GATT; a particular conjuntura do momento que asseverava a exigência de *resolver os problemas do intercâmbio intralatino-americano* e dos pagamentos regionais em um mundo que avançava aceleradamente para a convercibilidade monetária, e outros fatores semelhantes determinaram a escolha de um modelo que pareceu ser o mais aceitável naquela conjuntura, mas que se dissociou das formas inicialmente concebidas.

É importante destacar a existência deste estigma duvidoso, patente já no nascimento da ALALC, porque ele regerá também sua evolução posterior.

A ALALC, como programa econômico e enquanto sistema jurídico, não pode ser considerada como um fim em si mesmo, ou como uma estrutura consolidada. Por terem sido outras as circunstâncias que prevaleceram no período de sua formação, o resultado de sua conformação teria sido diferente.

Já se afirmou que o movimento que culminaria com a assinatura do Tratado de Montevideo teve caráter tangencial ao movimento orientado para o estabelecimento de um mercado comum latino-americano.

Sua concepção era distinta deste, pois tinha como finalidade apenas restaurar as correntes comerciais no Sul do continente, que eram as mais importantes da área

latino-americana; intensificar e diversificar esses intercâmbios mediante tratamentos preferenciais recíprocos; superar os inconvenientes do fechado bilateralismo reinante no momento, implantando mecanismos multilaterais de pagamentos; e concluir um arranjo geograficamente parcial, do qual participaram Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, provavelmente extensivo à Bolívia e Paraguai.

Em resumo, concebia-se uma fórmula de projeções limitadas e específicas, de natureza algo precária, que em nada interferiria com o futuro mercado comum latino-americano, mas, pelo contrário, posteriormente seria assimilado por este.

Isto pôde ser a ALALC. Mas a agregação do Peru, primeiramente, e a inesperada participação do México depois, modificaram desde antes da assinatura do Tratado de Montevideo as bases geoeconômicas do futuro organismo. Esta modificação se acentuou ainda mais com a adesão da Colômbia e do Equador, mal passou a vigorar o instrumento. A partir de então, ou seja, em 1962, a ALALC deixou de ser um mecanismo sub-regional para adquirir dimensões geográficas mais condizentes com o projetado mercado comum latino-americano.

Isto quanto à forma. Porém experimentou também modificações radicais na fase inicial de sua criação.

A fórmula original resultante das reuniões preliminares, celebradas por iniciativa da CEPAL em 1958 e 1959, consistia no estabelecimento de um sistema de preferências latino-americanas, regulado pela aplicação de um adequado princípio de reciprocidade comercial e complementado por mecanismos de pagamentos que permitissem a compensação multilateral de saldos derivados das transações bilaterais, como primeiro passo para uma organização geral da matéria. Evitava-se toda definição prematura relativa ao quadro técnico-jurídico mais conveniente para o processo de integração econômica latino-americana, cujo objetivo último era a formação de um mercado comum regional.

Se a ALALC tivesse iniciado suas atividades de conformidade com essa primeira iniciativa, talvez tivesse evoluído de forma menos tensa e arriscada.

Com efeito, este esquema preferencial modesto e pragmático, destinado fundamentalmente a resolver os problemas de conjuntura, traduzia fielmente as aspirações e os propósitos dos grandes países da área, verdadeiros propulsores, juntamente com a CEPAL, dos trabalhos realizados sobre a matéria.

Prova irrefutável disso são as declarações formuladas em ocasiões diferentes por governantes e delegados da Argentina e do Brasil. O mecanismo das listas nacionais adotado no Tratado de Montevideo demonstra que na etapa inicial não se

teve a pretensão de proceder ao desarmamento alfandegário completo e de modo automático, como usualmente se procedia na época e como era preconizado pelos técnicos quando se tratava de estabelecer uniões aduaneiras ou zonas de livre comércio.

Pelo contrário, o método seletivo de negociações alfandegárias por produto se assemelha ao do GATT, orientado para objetivos mais limitados. Em complementação, e para assegurar a formação da zona de livre comércio, elaborou-se o complicado e pouco realista mecanismo da lista comum, a chave mestra, segundo Prebisch, para abrir as portas do GATT.

O estabelecimento de uma simples zona preferencial, tal como encarado originalmente, teria representado sem dúvida uma tentativa bem sucedida.

A decisão de negociar manifestada pelos países da ALALC nas duas primeiras Conferências (1961 e 1962) e o elevadíssimo número de concessões feitas teriam tido resultados cujo positivismo resistiria a qualquer crítica. Curioso e significativo é que a ALALC, nesses quinze anos de existência, e não obstante os reiterados esforços empregados para impulsioná-la para formas avançadas de integração, constitui atualmente uma área de preferência, haja vista que a meta do mercado comum continua sendo tão remota como sempre.

O sistema da zona de livre comércio foi adotado por exigências externas, pois se temia que o GATT não aceitasse a primazia latino-americana. Mas, de qualquer modo, o acordo constitutivo da ALALC, basicamente, não passou de um tratado multilateral de comércio, não podendo ser considerado como um convênio de integração econômica. Seu principal mérito consistiu em proporcionar bases multilaterais para o comércio intra-regional, superando o fechado bilateralismo predominante nos três lustros anteriores. Entretanto, esse multilateralismo impulsionado e protegido pela vigência incondicional — assim foi interpretada sem discussões no início — da cláusula da nação mais favorecida tornou-se por fim uma das debilidades do sistema. As disparidades de potencial econômico dos países membros e, conseqüentemente, a diferente capacidade de cada um deles de se beneficiar das oportunidades de mercado criadas pelas negociações alfandegárias, geraram a primeira crise da ALALC, que um pouco artificialmente girou em torno dos acordos de complementação industrial e que, em 1964, quase determinou o fracasso da negociação destinada a cumprir com a primeira parte da lista comum.

O compromisso de estabelecer uma zona de livre comércio fez com que o desenvolvimento industrial se convertesse no fator chave do processo. Os países da ALALC julgaram, com exceção talvez dos três maiores, que o livre jogo das forças do mercado produziria desequilíbrios notáveis no crescimento das indústrias e geraria uma distribuição pouco equitativa dos benefícios da integração. A forma de

assegurar opções equivalentes para todos seria a de planejar conjunta e deliberadamente as produções manufatureiras e coordenar as inversões, única maneira de obter o desenvolvimento econômico e harmônico da área.

Ficaram assim estabelecidas, já em 1954, as posteriormente denominadas *tese comercialista* e *tese desenvolvimentista*, em torno das quais se têm originado as mais ardorosas polêmicas sobre o destino da ALALC e se têm criado as mais sérias crises da Associação.

### **Programas de integração global**

A primeira avaliação dos objetivos e atividades da ALALC, realizada durante 1964 através da atuação de uma Comissão Especial e completada na conferência de Bogotá, chegou à conclusão de que, aparentemente, ocorrera uma reviravolta. Assinalou-se em oportunidade anterior que o resultado das negociações que deram lugar a esta primeira e talvez prematura crise, na qual estavam latentes as dificuldades que se deveriam enfrentar posteriormente, foi um ambicioso plano de ação, uma espécie de programa complementar do Tratado, uma resolução mestra, como foi batizado na época. Com ele pretendeu-se injetar no processo uma nova dinâmica, dando conteúdo prático a certas disposições programáticas do Tratado e definindo melhor, pelo menos por escrito, suas perspectivas finais.

Se executado tal plano, que na prática não passou de uma mera declaração sem conteúdo efetivo, pois tornou-se impossível às Partes Contratantes harmonizar seus interesses opostos e obter uniformidades conceptuais, a ALALC ter-se-ia revitalizado e poderia ter avançado por dois caminhos concorrentes: a paulatina formação do mercado ampliado, através do cumprimento do programa de liberação, e a gradual harmonização de instrumentos e coordenação de políticas necessárias para apoiar os contratos comerciais e moderar os efeitos imediatos e mediatos de uma concorrência desorganizada. Porém, o esforço esterilizou-se face às vacilações políticas e à burocracia das administrações nacionais. O plano de ação serviu como pretexto para justificar atividades que na verdade careciam de finalidade concreta, e como fator de autoconvencimento da dirigência responsável pelo processo, ao tempo em que se estavam dando passos importantes no largo caminho da integração econômica regional.

Todavia, o *reformismo* não retrocedeu em seus empenhos de obter uma transformação essencial da ALALC. O "leit motiv" de sua criação foi provocar definições categóricas dos governos sobre a filosofia do processo e as modalidades eficazes mais idôneas para seu desenvolvimento. O objetivo chave imediato era obter o apoio político necessário para impulsionar a integração, na compreensão de que ela significaria tomar a decisão de dar à ALALC uma conotação de órgão diretor, ou seja, dotá-la de instituições fortes e independentes capazes de produzir, programar e persuadir os governos.



Em 1965, o então denominado Documento dos Quatro, apresentado a pedido do Presidente do Chile aos chefes de Estado latino-americanos pelas autoridades dos organismos econômicos regionais, traduz em propostas concretas as idéias desta tendência. Recomendou-se nele a instauração de uma comunidade econômica latino-americana, com base em um mercado comum limitado por certas adaptações à realidade regional, e no planejamento conjunto do desenvolvimento, dirigido e executado por um órgão comunitário independente, embora subordinado às orientações e decisões políticas de uma assembléia ministerial.

Esta solução tecnocrata, ainda que de inspiração política, provocou inflamadas polêmicas. Pouco realista, dadas as circunstâncias dominantes no momento e a escassa capacidade de comprometimento da maioria dos governos em matéria de integração, atuou, todavia, como elemento moderador, e, inclusive, determinou que em 1966 se instituisse uma comissão técnica — que nunca pode ser constituída — com híbridos atributos comuns, e que se tentasse uma tímida e hábil reforma institucional da ALALC, que não teve repercussão alguma.

Estas correntes renovadoras receberam, de forma inesperada, forte estímulo ao se estabelecer e logo celebrar-se em Punta del Este (abril de 1967) a Conferência de Chefes de Estado Americanos. A falta de amadurecimento das soluções para os problemas políticos continentais do momento e a evidente obsolescência do Programa da Aliança para o Progresso determinaram que, uma vez decidida a realização do encontro presidencial, se procedesse à busca de temas para o grande evento político.

Deste modo ressurgiu o conceito da “grande integração”, o caro e já histórico objetivo do mercado comum latino-americano, desta vez com o apoio oficial, e eventualmente financeiro, dos Estados Unidos. Os presidentes resolveram criar, de forma progressiva, entre 1970 e 1985, o grande Mercado Comum Latino-americano, ao qual se chegaria, intensificando os esforços próprios de cada sistema vigente, complementados por um processo de convergência entre eles, especialmente entre a ALALC e o MCCA. Também concordaram em que a primeira destas organizações deveria acelerar sua transformação em um mercado comum e fixaram para isso a data limite de 1985. Esta transformação da ALALC se obteria mediante a aplicação de instrumentos que já teriam sabor clássico, ou seja, a desagravação programada, a fim de formar um grande espaço econômico; a uniformização alfandegária, com vistas ao estabelecimento de uma tarifa externa comum; a coordenação de políticas e a harmonização de instrumentos econômicos; e a aproximação das legislações nacionais na medida requerida pelo processo de integração.

Estas decisões, que naquela oportunidade pareceram ter importância histórica, não foram adotadas facilmente. Na verdade, o consentimento dos onze governos dos países da ALALC para sua inclusão na declaração presidencial emergiu de

um “caucus” prolongado e de trâmite altamente complexo, que deteve durante vários dias o funcionamento da reunião preparatória e que finalmente logrou negociações aceitáveis face à proximidade da Conferência de Chefes de Estado.

Isto explica o insólito acontecimento de que, meses depois, em Assunção do Paraguai, o Conselho de Ministros da ALALC fracassasse em seu propósito de dar forma juridicamente válida e vigência prática aos acordos presidenciais. Nesta decisiva instância o objetivo do mercado comum latino-americano e os propósitos renovadores da ALALC ficaram sepultados pelas realidades políticas. Iniciou-se além disso um claro processo de fragmentação, ao se admitir e se legitimar a possibilidade de estabelecer acordos sub-regionais, o que ensejou a criação do Grupo Andino.

A impossibilidade, no período imediatamente posterior, de cumprir com a segunda parte da lista comum gerou uma substancial crise da ALALC, da qual, todavia, não pôde emergir.

### **O Protocolo de Caracas e as negociações coletivas**

Como resultado de tão repercutidos contratempos, chegou o momento propício para um exame de consciência. Os órgãos da Associação se juntaram então para um trabalhoso e complicado período de avaliação do processo de integração econômica da ALALC, que culminou em fins de 1969 com a assinatura do Protocolo de Caracas.

Com a pretensão de interpretar este processo, expressamos naquela oportunidade o seguinte: “Algumas das mais importantes iniciativas apresentadas na década anterior, com o fim de tornar realidade a integração latino-americana haviam passado por cima de fatores políticos de inquestionável gravidade e não lograram o apoio de alguns governos, zelosos de sua própria soberania de decisão, e enfrentado diariamente a necessidade de resolver problemas diretamente vinculados com o desenvolvimento nacional, cuja marcante presença evoca como de distante concretização os anseios integracionistas. Outras desconheciam a complexa realidade que emerge das disparidades no estágio de evolução e nas estruturas produtivas das nações do subcontinente e das substanciais diferenças que se registram nos mecanismos de comércio exterior, para citar, a título de exemplo, um setor de indubitável importância para a primeira etapa do processo iniciado em 1960 com a assinatura do Tratado de Montevideo. Faltou assim suficiente pragmatismo e perspectiva histórica a estes esforços técnicos que pretenderam traduzir em esquemas práticos a evidente aspiração coletiva de intensificar as relações econômicas recíprocas dos países da América Latina. Resultou deste modo evidente que os conceitos e a posição dos governos, forçoso reflexo das distintas realidades nacionais e dos diversos fatores geoeconômicos em jogo, não são semelhantes e condicionam em maior ou menor

grau a ação particular de cada país no marco multilateral que deve incontestavelmente servir de apoio aos esforços integracionistas. A decisão política de algumas nações, inspirada pelos próprios chefes de Estado, no sentido de proporcionar soluções definitivas a médio prazo, determinou no último período considerável separação com a atitude mais cautelosa de outros governantes, interessados em avaliar cuidadosamente cada etapa do processo e preocupados em não prejudicar, através da aplicação de programas multinacionais, as metas previstas para o desenvolvimento interno”.

“As discussões suscitadas no campo das filosofias política e econômica tiveram considerável repercussão sobre o progresso da ALALC, organismo eficaz básico para o processo de integração da América Latina, em razão da importância geográfica e econômica dos países participantes”.

“As proposições que poderiam ser definidas como avançadas ou ambiciosas, tanto do ponto de vista institucional como do ponto de vista técnico, permitiram mostrar com clareza como é grande a distância que se interpõe entre os esforços, principalmente de cooperação comercial, iniciados em 1960 com a assinatura do Tratado de Montevideo, e a criação de um sistema de países realmente integrados numa unidade econômica tangível, sem barreiras intrazonais à livre circulação de bens, capitais e serviços e com autoridades comuns. Por sua vez, o receio de que se pretendesse converter a ALALC justamente em um organismo dessa natureza antes de tempo — e em cada país as apreciações a esse respeito não são coincidentes com as que prevalecem nos demais — dificultou o funcionamento e o ritmo de progresso da Associação no que se relaciona com o alcance de alguns objetivos, especialmente a intensificação das correntes recíprocas de comércio, a coordenação industrial e o exame conjunto de problemas comuns, cuja consecução representaria para todos e cada um de seus membros melhores condições para o desenvolvimento de seus recursos produtivos e para sua ação na esfera internacional”.

“Através do primeiro destes enfoques surge a imagem de uma ALALC ofuscada e credora de magros resultados, como se estivesse intrinsecamente impossibilitada para se constituir em instrumento eficaz do desenvolvimento regional; em consequência do segundo, ela é vista como um mecanismo destinado a por em risco as legítimas metas nacionais, mediante a limitação das respectivas soberanias em um grau maior que o aceitável”.<sup>1</sup>

Esta dicotomia se manteve rigidamente durante todo o processo de avaliação, comprometeu seriamente a sorte do projeto de Protocolo modificativo do Tratado de Montevideo e colocou em grave risco a própria existência da ALALC. Nunca

(1) Magariños, Gustavo. Evaluación del proceso de integración de la ALALC. Montevideo, ALALC, 1969, pp. 1 - 3.

antes se havia manifestado tão claramente a larga fenda que separava e separa ainda hoje conceptualmente as duas posições em polêmica. Teve-se que admitir nos textos do Protocolo de Caracas e da resolução complementar, que pôs em execução o Plano de Ação 1970 – 1980, complicados artifícios fraseológicos para evitar a simples menção direta do futuro mercado comum ou do conceito de integração.

O protocolo converteu-se assim num simples e inócuo instrumento, cuja assinatura teria por único objetivo estender o já agonizante programa de liberação por uns anos mais, adiar definições incômodas e reiterar sem convicção velhos e nunca concretizados propósitos de procurar soluções e renovar esforços comuns, dentro de um marco de cooperação econômica regional, desta vez totalmente esvanecido.

A recusa endêmica dos órgãos da ALALC de encarar de maneira resoluta e com mente aberta, os temas críticos do processo, repetiu-se em razão da execução do Plano de Ação. Confundiu-se o trabalho técnico com a política, condicionando-se desde o primeiro instante os estudos e metodologias de análise aos interesses e atitudes nacionais, e com isso transcorreram praticamente dois anos sem que se realizasse quase nenhum progresso nos mais importantes setores que se estavam examinando, e sem que variassem um ápice as posições tradicionais.

As dificuldades com que se enfrentaria nas negociações coletivas, previstas tanto no artigo 61 do Tratado de Montevideo como no Protocolo de Caracas, assim como a repercussão de tais negociações para o futuro do processo de integração econômica da ALALC, foram assinaladas pela Secretaria em um de seus estudos correspondentes ao Plano de Ação. A análise crítica dos instrumentos do programa de liberalização conduz à conclusão — dizia a Secretaria — de que as “Partes Contratantes confrontarão nas próximas negociações coletivas uma decisão de capital importância, qual seja, a de reconhecer a necessidade de adotar medidas profundas para impulsionar o processo”.

De tal decisão depende o futuro e a própria existência da integração econômica que se procura alcançar com a ALALC. Sobre o assunto é indispensável, em primeira instância, definir com precisão objetivos que agora aparecem como confusos ou pelo menos carentes de suficiente solidificação. O uso corrente de soluções verbalistas e de negociações gerais que não se delimitam adequadamente, tem afastado muitos da realidade e determinado proposições ou iniciativas que se tornam inviáveis apenas confrontadas com a realidade política.

A ALALC é, hoje em dia, uma zona de preferências comerciais de caráter limitado.

“Uma primeira opção que têm diante de si as Partes Contratantes consiste em reconhecer este fato e aceitar transformar o sistema em uma área preferencial,

consolidando o existente e ajustando os mecanismos negociadores para tirar o maior proveito dos entendimentos recíprocos com referência à eliminação de gravames tarifários. Porém ele não teria por si mesmo o caráter de **integração** nem constituiria um estudo efetivo no caminho da integração. Seria simplesmente deslocar a região, circunscrevendo a ela de forma discriminatória com relação ao resto do mundo o sistema posto em vigor internacionalmente pelo GATT”.

“Qualquer outra opção diferente desta deve forçosamente basear-se na **decisão de integrar-se**, ainda que possam conceber-se diferentes **graus de extensão** (número de áreas cobertas pelo processo) e distintos níveis (profundidade dos respectivos programas em cada campo) para aplicar tal decisão”.<sup>2</sup>

As negociações coletivas se realizaram em quatro etapas durante ano e meio, e estiveram presididas pelo signo de confrontação, desta vez não tanto de teses, mas de posições cuja adoção se relacionou com a defesa ou promoção de interesses concretos.

Além disto, a estas alturas dos acontecimentos, a problemática da ALALC tornou-se sumamente intrincada, até do ponto de vista processual, pela multiplicação de situações diferentes e complexidade dos vínculos estabelecidos entre dois ou mais países.

A classificação de membros nas três categorias já tradicionais da ALALC, os países maiores, os de mercado insuficiente e os de menor desenvolvimento econômico relativo, está matizada ou foi modificada pela incoerente evolução do processo. A inclusão do Uruguai, com certas limitações, na última das citadas categorias determinou que a insuficiência relativa de mercado se concentre nas nações andinas, as quais, por outro lado, responderam pessoalmente a esse problema com a assinatura e execução do Acordo de Cartagena, destinado a formar um espaço econômico sub-regional de tamanho considerável.

A situação do Paraguai já é diferente da da Bolívia e Equador, favorecidos pelos programas que o Grupo Andino aplica em seu favor. O Uruguai recorreu ao contrato e debate de convênios bilaterais de cooperação econômica, para evitar seu isolamento dentro do sistema e procurar concretizar através deste caminho as opções que não lhe oferecem os resumidos mecanismos da ALALC.

---

(2) Secretaria da ALALC. “Análisis crítico de los instrumentos del programa de liberación”. (ALALC/SEC/PA/4), ALALC, junho de 1973, p.2.

As vinculações do Pacto Andino com México e Argentina ficaram no projeto. O cumprimento das metas do Acordo de Cartagena experimenta considerável atraso e, inclusive, corre o risco de ser preterido indefinidamente em aspectos parciais mas importantes, como a programação por setores industriais. Os compromissos alfandegários, estabelecidos apressadamente no extenso e laborioso exercício do programa de liberalização mantido pelo Tratado de Montevideo, são freqüentemente prejudicados e, atualmente, se ressentem dos efeitos de uma conjuntura internacional desfavorável. A falência das instituições da ALALC é quase total.

O enclaustramento é o traço distintivo das atividades da organização e os governos nacionais se debatem na impotência que aflige e constrange a quem deseja fazer algo, porém não acerta determinar que atitudes deve levar a termo com essa finalidade.

As negociações coletivas começaram em Buenos Aires com a grandiloquência de uma nova e ressoante declaração repetitiva de princípios conhecidos e propósitos muitas vezes declarados para de imediato enfrentar a amarga realidade de que não existiam condições para resolver um aspecto tão essencial para o processo, como a definição das características que deveria ter o programa de liberação e a escolha dos métodos para executá-lo.

Continuaram em Quito, para confirmar a evidência de que são irredutíveis e antagônicos os pontos de vista de como deve ser a estrutura institucional da Associação. Prosseguiram em Montevideo, ocasião em que se pretendeu inter-relacionar com coerência os assuntos de principal interesse para todos e cada um dos países, a fim de procurar uma solução global para tão complexa problemática, mas sem obter pelo menos uma modesta aproximação deste objetivo. E em sua última etapa, também em Montevideo, se confundiram de tal maneira, e, ao que parece, de forma definitiva, apesar de se haver reduzido o "pacote negociador" a alguns poucos temas e de lhes proporcionar, em cada uma das fórmulas apresentadas, soluções de pouco alcance.

Agora, se está enfrentando o clássico dilema de como terminar de uma vez um processo negociador que não levou a parte alguma.

### **Um futuro incerto**

Qualquer que seja o desenlace das negociações coletivas — ainda falta que os governos se pronunciem acerca delas — a ALALC tem assegurado um prolongamento de sua vida anêmica até 1980 em decorrência do Protocolo de Caracas. Com certeza este período dará oportunidade para que se renovem as intenções de convertê-la em instrumento útil para revitalizar o processo de integração econômica, que é

sua razão de ser. E embora seja extremamente difícil formular previsões ou identificar eventuais perspectivas, a grandiosidade da idéia que lhe deu origem e os resultados nada desprezíveis que alcançou em sua precária existência obrigam a abordar esta sondagem analítica.

Todo sistema de cooperação econômica multinacional pode encarar ações conjuntas internas e externas. Quando se trata de pôr em marcha movimentos de integração, as atividades internas, ou seja, as orientadas no sentido de vincular intimamente as economias dos países participantes, são fundamentais e, por assim dizer, a razão de ser do sistema que se implante.

A extensão com que as partes se integrem, ou seja, o número de áreas contidas pelo processo (o comércio, o desenvolvimento industrial, os aspectos trabalhistas, os assuntos monetários, financeiros, fiscais, o transporte, etc.), e a intensidade de tal integração se definem por si mesmas.

A coordenação das políticas econômicas externas, especialmente as de comércio exterior, que se tem chamado *integração para fora*, embora represente um componente indispensável de toda integração, tem, freqüentemente, certo caráter marginal, ou pelo menos se encara como uma fase mais avançada do processo. Isto decorre do fato de que a política exterior é um dos eventos mais marcantes das soberanias nacionais e, por isso mesmo, um dos setores mais sensíveis e menos propenso à autolimitação.

Dessa maneira, a CEE, não obstante haver completado o importante ciclo de formação de acordo aduaneiro e admitir certa *representação coletiva* no âmbito internacional por parte da Comissão, necessita de uma política exterior comum, mantendo seus membros independência total na matéria.

Com base nesta bipolaridade de campos, podem examinar-se as futuras possibilidades de ação que se abrem à ALALC.

É significativa a resistência com que tem tropeçado dita Associação até mesmo para ensaiar a coordenação das políticas de comércio exterior, quando não as políticas econômicas externas dos países membros.

Nada se poderia registrar de positivo nesta matéria, ao longo de seus três lustros de funcionamento, salvo uma formal e pouco penetrante resolução sugerida na Conferência de 1969, em apoio de gestões creditícias bolivianas perante o Banco Mundial, e uma fugaz reação solidária anterior, face a pressões externas em assuntos navais, como resultado da contenda do Convênio de Transporte por Água.

Esta renúncia poderia ser justificada e explicada pelo fato de que a forma jurídico-econômica adotada para o programa de integração da ALALC é a da zona de livre comércio, que se diferencia do pacto aduaneiro precisamente por deixar em liberdade os membros do sistema relativamente ao comércio exterior.

Todavia, o problema é mais profundo do que poderia parecer à primeira vista, pois toda vez que se ampliou a temática do processo de integração da ALALC, abrindo-lhe novos e amplos horizontes — casos da Resolução 100 (IV) da primeira Reunião de Ministros das Relações Exteriores e do Plano de Ação de Caracas — a coordenação de políticas externas se transformou em assunto polêmico, de difícil abordagem e carente de apoio político. De modo especial os grandes países da área demonstraram sensível relutância em assumir compromissos neste campo, até mesmo quando se tratava de harmonizar questões de rotina nos organismos e foros econômicos internacionais.

O assunto foi tratado intensamente em alto nível político, porém, apesar de os próprios chanceleres haverem conseguido um acordo contratual, em 1967, posteriormente não foi possível dar conteúdo prático às diretrizes estabelecidas na respectiva resolução.

Sua incapacidade institucional para coordenar políticas externas tem sido, pois, traço marcante da ALALC, uma vez que os outros movimentos integradores regionais não enfrentaram obstáculos semelhantes. Pelo contrário, o Pacto Andino adquiriu desde o início uma personalidade internacional definida, destacando-se por enérgicas gestões solidárias e também comuns, desenvolvidas perante terceiros. Em pouco tempo um dos problemas práticos que teve de enfrentar a Junta do Acordo de Cartagena foi, precisamente, como organizar adequadamente suas relações diplomático-administrativas junto aos observadores de países estrangeiros acreditados perante ela. O MCCA, por sua vez, até o enfraquecimento de sua unidade produzido por sua última grande crise, atuou internacionalmente com grande coerência política de seus membros, do mesmo modo a SIECA, desempenhando funções representativas de caráter comunitário extremamente amplas e relevantes.

Este fenômeno explica a reduzida repercussão da ALALC na esfera internacional e sua superação por outros mecanismos mais idôneos para este fim. A CECLA assumiu o papel de jurisdição especializada para analisar a nível regional os assuntos da economia internacional de interesse para os países latino-americanos e fixar as posições conjuntas dos mesmos com relação ao resto do mundo. O Acordo de Viña del Mar e mais tarde a declaração referente às relações da América Latina com as Comunidades Européias foram os episódios de maior destaque desta coordenação. Ambos os passos poderiam ter sido dados baseados na ALALC e sem necessidade de criar um mecanismo *ad hoc* funcionalmente pouco sólido por sua própria natureza, se se tem em conta a importância e influência na política regional das Partes Contratantes do Tratado de Montevideo.



Não parece viável que, em futuro imediato, a ALALC possa converter-se em instrumento efetivo neste campo. O oneroso peso de sua passada inoperância e a recente criação do Sistema Econômico Latino-americano são fatores que concorrem para isso.

Nas negociações coletivas não se sentiu o menor progresso com respeito à integração para fora, e o SELA foi criado como um sistema de consulta e coordenação das posições da América Latina, tanto nos organismos e foros econômicos internacionais, como perante países medianeiros e agrupamentos de países.

Embora esta função de elemento coordenador seja exercida fundamentalmente com relação aos assuntos econômicos de interesse comum mais gerais, tudo parece indicar que o SELA *centralizará o planejamento e execução das ações externas conjuntas da América Latina na esfera internacional.*

As perspectivas que se oferecem à ALALC para atuar neste campo são, portanto, mínimas e, ainda assim, estariam limitadas a assuntos de menor importância diretamente vinculados à sua mecânica de trabalho. Os problemas essenciais de política econômica externa que, eventualmente, não forem atendidos pelo SELA, seguramente cairiam na própria órbita dos mecanismos sub-regionais, como o Acordo de Cartagena, o MCCA e o Mercado Comum do Caribe.

A ALALC não pode acomodar uma sub-região latino-americana, tendo em vista sua extensão e dispersão geográficas. E, além disso, a configuração do Grupo Andino como bloco econômico e sua institucionalização como sistema político-econômico que, deliberadamente, tende para o estabelecimento de um concreto acordo econômico, assim como a conotação supra-nacional de seu órgão comum, não parecem habilitar a ALALC a tornar-se intérprete e coordenador de todos os países membros perante o exterior. Pelo contrário, uma das principais atitudes das autoridades do Acordo de Cartagena foi impor internacionalmente a personalidade do Grupo, e os sucessos alcançados neste sentido têm sido até agora muito significativos.

Com sua influência para o exterior aparentemente limitada, resta ver que perspectivas tem a ALALC de cumprir uma função útil no terreno da cooperação econômica entre os países que a integram.

### **Inviabilidade do desenvolvimentismo**

Para simplificar a apreciação do assunto, podemos destacar duas grandes áreas gerais: 1) o comércio e os pagamentos e 2) as demais atividades econômicas e sócio-econômicas. Esta divisão corresponde, além do mais, à dicotomia histórica: o

primeiro campo se ajustaria à atividade mercantil e o segundo compreenderia os setores que o desenvolvimentismo desejaria incluir no processo de integração com tratamento prioritário.

Esta segunda grande área parece cada vez mais alheia à atenção da ALALC. A resistência ao planejamento conjunto do desenvolvimento por setores não diminuiu à medida que os países membros, especialmente os grandes, vão definindo as estratégias nacionais relativas a setores de importância básica, como o siderúrgico, o petroquímico ou o automotriz. Pelo contrário, esta determinação de objetivos e procedimentos tem fortalecido as tendências protecionistas. E quando nos planos de desenvolvimento setorial se prevê e estimula o crescimento para fora, este é programado com base na pretensão de obter maior participação das produções nacionais nos mercados externos, mas sem que exista disposição de admitir regras mais liberais de concorrência que representem a abertura do mercado local para os bens de origem estrangeira.

A inversão estrangeira vinculada, ou seja, submetida à exigência de produzir para exportação, freqüentemente com parâmetros preestabelecidos, constitui o método que maior atração exerce atualmente para estimular a arrancada industrial para fora, e determina que se reúna a coordenação das atividades produtivas, e muito mais das inversões, a nível regional. Por isso, os acordos de complementação da ALALC, salvo raras exceções produto de combinações de empresas transnacionais, se limitam a estabelecer programas de intercâmbio de bens do setor, que dessa maneira ficam isentos do cumprimento da cláusula da nação mais favorecida com referência aos países não-participantes.

Além disso, o Grupo Andino tem objetivos bastante precisos e compromissos sub-regionais incontestáveis na matéria, pois a elaboração e execução de programas setoriais de integração industrial constitui a própria essência do planejamento andino para o desenvolvimento integrado.

Isto representa a destinação deliberada de produções em função da demanda sub-regional e dos fatores de equilíbrio necessários para tornar efetiva uma participação equitativa de todos os países membros no crescimento do produto industrial da área. Até que este complexo e ambicioso programa não alcance um grau suficiente de concretização, não será possível pensar em complementações industriais com as demais unidades econômicas da ALALC, pelo menos enquanto persista o enfoque político atual das nações andinas. A previsível polarização do desenvolvimento latino-americano em quatro centros principais, Argentina, Brasil, México e a sub-região andina, capaz de gerar novas condições para o estabelecimento de negociações destinadas a inter-relacionar as atividades industriais dos mesmos, irá requerer um período prolongado para dar frutos, não somente por esta razão, como por outras também de natureza negativa, como a natural retração das grandes economias individuais da área de se unirem entre si no âmbito industrial.

Além disso, têm sido atribuídas ao SELA, como funções específicas, as de amparar a formação e o fortalecimento de empresas multinacionais latino-americanas; impulsionar a transformação das matérias-primas; favorecer projetos e programas de desenvolvimento, além de outras funções diretamente relacionadas com o aproveitamento dos recursos naturais da região e a integração setorial.

Considerações semelhantes poder-se-ia fazer com relação a outras áreas, como a de transferência, adaptação e troca de tecnologia, e a do transporte e comunicações, nas quais o SELA tem granjeado competência e o Grupo Andino tem objetivos sub-regionais, sem prejuízo de que existam outras organizações latino-americanas especializadas, como ocorre no caso da energia com OLADE.

O que foi dito relativamente ao setor industrial vale, também, para outras atividades econômicas. A agricultura oferece peculiaridades próprias e se caracteriza tanto por sua resistência à mudança, como pela cerrada proteção que a ampara da concorrência externa.

Sua regionalização planejada se vê embaraçada por fatores adversos, desde os de ordem produtiva até os que derivam dos sistemas de posse da terra.

A autonomia de decisão em matéria monetária e fiscal é zelosamente salvaguardada pelas autoridades e instituições nacionais competentes, o que limita o possível campo de ação da ALALC a simples exercícios acadêmicos de coordenação no âmbito técnico formal ou a proporcionar arranjos do tipo operativo que não representem integração efetiva do setor considerado.

As negociações coletivas têm demonstrado que, neste aspecto, não somente se tem deixado de avançar, mas se tem retrocedido, pois já nem se prevê ou planeja a formulação e execução de programas globais, como os que constaram na Resolução 100 (IV) e no Plano de Ação de Caracas. A solução mínima apontada com o "pacote" de assuntos prioritários ou essenciais considerado na última fase exclui compromissos relacionados com esta segunda grande área da integração.

### **Limitações da solução mercantilista**

As considerações que antecedem confundem ou acomodam o fim e o princípio da estória. A ALALC, no momento, não tem outra chance senão a de transformar-se numa instituição com a limitada e específica tarefa de administrar uma zona de preferências alfandegárias e de servir de foro para a apreciação dos problemas do comércio e os pagamentos intrazonais, tanto na esfera mercantil como na técnica. Mas, ainda assim, sua função se veria diminuída por fatores adversos, cuja eliminação implicaria modificar as regras operativas vigentes atualmente, pois de outro

modo as negociações alfandegárias e comerciais seriam impraticáveis, como atesta sua falência atual. E, queira-se ou não, neste campo tudo gira em torno da faculdade de discriminar, ou seja, de aplicar uma regra de tratamento condicional da cláusula da nação mais favorecida, que permita uma reciprocidade comercial efetiva. Esta é a consequência inevitável da existência de sistemas sub-regionais dentro da ALALC.

A formalização do Pacto Andino mudou para sempre a natureza e o destino da ALALC. Somente o fato de que cinco países resolveram procurar, através de um sistema menor, atingir os objetivos que julgavam que a ALALC lhes vedava por sua rigidez e sua excessiva orientação mercantil, devia determinar a imediata reforma desta última para adequar-se à nova situação. Mas, se preferiu deixar intocável e inalterável sua fisionomia e recorrer a artifícios jurídicos processuais para evitar a tomada de decisões difíceis.

Em Caracas pôde-se reconhecer a realidade de fragmentação substantiva do Sistema e procurar dar encaminhamento ao processo de integração através de sub-regiões, com o qual a ALALC tivesse podido assumir verdadeiras funções de principal instituição e também ampliar sua cobertura geográfica. O Grupo Andino, o Sistema da Bacia do Prata com novas atribuições para atuar na esfera do comércio e a complementação industrial, o MCCA, então CARIFTA, o Mercado Comum do Caribe, presentemente, e, enfim, quaisquer outras combinações sub-regionais possíveis poderiam ter assumido responsabilidades separadas, mas compartilhadas por grupos de países, servindo a ALALC como organismo de cúpula ou de convergência, com funções catalisadoras, e de coordenação entre os diferentes subsistemas.

Hoje esta solução não parece ser viável, pois o SELA vem-se constituindo no marco fundamental para a cooperação econômica latino-americana e seu caráter de novidade e o impulso político que tem recebido o convertem em foro natural para esse fim.

Restaria à ALALC a possibilidade de converter-se em algo assim como um organismo especializado para os assuntos tarifários e mercantis da América Latina.

Se se admite que a integração econômica latino-americana requer um processo multiforme, que se desenvolverá através da atividade de um elenco de organismos, a ALALC poderia ser reconhecida como a entidade setorial para o comércio, o que significaria que lá se tratariam não somente das relações mercantis entre seus atuais membros, como tem acontecido até presentemente, mas também das relações destes com os demais países latino-americanos.

Certamente, uma evolução desta natureza não admitiria, nem mesmo a médio prazo, o estabelecimento de um novo marco normativo, que exigisse das Partes compromissos adicionais aos já assumidos por elas nos sistemas em que participam

e, ainda menos, a fixação de metas quantitativas comuns. Tratar-se-ia de um sistema aberto e flexível, de consulta, troca de informações, análise das correntes comerciais e negociação, mas que estaria orientado para objetivos de integração econômica regional e, portanto, regularia com normas mínimas de disciplina multilateral as ações de cooperação econômica das sub-regiões ou entre dois países e grupos de países.

Não adotando uma fórmula de transformação como esta ou similar, que não exija que os Governos contraiam novos compromissos por sua essência ou por seu "quantum", mas que lhes abra horizontes de ação mais amplos e menos complexos que os atuais, restam à ALALC dois possíveis destinos funestos: seu encerramento como organismo de integração latino-americana ou, o que é mais provável, considerando que as instituições internacionais dificilmente morrem, uma existência vegetativa perceptível apenas por suas atividades burocráticas, porém sem alento vital.

**Abstract:** The economic integration of Latin America is not a goal shared unanimously throughout the hemisphere. However, it exists to the extent that it is perceived as an expression of a common ideal of solidarity and cooperation. The realization of such integration has been gradually determined — in the absence of other forces—even by historical circumstances. The creation of ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), in 1960, represented a further impetus toward achieving this ambitious objective. Given the number of countries comprising it, the geographical area it represents, the economic potential and international importance of its members, and reasons of a similar nature, ALALC has been and continues to be or, at least, should be the principal and most appropriate instrument for creating the desired Latin American common market or a similar form of definite cooperative action at the hemispheric level. In this study, the author discusses the factors which led to the creation of ALALC; the problems which it has encountered and which have impeded the reaching of proposed objectives; and the rather stark perspectives which loom on the horizon for the Association.

