



A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana

Lic. Gonzalo Ghiggino
AI 004 / 2011
América Latina
09 de marzo de 2011

Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos



ISSN 1853 – 1873
info@geic.com.ar
www.geic.com.ar
Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos

RESUMEN

Luego de la Segunda Guerra Mundial y en pleno contexto de guerra fría, los países latinoamericanos guiados por la CEPAL comienzan a plantearse una solución a la problemática del subdesarrollo y la dependencia económica. Una vez firmado el tratado de Roma los distintos gobiernos, principalmente los desarrollistas como los casos de Frondizi y Kubistchek, intentan dar inicio a un área de libre comercio regional como el primer paso a un desarrollo económico. Pero la ausencia de estabilidad política interna sumado a las crisis económicas de la región dificultaron la consolidación del proceso de integración a nivel latinoamericano. El trabajo se propone un análisis desde el planteamiento de la integración como solución a la problemática económica regional por parte de la CEPAL, la importancia del ISI, el peso del tratado de Roma en la decisión de invocar una área de libre comercio para Latinoamérica, así como la injerencia de Estados Unidos mediante la Alianza para el progreso, y las dificultades político económicas de la región en el contexto de mayor auge de la Guerra Fría e hipótesis de conflicto regional, que afectarán a un proceso de integración carente de todo marco institucional.

A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana

Gonzalo Ghiggino¹

La relevancia de la problemática y la integración latinoamericana comenzó a plantearse luego de la Segunda Guerra Mundial, una vez que hizo su aparición la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), organismo de la ONU surgido en 1948. Ésta comenzó a elaborar estudios y proyectos para la solución de los problemas estructurales de América Latina y planteó el desarrollo económico, así como la integración de la región, como el fin para lograr la independencia del exterior. Si bien los postulados de la CEPAL fueron importantes, no todas las propuestas de la misma fueron aplicadas, ya que sólo algunas consideraciones se utilizaron a la hora de idear un proyecto integrador y desarrollista en América Latina.

Hacia fines de los cincuenta la coincidencia de gobiernos democráticos y de tendencia desarrollista (en particular, Frondizi en Argentina y Kubitschek en Brasil), que a diferencia de los gobiernos anteriores y de las Fuerzas Armadas, si entendían a los países de la región como un posible aliado y no un potencial enemigo; ello generó las condiciones favorables para el surgimiento de políticas desarrollistas y de integración. Pero dentro de ese contexto, un mundo bipolar y en pleno auge de la guerra fría, el problema generado por el subdesarrollo y las consecuentes crisis económicas, así como la ausencia de una autoridad efectiva de los gobiernos tanto democráticos como de las dictaduras de turno, afectaron la gobernabilidad en los países de la región al tiempo que la deuda externa condicionaba fuertemente cualquier intento de independencia económica.

Por ello, el surgimiento efectivo de la primera integración regional con la ALALC² no se producirá en el mejor contexto político-económico, ni en el más propicio para encarar una integración latinoamericana. Factores externos y falencias internas dentro de la misma región, harán que la integración sea mucho mas complicada de lo previsto, condenándola al fracaso, tal vez, antes de su surgimiento. De todas maneras es indiscutible el rol de la ALALC como precedente en los futuros procesos integracionistas, así como también es innegable el rol de la CEPAL como impulsora del desarrollismo y la integración en la región.

¹ Gonzalo Ghiggino es Licenciado en Historia de la UNC y maestrando en Relaciones Internacionales (UNC).

² Siglas de Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

La cuestión de la problemática latinoamericana

Los postulados de la CEPAL a mediados de los cincuenta se basaban en: a) la existencia de un mundo bipolar, división internacional del trabajo y marginación de América Latina del proceso de desarrollo, y b) la necesidad de búsqueda de una industrialización por la sustitución de importaciones, con énfasis en el mercado interno, para huir del intercambio desigual a que la condenaba su casi exclusiva producción y exportación de materias primas (Ferro, 1992, p. 128). En este sentido, el desarrollismo pensado por intelectuales latinoamericanos e impulsado por la CEPAL era entendido como la solución al problema de la dependencia extranjera que acosaba a los países de la región. Durante las décadas de 1950 y 1970, el desarrollismo fue de gran influencia en toda América Latina, el planteamiento a la solución del problema de la división internacional del trabajo, manifestado en las diferencias entre centro y periferia, se advertía en la teoría de la dependencia que estos autores esbozaban. La vía del desarrollo, vinculada al desarrollismo industrial, proponía el progreso económico mediante la industrialización y de esta manera transformar las economías latinoamericanas, para convertirlas de economías proveedoras de materias primas a economías productoras de manufacturas (Prebisch, 1963). El desarrollismo era visto como la solución también por muchos sectores nacionalistas, lo que facilitó que se impusiera como política económica.

Si bien la política de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) comenzó a ser implementada en los años treinta por los gobiernos latinoamericanos luego de la crisis, esta fue una premisa que tanto los desarrollistas como la CEPAL plantearon como fundamental para llevar adelante el proceso de industrialización. La ISI fue la política económica central de la mayoría de los países de la región durante el período de auge de las teorías desarrollistas entre las décadas del '50 y '60; ésta no sólo permitía un freno a la invasión de manufacturas extranjeras y facilitaba en cierta medida el desarrollo de la industria, sino que también generaba una abundante mano de obra asalariada, que lograba ocupar a aquellos sectores de la población que no poseían medios suficientes para su subsistencia. Con esto se encontraba una solución al desempleo en Latinoamérica³ al tiempo que se ponía en marcha la rueda del consumo interno.

³ Luego de la Segunda Guerra Mundial se produjeron en América Latina una serie de migraciones internas de habitantes de las áreas agrícolas hacia las grandes ciudades atraídos por las oportunidades que estas ofrecían.

Si bien la ISI resultó ser efectiva en cuanto a sustitución de importaciones y generación de empleos, no resolvió definitivamente el problema del subdesarrollo y la dependencia externa. A pesar de ello, no se puede considerar la ISI como un fracaso a pesar de que finalmente terminará desapareciendo de las políticas económicas de los países de la región, ya que en su rol de sustitución de importaciones funcionó. Falló al no reemplazar de raíz las estructuras económicas tradicionales, puesto que faltó que este proceso fuera acompañado por una sustitución de las exportaciones tradicionales, es decir materias primas, por manufacturas con valor agregado, para de este modo generar las divisas necesarias para que funcionara y evitar así la dependencia externa y alcanzar el desarrollo económico mediante la industrialización.

Contribuirá a su fracaso la creencia de los integrantes de la CEPAL en el concepto neoclásico del libre comercio, que buscaba asegurar una creciente zona de libre intercambio en América Latina, dando tiempo a la industria para adaptarse a la rebaja de aranceles. Esto demostró, a la luz de la experiencia, que con este concepto (al menos para América Latina) se estaba en lo equivocado. El verdadero problema se radicaba en el déficit que se registró por parte de la región con los centros ante la importación de bienes industriales, debiendo haberse centrado el esfuerzo en la sustitución de las importaciones de esos bienes responsables de los déficits de la región con los centros, en la medida en que los países de la ALALC no podía exportar en cantidad suficiente para pagar dichas importaciones (Kerner, 2001, p. 35).

Junto con la ISI, la CEPAL ideó o defendió la idea de la creación de un mercado regional sudamericano, visto como una forma de acelerar el proceso de industrialización (Barbosa, 1993, p. 10). Así, a fines de los cincuenta, parte del empresariado y de la diplomacia brasileña comenzaron a considerar la idea de una zona de libre comercio en la región comprendiendo a Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, entre los cuales el intercambio comercial era más intenso y diversificado. La firma del tratado de Roma en 1957 tendrá gran repercusión en América Latina, alentando la idea de una integración a nivel local. Por otra parte, este tratado dejaba bien en claro el propósito de los integrantes del Mercado Común Europeo de desarrollar una política marcadamente proteccionista para los productos agrícolas (Tamames, 1999, p. 305), afectando directamente las principales exportaciones latinoamericanas.

En 1958 la CEPAL auspiciará la primera Reunión de Consulta sobre Política Comercial en el Sur del continente, organizada en Santiago de Chile, en la que representantes de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay llegaron a la conclusión de que

sería conveniente que los gobiernos de los cuatro países adoptasen simultáneamente y en el plazo más breve posible, una política de liberación progresiva de su comercio recíproco (Barbosa, 1993, p. 11). Finalmente en 1959, en la segunda Reunión de Consulta sobre Política Comercial en el Sur del continente, se elaboró en colaboración con la CEPAL, un proyecto de Zona de Libre Comercio al que adhirieron más tarde los restantes países de Sudamérica y México. Se inició de esta manera el proceso de integración en Latinoamérica como intento de solución a la problemática del subdesarrollo regional.

El surgimiento de la ALALC y el nacimiento de la integración

Con el auspicio de la CEPAL, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) entrará en vigencia tras la firma del Tratado de Montevideo en 1960, siendo su objetivo alcanzar un mercado común en un plazo de doce años, luego de la conformación de una zona de libre comercio. Según lo diseñado, el libre comercio permitiría que en un corto lapso de tiempo el intercambio comercial aumentara, lo cual ayudaría al desarrollo de las economías y facilitaría la entrada del mercado común. La CEPAL establecía que el proceso de integración debía iniciarse de una manera mucho más gradual y armoniosa de lo que fue la ALALC. Lo más factible en todo caso, y especialmente para las economías latinoamericanas de la época, era que los países involucrados constituyesen una zona de preferencias tarifarias. Pero los compromisos internacionales vigentes, en especial aquellos contraídos en el ámbito del GATT, generaban objeciones a la creación de un régimen tarifario preferencial.⁴ En el artículo 24 del Acuerdo General, las partes contratantes estaban autorizadas a conformar sólo proyectos de zonas de libre comercio o de uniones aduaneras, pero no a emprender esquemas parciales y limitados de reducciones tarifarias, lo que condicionó fuertemente el proceso integrador latinoamericano y la entrada en vigor de la ALALC.

Para llevar a cabo la liberalización comercial, se llevó adelante la implementación de tres instrumentos que facilitarían su puesta en marcha, éstos eran: las listas nacionales, las listas comunes y los acuerdos de complementación. Con ello la ALALC buscaba ampliar la escala de sustituciones de importaciones y el poderío regional, y alcanzar el mercado común para 1972 (Bouzas, 2001, pp. 134-135). De todas maneras, pese a las irregularidades, los primeros años de la ALALC fueron promisorios

⁴ El GATT, antecesor de la OMC (Organización Mundial del Comercio), fue creado en la posguerra (1947), ante la necesidad de regular la economía y el comercio mundial; proponía la reducción de aranceles y de tarifas aduaneras, pretendiendo de esta manera estimular el comercio internacional.

en cuanto al aumento del intercambio comercial, especialmente motivado por la negociación de las listas comunes y nacionales producto por producto, así como por las rebajas de tarifas y la eliminación de restricciones no tarifarias para la ampliación de los mercados, como también gracias a la liberación del intercambio y el desmantelamiento de las medidas proteccionistas vigentes en el comercio interregional, aunque en muchos casos se trataba de tratados y acuerdos preexistentes (Barbosa, 1993, p. 12).

La firma en 1965 del Convenio sobre Créditos Recíprocos que creó un sistema de compensación de pagos entre los países de la ALALC, siendo un instrumento útil para las naciones carentes de divisas, no evitó la caída de los acuerdos comerciales y la crisis subsecuente que se generó. El número de incumplimientos aumentó año a año a partir de 1966 aproximadamente; entre los factores de estos incumplimientos están, los obstáculos para llevar adelante un proceso de apertura preferencial en un marco de política caracterizado por una elevada protección de los mercados domésticos. De esta manera, al momento en que la concesión de preferencias agotó la gama de productos en los que no existía producción doméstica relevante, comenzaron las resistencias a las preferencias, lo que finalmente perjudicó el proceso de integración. Ante estas dificultades, prácticamente se paralizó el proceso negociador, dándose el resultado inverso al esperado, generándose una serie de políticas proteccionistas en la mayoría de los países. Si en el proceso integrador europeo la similitud en la producción, principalmente industrial de automóviles, electrodomésticos y otros, estimuló el intercambio, es decir, el énfasis no estuvo puesto en la ventaja comparativa sino en el intercambio de productos similares, en América Latina sucederá todo lo contrario. Una vez que los productos, principalmente de origen primario y en algunos casos de industria liviana, se vieron afectados, la ventaja comparativa jugó demasiado fuerte como para que se facilitaran políticas de aperturas, provocando políticas proteccionistas.

En el intento de revertir la situación para alentar a la integración, los países de la ALALC proclamaron en la conferencia de Punta del Este de 1967, los deseos de constituir un mercado común latinoamericano en un lapso de quince años a partir de 1970. El objetivo nunca se alcanzó, ya que para fines de la década de 1960 se produjo una fractura entre los países llamados comercialistas, Argentina, Brasil, México, y los llamados desarrollistas, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, creando estos últimos, aunque sin dejar de pertenecer a la ALALC, el Pacto Andino a través del Acuerdo de Cartagena en 1969 (Barbosa, 1993, p. 12). Esta ruptura, si bien no

significó el fin de la ALALC, marcó diferencias irreparables entre los diversos países de la región, reflejando el grado de heterogeneidad que existía y la falta de estrategias concretas que poseían en cuanto a acercamiento e integración con sus vecinos. La falta de una política común y de una visión a largo plazo actuó como disparador de la crisis que sufrió el acuerdo durante la década de 1970. A su vez, durante ese decenio la política exterior brasileña y su objetivo de expandirse e influenciar en la región, generó una invasión de manufacturas de ese país, lo que aumentó el resquemor en los demás países, en especial en Argentina.

Por otra parte, al tratarse de una zona de libre comercio cada país mantenía la independencia de su política económica y arancelaria con el resto del mundo, por vía de la cual se introdujeron cambios en la preferencia zonal debilitando aun más el proceso. A partir de 1977 las preferencias arancelarias pactadas sufrieron un desgaste general profundo debido a la inoperancia de llevar a cabo correctamente las listas y acuerdos, generalizándose en este caso un consenso sobre su fracaso e invalidez (Morales de Marega, 1982, p. 38). Las políticas de apertura, como el caso de las dictaduras de Argentina y Chile ayudaron al colapso de las políticas de acuerdos que el Tratado de Montevideo había impuesto. La falta de voluntad política de los gobiernos, manifestada en el constante incumplimiento de las normas que habían acordado, así como las presiones de los grupos de interés, mostraron la escasa voluntad integracionista que imperó para llevar adelante el proceso. Desde mediados de la década de 1960 hasta mediados de la década de 1970, se fueron imponiendo gobiernos dictatoriales que, en muchos casos y ante la teoría de conflicto en la región, manifestaban cierta preferencia por regímenes económicos cerrados, con fuertes tendencias a la autosuficiencia. A su vez, este esquema de pensamiento geopolítico veía generalmente a los proyectos integracionistas, exclusivamente latinoamericanos, como de tendencia izquierdista y contraria a la afirmación absoluta de la soberanía nacional (Barbosa, 1993, p. 14).

En este punto cabe diferenciar claramente a las dictaduras como la de Chile iniciada en 1973, tanto como la de Argentina instaurada en 1976, que establecieron una política económica de apertura comercial, totalmente opuesta y diferente a las que habían implementado las demás dictaduras instauradas durante mediados de los sesenta. Esto no significa que hayan sido proclives a la integración sino, por lo contrario, continuaron con las políticas de hipótesis de conflicto regional.

Muchos de estos gobiernos dictatoriales contaron con el consentimiento de Estados Unidos, quien mantuvo una injerencia permanente en la vida política latinoamericana.

Ahora bien ¿cual fue la posición de Estados Unidos ante la ALALC? En la década de 1960 inició junto a los países latinoamericanos un plan de ayuda económica con el fin de "evitar una nueva revolución cubana" en el subcontinente, a través del impulso al desarrollo económico. La ayuda norteamericana fue aceptada y bien recibida por la totalidad de los países de la región (a excepción de Cuba), y se conocería con el nombre de Alianza Para el Progreso. Mediante estos acuerdos, plasmados en la Carta de Punta del Este en 1961 (un año después del surgimiento de la ALALC), se preveía una inversión externa de veinte mil millones de dólares para el decenio 1961-1971, y una inversión interna de ochenta mil millones de dólares, aportados por los ahorros nacionales de los países latinoamericanos (Betancourt, 1978, p. 122). Con esto quedó manifiesta la posición norteamericana respecto a la integración de América Latina, que si bien no veía con malos ojos la creación de una zona de libre comercio latinoamericana, percibía con recelo como este proceso podía llevar a la región a prescindir de gran parte de su comercio y sus capitales.

La intervención norteamericana dejó en claro que no resignaría su presencia en Latinoamérica, siendo esta alianza un enorme contrapeso para la ALALC como área comercial de importancia. Este contrapeso representado por la Alianza Para el Progreso desvió gran parte de la atención y de los capitales de los países involucrados ya que fue concebida como más efectiva a la hora de ofrecer respuestas en lo inmediato en comparación de la ALALC. Lo que la Alianza demostró, fue que los nexos entre los países de la región no eran para nada sólidos, siendo mucho mas profundo el sentido de asociación y acercamiento hacia otros países por fuera de la región, como fue el caso de la relación de los países latinoamericanos y su dependencia y conexión hacia los Estados Unidos.

La ausencia de instituciones que rigieran al tratado, evitó que las reglas de juegos fueran claras, permitiendo que los gobiernos optaran por su criterio libremente al momento de respetar o desobedecer los diferentes acuerdos que el tratado suponía. La situación resultante fue la generación de una incertidumbre y el cuestionamiento de la efectividad y la conveniencia de aceptar los acuerdos y centrarse en la integración regional. Sin duda la falta de institucionalidad acorde a los requerimientos de la ALALC fue un detonante de su inestabilidad continua y su fracaso final. Esta falta de instituciones fue suplida (como todo los procesos de integración similares) por las decisiones de los gobiernos de turno. Los constantes cambios de gobiernos, así como los cambios en la política exterior de cada país sumado a las presiones externas

producto de una fuerte dependencia con los países mas desarrollados determinaron que la existencia de la ALALC sea bastante difícil.

Hacia fines de los años setenta, y estando la mayoría de los países bajo dictaduras militares, la crisis económica por la que atravesaba la región perjudicará definitivamente el proceso de integración. El fin de las políticas desarrollistas y el papel del Estado como interventor en la economía pusieron punto final a la política de la ISI, el nuevo liberalismo económico que comenzaba implementarse como política económica dio por agotada la política hasta entonces vigente. La búsqueda de soluciones individuales de cada país y el peso desfavorable de una política exterior basada en la hipótesis de conflicto regional, terminó por afectar negativamente cualquier intento de revitalizar la ALALC. Prácticamente para 1978-1979 ninguna cláusula del Tratado de Montevideo de 1960 era respetado y el comercio interamericano (que se había visto reducido desde mediados de los setenta) se realizaba por fuera del mismo. Ante esta situación los países de la región deciden finalmente darle un nuevo impulso a la integración, pero esto implicaba concluir con la ALALC y reemplazarla por un nuevo tratado de Montevideo que finalmente se llevará a cabo en 1980 y dará como resultado a la Asociación Latinoamericana de Integración, que pasará a ser conocida como la ALADI, dando de esta manera fin a la primera experiencia latinoamericana de integración regional.

Conclusión

El fin del primer proceso de integración en la región puede relacionarse con muchas causas, entre ellas el contexto internacional (condicionamientos del GATT, situación de Guerra Fría), la carencia de institucionalidad y la falta de reglas claras a la hora llevar a delante la asociación, así como la constante inestabilidad política, algo característico y permanente en la mayoría de los países de latinoamericanos por aquellos años. Pero el factor determinante que la condenó fue tal vez, el factor por el cual tuvo la necesidad de surgir, y es el subdesarrollo y la dependencia económica. La falta de resultados positivos en el corto y mediano plazo, como la no resolución de los problemas por la que fue creada la ALALC, de lograr el desarrollo económico mediante la industrialización y alcanzar el fin de la dependencia con los países mas desarrollados, pueden entenderse como uno de los principales causantes de su fin. Puesto que al no conseguir estos objetivos planteados y al caer en un círculo de

competencia arancelaria entre los países que formaban parte del tratado se puso en riesgo a la asociación.

Los países sudamericanos no estaban en aquel entonces, ni política ni económicamente con las condiciones de implementar un proceso similar al europeo (tal como se intento imitar), ya que la competencia entre los mismos por mercados similares en los cuales se competía por la venta de materias primas fue agotando todas las posibilidades de alcanzar los objetivos, sumado al temor causado por la importación de ciertos productos de sus vecinos. En este caso la ISI desempeñó un rol perjudicial para el acuerdo, ya que la protección de la industria liviana y la sustitución de importaciones no sólo se dio para con los países desarrollados sino también con los países de la región. Todo esto añadido a la dependencia con los países desarrollados, que condicionó a la integración política y económicamente, junto al incremento de la deuda externa, sumado a un contexto internacional desfavorable, con un neoliberalismo en alza, se conjugaron hacia fines de los años setenta para poner fin a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.



BIBLIOGRAFÍA

- BARBOSA, R. 1993. Intentos de integración en el Cono Sur hasta el Tratado de Asunción Contribuciones 2/93 Año X, Nº 2 (38) Abril-Junio, Buenos Aires.
- BETANCOURT, R. 1978. América Latina: democracia e integración, Ed. Seix Barral, Segunda edición, Barcelona.
- BOUZAS, R. y FANELLI, J. 2001. MERCOSUR: integración y crecimiento, Fundación OSDE, con la supervisión académica y certificación de la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- FERRO, G. 1992. Integración Latinoamericana: perspectivas y tendencias, Revista de Economía Nº 67 Abril-Diciembre, Banco de la provincia de Córdoba, Córdoba.
- KERNER, D. 2001. Entrevista inédita a Raúl Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile.
- MORALES DE MAREGA, H. 1982. Evaluación económica de la ALALC, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- PREBISCH, R. 1963. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Introducción, FCE, México.
- OMC. Textos Jurídicos, Artículo 24 del GATT. Disponible en: <http://www.wto.org/spanish/doc_s> [Acceso a la página 10 de noviembre de 2010]
- TAMAMES, R. 1999. Estructura económica internacional, Begoña González Huerta (coautora), Alianza editorial, Decimonovena edición, Madrid.