

Prebisch, la CEPAL y la integración económica en tiempos del regionalismo autonómico-dirigista

Albio Márquez Rangel¹

Recibido: 19/01/2017

Aceptado: 19/04/2017

RESUMEN

El objetivo de este artículo es evaluar en qué medida las propuestas de Raúl Prebisch y la CEPAL, respecto a la integración económica, estuvieron presentes en las experiencias integracionistas que tuvieron lugar en América Latina durante la vigencia del modelo de “regionalismo autonómico-dirigista”. La contrastación entre lo propuesto y los documentos fundacionales y demás acuerdos de los distintos mecanismos de integración, permite concluir que sólo hubo un apego parcial.

Palabras clave: Raúl Prebisch, integración económica, viejo regionalismo, CEPAL..

¹ MSc. en Administración de Universidad de los Andes, Mérida. Economista egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y sociales de la Universidad de los Andes. Doctorando en Ciencias Humanas de la Universidad de los Andes. Profesor agregado (Universidad Nacional Experimental de los Llanos Ezequiel Zamora (UNELLEZ)-Barinas, Venezuela, Programa de Ciencias del Agro y del Mar). Miembro del Programa de Estímulo a la Innovación e Investigación PEII (Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación-MPPEUCT), Nivel A1. Miembro del Programa de Estímulo al Investigador PEI (ULA). Realiza labores de investigación en el Centro de Investigaciones Económicas y Sociales «Dr. Braulio Rodríguez (CIES-UNELLEZ) y docencia en varios postgrados de la UNELLEZ y de otras Universidades Nacionales.

Prebisch, ECLAC and economic integration in times of regionalist-autonomic regionalism

ABSTRACT

The objective of this article is to evaluate to what extent Raúl Prebisch's and ECLAC's proposals regarding economic integration were implemented in the integrationist experiences that took place in Latin America during the period of the «autonomous-dirigiste regionalism» model. The contrast between the proposal and the founding documents and other agreements of the different integration mechanisms, allows concluding that there was only a partial attachment.

Keywords: Raúl Prebisch, economic integration, old regionalism. ECLAC

Sabias palabras de Raúl Prebisch deben recordarse: «La realidad está destruyendo en la América Latina aquel pretérito esquema de la división del trabajo que, después de haber adquirido gran vigor en el siglo XIX, seguía prevaleciendo doctrinariamente hasta muy avanzado el presente.»² Detrás de este pensamiento yace la convicción de que los hechos de aquel entonces –década de los treinta, cuarenta y cincuenta del siglo pasado, estaban imponiendo la industrialización de América Latina como único camino para dar solución a los problemas estructurales de la región. Sin embargo, no era cualquier proceso de industrialización el que se necesitaba. Era uno que tuviera a su servicio un proceso de integración limitado, gradual y basado en los criterios de reciprocidad y cooperación mutua. Uno donde la programación industrial conjunta, la liberalización selectiva y moderada del comercio intrazona, el ajuste de los instrumentos comerciales y de política económica fueran coordinados y armonizados en función de las necesidades y condiciones de las economías regionales y, en el cual la protección temporal a la industria regional naciente le permitiera prepararse para la subsiguiente competencia internacional.

² Prebisch, Raúl. «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas», *Desarrollo Económico*, vol. 26, no. 103, octubre-diciembre 1986, p. 479. Original 1949.

Ante esta reflexión el objetivo de este artículo es evaluar en qué medida las propuestas de Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) respecto a la integración estuvieron presentes en las experiencias integracionistas que tuvieron lugar en América Latina durante la vigencia del modelo de integración del «regionalismo autonómico-dirigista».

Tal interés surge del convencimiento de que aún hoy, ya entrado el siglo XXI, América Latina es sinónimo de heterogeneidad estructural y problemas socioeconómicos, cuyo origen se encuentra en una inadecuada difusión de los frutos del progreso tecnológico y, que sin duda alguna, llaman a la reflexión respecto a los aprendizajes que de la propuesta prebischiana–cepalista pueden obtenerse y ser aplicados en las experiencias actuales de integración.

Para el logro de tal propósito, en este artículo se analizan los principios que orientaron la propuesta de Prebisch y la CEPAL respecto a la integración. Luego se caracteriza el modelo económico de integración del «regionalismo autonómico-dirigista». Con este marco de análisis se evalúa en las distintas experiencias integracionistas que tuvieron lugar en América Latina durante los años 1960 a 1986 la presencia de los principios prebischiano-cepalistas respecto a la integración.

1. Prebisch, la CEPAL y la integración económica

¿Por qué examinar las contribuciones sobre políticas de desarrollo de Raúl Prebisch y la CEPAL hoy, a más de 65 años de su formulación? José Briceño Ruiz, María Liliana Quintero Rizzuto y Dyanna Ruiz de Benítez³ responden a esta interrogante argumentando, que tanto en la actualidad como hace 65 años, se hace presente en América Latina una heterogeneidad estructural y problemas socioeconómicos que tienen su origen en las relaciones asimétricas entre el centro y la periferia que conforman el sistema económico mundial. Esta realidad, que precisamente se convirtió en el centro de las preocupaciones de Prebisch y la CEPAL, y dio lugar a lo que se conoce como el pensamiento estructuralista latinoamericano, se mantiene en la actualidad. Así, la relevancia persistente de las temáticas y preocupaciones centrales del pensamiento estructuralista invi-

³ Briceño Ruiz, José; Quintero Rizzuto, María Liliana, y Benítez, Dyanna Ruiz de. «El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual», *Revista Aportes para la Integración latinoamericana*, vol. 19, no. 28, junio 2013, pp. 5-7.

tan a su continua reflexión y a debatir sobre su aplicación a la realidad pasada y reciente, para buscar aprendizajes sobre las estrategias que contribuyan a reducir los problemas asociados con el desarrollo en la región.

Por ello, es pertinente resumir el legado de Prebisch y la CEPAL con base a las siguientes premisas. Primera, era necesaria una rebelión contra el pensamiento céntrico. Era entonces indispensable, si se quería resolver el problema del desarrollo y crecer con eficiencia en un mundo global, confrontar aquella racionalización del sistema internacional asumida por los países del centro, según la cual, los países de la periferia eran sólo segmentos del mercado mundial incapaces de formular e impulsar estrategias de desarrollo económico y social y de incorporar en su beneficio los avances de la ciencia y la tecnología. Segunda, una relación simétrica no subordinada entre los países de la periferia y los centros de poder mundial era posible. Para ello era necesario que la periferia, en compañía del resto del mundo y, en especial de los centros de poder, transformaran su realidad y desplegaran su potencial productivo. Tercera, se debía confrontar el pensamiento céntrico y realizar la transformación requerida para una relación centro-periferia simétrica y no subordinada, que concibiera al conocimiento como instrumento fundamental del desarrollo. El cambio profundo en la estructura productiva en la periferia sólo sería posible mediante la incorporación del conocimiento en las actividades económicas y sociales.⁴

Esta lectura acerca de las premisas que orientaron el pensamiento de Raúl Prebisch y la CEPAL, en forma explícita, evidencia lo impostergable de llevar adelante en América Latina una transformación productiva para resolver el problema del desarrollo desigual entre las economías del centro y la periferia en un contexto de globalización.

Tal transformación consistía en cambiar la estructura productiva heterogénea y especializada de la periferia, por una estructura productiva homogénea y diversificada similar a la de las economías del centro. Se buscaba cambiar una estructura productiva heterogénea, en la cual coexistían actividades y/o sectores de la producción «modernos» y «rezagados» con enormes diferencias en cuanto a productividad media del trabajo, por una estructura productiva homogénea con actividades y/o sectores de similar nivel de productividad, acorde con las técnicas disponibles y, con productividad próxima o

⁴ Ferrer, Aldo. «Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en un mundo global», *Revista de la CEPAL*, no. 101, agosto 2010, p. 9.

mayor a la que prevalecía en el centro. La transformación que proponía Prebisch, además de reducir la heterogeneidad estructural también debería reducir la especialización productiva. Dada la especialización primario exportadora inicial de la periferia y la necesidad de un proceso de industrialización que comenzaría por elaborar bienes de consumo sencillos para luego de forma gradual ir extendiéndose hacia la producción de bienes tecnológicamente más complejos, habría lugar para un desarrollo industrial sesgado por una exigua complementariedad intersectorial y una incipiente integración vertical.

La transformación productiva debería reducir las inadecuadas condiciones estructurales particulares y debería contribuir a reducir la persistente tendencia a la diferenciación entre los ingresos medios de las economías del centro y la periferia, que tiene su base en dos factores: la disparidad del ritmo de incremento de la productividad del trabajo -que es mayor en los centros como consecuencia de un progreso técnico más acelerado- y el deterioro de la relación de precios del intercambio. Con la transformación productiva se estaría creando condiciones para que las economías de la periferia fuesen aptas para alcanzar ritmos de acumulación elevados y lograr que la brecha en cuanto a desarrollo respecto al centro se cerrase.⁵

En síntesis, la transformación productiva propuesta por Prebisch y la CEPAL, contribuiría a reducir la desigualdad estructural y la diferenciación entre productividades e ingresos medios, que son característica de uno de los patrones de desarrollo que durante muchos años orientó un tipo de política económica que estaba hecho a la medida de los intereses del centro y que dejaba a buena parte de la población de la periferia al margen del desarrollo: el modelo de «desarrollo orientado hacia afuera». La superación de esta doble desigualdad, que puede resumirse en la solución del problema del subdesarrollo, es la adopción de un patrón de desarrollo alternativo: el modelo de «crecimiento orientado hacia adentro». En este modelo el interés por expandir las exportaciones se sustituye por el objetivo de ampliar la producción interna de manufacturas, lo cual queda en evidencia en la siguiente afirmación de Prebisch: «esta nueva forma de desarrollo tendría como objetivo principal la industrialización.»⁶

⁵ Rodríguez, Octavio. «Prebisch: actualidad de sus ideas básicas», *Revista de la CEPAL*, no. 75, diciembre 2001, pp. 42-46.

⁶ Prebisch, Raúl. «Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo», *Comercio Exterior*, vol. 37, no. 5, mayo 1987, p. 346.

Entre los planteamientos en la conceptualización del modelo de crecimiento orientado hacia adentro estaba el de promover una industrialización deliberada –planificada–, que junto a otras medidas de política económica, contrarrestaría las manifestaciones de la desigual difusión internacional del progreso técnico y la distribución de sus frutos.⁷ En otras palabras, se proponía conducir con racionalidad una industrialización espontánea que se venía gestando en la periferia como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión, la Segunda Guerra Mundial y cambios estructurales en la economía mundial derivados de la sustitución de Gran Bretaña por Estados Unidos como centro cíclico principal.

Por tanto, para el logro del desarrollo por parte de los países de la periferia era necesaria una transformación productiva que sería posible mediante un sostenido desarrollo industrial, que exigía aprovechar las economías de escala y usar nuevas tecnologías. Para lo cual se requería mercados menos estrechos que los mercados nacionales existentes en América Latina.⁸

Es en este contexto que surge la necesidad de la integración económica regional como parte de una estrategia de transformación productiva, que en Prebisch y en la CEPAL tendría como propósitos: a) reducir los obstáculos que el pequeño tamaño de los mercados nacionales latinoamericanos provocaba en el proceso de industrialización; b) viabilizar programas regionales de desarrollo industrial mediante los cuales se lograría la especialización industrial y se reduciría la sub-utilización de capital y la ineficiencia en el proceso productivo; c) impulsar la diversificación de las exportaciones y; d) convertirse en una fase de aprendizaje para los productores regionales, antes de ser sometidos a la competencia internacional.⁹

Mediante la integración económica se daría apoyo a los desarrollos industriales regionales basados en el principio de reciprocidad y equidad, cuya meta era obtener patrones de especialización productiva con elevados niveles de complementariedad entre sí, sin caer en una división regional del trabajo. Se buscaba evitar dividir a América Latina en países especializados en la producción y exportación de materias primas y países especializados en la producción y exportación de bienes finales, situación que dominaba en el esquema de in-

⁷ *Ibidem*, pp. 346-347.

⁸ *Ibidem*, p. 348.

⁹ Briceño Ruiz, José y Flores, Raquel Álvarez de. «Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América latina: una revisión crítica», *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 1, no. 1, enero-junio 2006, p. 69.

tercambio del siglo XIX. La pretensión era lograr que en América Latina existieran países especializados en ciertos productos de algún sector industrial en particular, aún y cuando sus recursos no fueran los mejores para la producción de éstos, pero que en función de un importante consumo interno presente y potencial, harían esta producción económica y eficiente, permitiendo incluso la exportación de tales productos hacia otros países de la región y, dejando lugar para la importación desde países latinoamericanos de productos de la misma industria que no fuera económico y eficiente producir localmente.¹⁰

Para Prebisch y la CEPAL, la integración económica encontraría su expresión en el «Mercado Común». Éste debía establecerse por medio de algunos arreglos preferenciales por regiones o subregiones, mediante una política de protección racional, moderada, selectiva, temporal y adaptable; que permitiera a las industrias de la región volverse competitivas satisfaciendo las necesidades regionales. De esta manera, al ser competitivas a nivel regional, enfrentar en mejores condiciones la competencia del resto del mundo.¹¹

Mediante la conformación del Mercado Común Latinoamericano se lograrían mercados más amplios que harían viable formas de industrialización complejas y difíciles en bienes intermedios, de capital y de consumo durable al lograr establecer plantas industriales de tamaño óptimo que aprovecharan los beneficios de las economías de escala.

Las principales características de las fórmulas a las que convenía recurrir, según Prebisch y la CEPAL, para la creación del mercado común eran:¹²

- Fórmulas realistas y originales donde destacara la gradualidad y la flexibilidad;
- Las fórmulas debían abarcar toda América Latina;
- Incluían ineludiblemente tratamientos diferentes según las condiciones de los países;

¹⁰ CEPAL. *El mercado común latinoamericano*, México, D.F., Naciones Unidas, julio 1959, pp. 3-5; Prebisch, Raúl. «La marcha hacia el Mercado Común Latinoamericano», *Diario La Nación*, Buenos Aires, 13 y 14 de junio de 1969, pp. 4-6.

¹¹ Prebisch, Raúl. «El mercado común latinoamericano», *Comercio Exterior*, vol. 9, no. 9, septiembre 1959, pp. 509-510; Wionczek, Miguel. «Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana», *Foro Internacional*, vol. 11, no. 1, julio-septiembre 1970, pp. 3.4.; Prebisch, Raúl., «Cinco etapas de», p. 346; CEPAL, *El mercado común latinoamericano*, pp. 3-5.

¹² Prebisch, R., «La marcha hacia», pp. 3-4; Salgado, Germánico. «El Mercado Regional Latinoamericano: proyecto y realidades», *Revista de la CEPAL*, no. 7, abril 1979, pp. 89-92

- Defendían al mecanismo de precios como base del funcionamiento del mercado común y;
- Consideraban a los arreglos o acuerdos de complementación como los instrumentos ideales para la creación de la industria de integración.

Además, para Prebisch y la CEPAL, el mercado común era un mecanismo para coordinar una política latinoamericana común frente a las dinámicas de la economía internacional.¹³

Este planteamiento de una integración al servicio de la transformación productiva representaba un cuestionamiento a los procesos de desarrollo de la región y a la forma como ésta estaba insertándose en la economía mundial. Por ello, las propuestas de Prebisch y la CEPAL se pueden calificar como modelo alternativo de desarrollo inspirado en la heterodoxia económica del momento.

Esta visión de la integración al servicio de la transformación productiva se hizo manifiesta en el Informe Preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre Integración y Reciprocidad en el Istmo Centroamericano y en el documento El Mercado Común Latinoamericano, publicados por la CEPAL en 1952 y 1959 respectivamente.

Tanto en el informe como en el documento, Prebisch y la CEPAL recomiendan un proceso de integración limitado y gradual, de cooperación mutua y de reciprocidad. Limitado o deliberado en el sentido de que tienda a la ubicación óptima de actividades económicas, tales como la industria y la transformación de productos agropecuarios y minerales, que aprovechen las materias primas disponibles en el istmo y que permitan abastecer dicho mercado al menor costo posible. La reciprocidad por su parte implicaba, en primer lugar, que para la primera fase del proceso en cada país de la región quedarían ubicadas algunas de las industrias dinámicas indicada en el plan y, por otro lado, que las actividades que se establecieran con el objeto de producir para el mercado centroamericano debían estar sujetas a un régimen de libre comercio en procura del aprovechamiento de la óptima localización de las industrias dinámicas. La gradualidad era sinónimo de un proceso no inmediato de unión económica, sino de uno orientado por objetivos moderados, que permitiera a las economías centroamericanas adaptarse al contexto originado por la integración y la

¹³ Prebisch, Raúl. «Commercial Policy in the Underdevelopment Countries», *The American Economic Review*, vol. 49, no. 2, mayo 1959, pp. 268-269; Prebisch, R., «El mercado común», pp. 509-510; Prebisch, Raúl. «Hacia una teoría de la transformación», *Revista de la CEPAL*, no. 96, diciembre 2008, p. 61; Prebisch, R. «Cinco etapas de», p. 348.

complementación industrial. Por ello, no se consideraba conveniente establecer un plazo fijo para la constitución del proyecto integrador centroamericano. La idea de cooperación mutua significaba el compromiso de unos y otros, países más y menos desarrollados relativamente en brindar asistencia técnica, abrir mercados y armonizar políticas que fuesen favorables para todos.¹⁴

Prebisch y la CEPAL sugirieron fórmulas de política económica, arancelaria y comercial para establecer dicho mercado común.¹⁵

La conformación del mercado común debía hacerse por etapas. En una primera etapa se debía, en un lapso de diez años, reducir el nivel arancelario y eliminar las restricciones no arancelarias, hasta establecer una zona preferencial latinoamericana con derechos arancelarios sustancialmente más bajos que los existentes al momento de comenzar el proceso de conformación del mercado común. En una segunda etapa los países se debían reunir para nuevas negociaciones acerca de la liberalización plena del intercambio y la construcción de un arancel externo común, todo en total acuerdo con los resultados alcanzados en la etapa previa.

Debía haber flexibilidad en las rebajas arancelarias. Se trataba de que los países de la región llevaran al cabo de diez años una reducción significativa de su nivel medio de protección. Esto lo haría cada gobierno con absoluta libertad de acción hasta llegar al objetivo acordado. La reducción del nivel medio de protección se haría a través de negociaciones bilaterales o multilaterales entre los países de la región. Recomendaba Prebisch y la CEPAL un tratamiento diferenciado para los bienes de capital, para los bienes de industrias apenas existentes en la región, para los bienes de consumo y para los productos de aquellas industrias existentes. Para los dos primeros era preciso un nivel de protección muy moderado e incluso bajo, mientras que para los otros dos, se recomendaba una protección más alta. Esto ayudaría entre otras cosas a no desalentar la iniciativa industrial en aquellas industrias en funcionamiento.

Otro aspecto sobre el cual Prebisch y la CEPAL sugirieron ciertas fórmulas al plantear el establecimiento del mercado común se relacionaba con el régimen para los países de menor desarrollo económico relativo (PMDR). Aquellos países de incipiente desarrollo industrial o que apenas estaban comenzando su proceso de industria-

¹⁴ CEPAL. *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre integración y reciprocidad económica en Centroamérica*, Tegucigalpa, CEPAL, agosto 1952, pp. 37-39; CEPAL, *El mercado común...*, pp. 3-16.

¹⁵ Prebisch, R. «El mercado común...», pp. 510-511.

lización tendrían un ritmo menor de disminución de su nivel arancelario, así como de concesiones especiales para colocar sus exportaciones en los mercados de los países más avanzados a cambio de la apertura de sus mercados a los bienes de las industrias dinámicas procedentes de éstos.

Prebisch y la CEPAL consideraron la reciprocidad como un principio esencial para el buen funcionamiento del mercado común. Se sugería observar un concepto de reciprocidad, de acuerdo al cual ningún país podría pretender, a raíz del mercado común, mantener en el tiempo una posición superavitaria respecto de otros países del mercado común. De presentarse esta situación, el país superavitario estaría comprometido a reducir las trabas al comercio y de esa manera contribuir a resolver la situación deficitaria del otro país.

Sin dejar de enfatizar el papel que Prebisch y la CEPAL dieron a la integración en el proceso de desarrollo de América Latina, debe señalarse que la integración también fue vista en aquel entonces por los políticos de la región, como un medio para reducir el desequilibrio de las relaciones de poder en el ámbito hemisférico, en particular, en las relaciones entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Y sin duda, esto marcó los procesos de integración adelantados en la región entre finales de los cincuenta y mediados de los ochenta del siglo pasado.¹⁶

Resulta conveniente ahora tener en consideración los principios filosóficos que orientaron el modelo económico de integración del regionalismo autonómico-dirigista. Estos principios junto a los elementos esenciales del pensamiento estructuralista latinoamericano analizados, conformarán un marco de análisis pertinente para determinar en qué medida los planteamientos de Prebisch y la CEPAL respecto a la integración estuvieron presentes en las experiencias integracionistas que en América Latina se adelantaron durante su predominio.

2. El regionalismo autonómico-dirigista

El regionalismo autonómico-dirigista se entiende en este trabajo como el modelo económico de integración que caracterizó a las experiencias de la primera oleada de integración latinoamericana y caribeña entre los años cincuenta y finales de la década de los ochenta del siglo pasado.

En concordancia con la teoría prebischiana «centro-periferia» y el pensamiento cepalista de la época, el regionalismo autonómico-

¹⁶ Wionczek, M., *op. cit.*, p. 4.

dirigista buscaba reducir la dependencia de las economías periféricas de los centros de poder mundial. Esto según José Briceño Ruiz, define su carácter autonómico.¹⁷ Además tenía elementos dirigistas, pues otorgó al Estado un papel fundamental como actor en el proceso de desarrollo e integración. El Estado tenía un papel importante en la programación de las actividades económicas como consecuencia de la necesidad de inversiones en infraestructura y de medidas de política económica dirigidas a estimular la acumulación de capital. Se entendió que las funciones llevadas a cabo por el Estado no eran incompatibles con el mercado y la iniciativa privada.

El calificativo de dirigista quiere resaltar el papel del Estado en la conformación de la estrategia de integración, pero además, destacar que para Prebisch y la CEPAL, las empresas transnacionales no contaban como agentes decisorios en el proceso de integración, lo que contribuye a distinguir el modelo autonómico-dirigista del modelo de regionalismo estratégico derivado del regionalismo abierto y de la política comercial estratégica.

En el ámbito externo es posible identificar un conjunto de factores que favorecieron el surgimiento del regionalismo autonómico-dirigista. En primer lugar, un ajuste en la asignación de recursos, que motivado por los desequilibrios en la economía mundial asociados a la Gran Depresión, condujo a los países de la periferia a privilegiar el desarrollo industrial y a los países del centro a fortalecer el sector agrícola. En segundo lugar, la dependencia del desempeño económico de las economías de la periferia respecto a las economías del centro quedó aún en mayor evidencia ante los hechos estilizados que se manifestaron en las economías latinoamericanas durante y luego de la Segunda Guerra Mundial (expansión económica durante el conflicto y recesión luego del conflicto). Estos hechos llevaron a los gobiernos de la región a tomar conciencia de la necesidad de apoyar una integración que estuviera a favor de la industrialización regional. En tercer lugar, la integración en América Latina tomó fuerza al ser entendida por los gobiernos de corte nacional-populista como un instrumento a favor de la democratización del poder ante un contexto político mundial bipolar que tenía su manifestación en la Guerra Fría. En cuarto lugar, la profundización del proceso de integración en Europa en los años 1950 puso en alerta a las economías latinoamericanas, quienes vieron la posibilidad de que sus productos fueran desplazados del mercado comunitario europeo recién formado en virtud del trato

¹⁷ Briceño Ruiz, J., «La integración regional...», p. 19

preferencial dado a las colonias francesas y belgas. Junto a estos factores externos existen otros de índole interno. Ante la decadencia del panamericanismo en los años cincuenta, surge en América Latina un sentimiento de latinoamericanismo, manifiesto en un discurso nacional-populista y anti-hegemónico con firme convicción distributiva y autonomista en lo económico y lo político.¹⁸

Ahora bien, ¿en qué medida la propuesta prebischiana-cepalista que sirvió de base a los principios del regionalismo autonómico-dirigista estuvo presente en las experiencias integracionistas adelantadas en América Latina en aquel entonces?

3. Presencia del enfoque prebischiano-cepalista en las iniciativas de integración económica en tiempos del regionalismo autonómico-dirigista

Puntualizados los rasgos fundamentales del pensamiento de Prebisch y la CEPAL respecto a la integración económica al servicio de la transformación productiva de las economías de América Latina, de aquí en adelante, el interés de este artículo se centra en determinar hasta qué punto tales rasgos estuvieron presentes en la práctica de la integración regional latinoamericana. Es importante señalar que en aquellos tiempos el pensamiento dominante en el tema de la integración se caracterizaba por la búsqueda de la autonomía de los países de la región respecto a Estados Unidos y Europa mediante un modelo económico con marcada intervención del Estado.

El análisis se hizo tomando en consideración las experiencias de integración que tuvieron lugar en América Latina entre finales de los años sesenta y finales de los años ochenta del siglo pasado.

3.1. El Mercado Común Centroamericano (MCC)

En junio de 1958 se suscribió el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, entre los gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Este tratado tuvo como antecedente los acuerdos bilaterales de libre comercio e integración que firmaron los países centroamericanos durante los años 1951 y 1956 y las gestiones del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CCE). En el Tratado se establecieron como objetivos: «integrar pro-

¹⁸ *Ibidem*, pp. 19-21.

gresivamente sus economías, asegurar la ampliación de sus mercados, fomentar la producción y el intercambio de bienes y servicios, elevar los niveles de vida y empleo de sus respectivas poblaciones, y contribuir, de esta manera, a restablecer la unidad económica de Centroamérica.»¹⁹

Alfredo Guerra Borges y Miguel Wionczek sugieren que el MCCA representa una de las dos experiencias en las cuales la CEPAL se propuso dar vida a sus convicciones sobre integración.²⁰ En este trabajo, se comparte el planteamiento de ambos autores, pues ya el objetivo del Tratado Multilateral da cuenta de una profunda influencia del discurso desarrollista de Prebisch y la CEPAL sobre los esfuerzos de integración centroamericana de finales de los años cincuenta.

El promover una integración progresiva de sus economías es una primera señal de la influencia cepalista en la conformación del MCCA. No obstante, en el mismo tratado se muestra una primera separación respecto a las convicciones prebischianas-cepalistas en lo que concierne a la gradualidad del proceso de integración. Por un lado, se disponía que el régimen de libre intercambio y el establecimiento y aplicación de un arancel externo común para con terceros serían instrumentos de naturaleza gradual, lo que estaba de acuerdo con lo propuesto por Prebisch y la CEPAL. No obstante, por otro lado, prometían perfeccionar el régimen de intercambio en un periodo de tiempo fijo de diez años, lo que contradecía a la advertencia de Prebisch y la CEPAL acerca de lo inconveniente que resultaba fijar *a priori* lapsos de tiempo para el perfeccionamiento de los instrumentos de política comercial establecidos en los acuerdos de integración, pues tales lapsos podrían resultar exagerados o insuficientes para el perfeccionamiento de los instrumentos en función de los cambios provocados en el entorno comercial de los países contratantes como consecuencia del mismo proceso de integración.

Esta separación se acentúa aún más ante una «fiebre de integración»²¹ que se hizo presente en El Salvador, Guatemala y Honduras y, que condujo a una liberalización comercial inmediata de todos los productos originarios y disminuyó a cinco años el tiempo para la concreción de la unión económica.

¹⁹ Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Centroamericana. Tegucigalpa, 10 de junio de 1958, Preámbulo.

²⁰ Guerra Borges, Alfredo. «El saber de la experiencia, integración latinoamericana, los primeros años», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, vol. 17, no. 24, junio 2011, p. 46; Wionczek, M., *op. cit.*, pp. 7-8.

²¹ Guerra Borges, A., *op. cit.*, p. 49.

A pesar de esta separación, en lo relacionado con el régimen de intercambio comercial existen puntos de coincidencia entre la propuesta de Prebisch y la CEPAL y lo suscrito en el Tratado Multilateral. El tratado plantea una liberalización comercial sólo para unas pocas mercancías, entre las cuales, según Briceño Ruiz²², se incluían muchas que aún no se producían en la región. Esto estaba en concordancia con la propuesta de la CEPAL sobre la necesidad de una protección selectiva que sometía al libre comercio a los nuevos productos y no a los ya existentes.

Pretender eliminar mediante la integración regional el obstáculo al desarrollo económico centroamericano que representaba la estrechez de los mercados nacionales es otra señal de influencia cepalista.

Ambas circunstancias dan cuenta de la preferencia por una estrategia de desarrollo «hacia adentro» mediante la cual se pretendía evitar estar a merced de los vaivenes del modelo de desarrollo «hacia afuera».²³

El artículo XXI del tratado es otra señal de influencia del pensamiento prebischiano. Se relaciona con la «integración industrial», comprometiendo a los Estados signatarios a adoptar de común acuerdo medidas para el establecimiento o ampliación de industrias regionales dirigidas a satisfacer al mercado centroamericano y que fuesen de interés para la integración económica de la región. Esto se concretó mediante el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (RICI), suscrito en junio de 1958 y, cuyo objetivo era «la elevación de los niveles y, condiciones de vida de los pueblos centroamericanos y el uso racional, para tal fin, de sus recursos naturales...».²⁴

El RICI define a las industrias centroamericanas de integración como industrias compuestas por una o más plantas cuya capacidad mínima requieren que tengan acceso al mercado común centroamericano para operar en razonables condiciones económicas y competitivas, cuyos productos gozarían de libre comercio entre los territorios de los Estados contratantes. El trato preferencial les protegería por diez años, pues otras plantas del mismo sector gozarían sólo de una rebaja arancelaria del 10% por año, además sus productos se encontraban protegidos de las importaciones procedentes del resto del mundo y tendrían trato preferencial en las importaciones oficiales.

²² Briceño Ruiz, J., «La integración regional...», p. 193.

²³ Lizano, Eduardo. «Objetivos, instrumentos y obstáculos en el funcionamiento del MCCA», *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, vol. 3, no. 27, agosto 1978, p. 11.

²⁴ Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, 1958, Preámbulo.

Tales industrias gozarían además de beneficios y exenciones fiscales en el territorio donde estuviesen o fuesen a ubicarse sus plantas. En un artículo transitorio del Convenio, para promover una distribución equitativa de las plantas comprendidas en el RICI, se acordó no adjudicar una segunda planta a un mismo país, mientras que a cada uno de los restantes países centroamericanos signatarios del convenio no se le hubiese adjudicado una planta. En los protocolos adicionales se acordó no desarrollar de manera simultánea industrias de integración similares en distintos territorios de la región.

Todos los rasgos descritos sobre el RICI están claramente inspirados en las ideas de Prebisch y la CEPAL en cuanto a una industrialización progresiva y deliberada enmarcada en el principios de reciprocidad, es decir, desarrollada con criterios de racionalidad que la haga capaz de aprovechar las economías de escala y usar nuevas tecnologías. Esta estrategia se interesaba primero en el comercio intrarregional y luego en la promoción de exportaciones, además era dirigida por el Estado y estaba orientada por la cooperación mutua y la reciprocidad entre los socios, en los términos entendidos por CEPAL.

Sin embargo, las disponibilidades de capital y la experiencia en inversiones industriales fueron factores que indujeron a los inversionistas regionales y extranjeros a centrarse en industrias de tecnología de libre disponibilidad y moderadas exigencias de inversión. Industrias que en su mayoría eran industrias de «toque final». En estas industrias productos importados en partes o etapas intermedias eran sometidos en la región a un tratamiento final (embotellado o empaçado) y luego vendidos como bienes centroamericanos. Esto se tradujo en un importante ritmo de sustitución de importaciones de bienes de consumo y de ciertos bienes intermedios, pero que dejó de lado las recomendaciones de Prebisch y la CEPAL en cuanto a la necesidad de elaborar bienes de capital mediante el uso de nuevas tecnologías y el aprovechamiento de los recursos disponibles en la región. Además se dio una concentración industrial en los países desarrollados del istmo: Guatemala, El Salvador y Costa Rica, anulando así en buena medida los potenciales efectos dinámicos a alcanzar mediante el RICI.²⁵

Otra evidencia de la influencia del pensamiento de Prebisch y la CEPAL en los esfuerzos de integración centroamericana se observa en el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, suscrito en septiembre de 1959 por los países sig-

²⁵ Guerra Borges, A., *op. cit.*, pp. 55-57; Wionczek, M., *op. cit.*, p. 8.

natarios del MCCA, y cuyo objetivo era ayudar a perfeccionar la zona de libre comercio en el istmo. En este convenio se evidencia nuevamente una observación parcial del criterio de gradualidad propuesto por Prebisch y la CEPAL. Si bien es cierto que se convino ajustar el proceso de equiparación a las condiciones imperantes en cada momento; al igual que en el régimen de intercambio, se optó por establecer un plazo fijo para la equiparación, en este caso de cinco años, decisión no acorde con el pensamiento prebischiano-cepalista, ya que como se expuso anteriormente, la definición a priori de lapsos de tiempo para el perfeccionamiento de los instrumentos de política comercial podía resultar inconveniente.

El carácter desarrollista que impregna los esfuerzos de integración en América Central sufre un viraje sustancial hacia un enfoque de carácter libre cambista a inicios de la década de los años sesenta del siglo pasado. Esto se hace evidente primero en el Tratado de Asociación Económica suscrito entre El Salvador, Guatemala y Honduras en febrero de 1960 y luego en el Tratado General de Integración suscrito en diciembre de ese mismo año, en los cuales se rompe definitivamente con el criterio de gradualidad recomendado por la CEPAL.

Lo anterior revela que las propuestas de Prebisch y la CEPAL estuvieron presentes en las fórmulas seguidas por el MCCA, pero también revela, que tales propuestas fueron asumidas de manera parcial. Lo que demuestra que fueron surgiendo con fuerza posturas en las cuales se entendió al libre comercio no como un medio que a través de la integración regional contribuía con el desarrollo, sino como el fin, es decir, como una meta *per se*.

3.2. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

El Tratado de Montevideo firmado el 18 de febrero de 1960 mediante el cual se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) puede entenderse como la cristalización de la propuesta que a finales de los años cincuenta del siglo pasado hizo la CEPAL acerca de la conformación de un Mercado Común Latinoamericano.

Prebisch y la CEPAL estaban convencidos de lo conveniente de llevar adelante un proyecto integrador multilateral que permitiera a los países de América Latina ampliar los mercados y complementar industrias. Tales ideas quedaron expuestas en el preámbulo del Tratado, en el cual los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay y, más tarde, Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia manifestaron estar persuadidos de que la ampliación de los

mercados nacionales era una condición fundamental para que los países de la región pudieran acelerar su desarrollo económico.

Se señala asimismo en el Tratado la necesidad de promover la mayor coordinación posible de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, en un marco de reciprocidad que contemple los intereses de todos y cada uno de los países y considere la situación especial de cada uno. En el Tratado también se manifiesta el propósito de una progresiva complementación e integración basada en una efectiva reciprocidad de beneficios. Todas estas intenciones se resumen en el objetivo de establecer una zona de libre comercio.²⁵

¿Y cómo se alcanzaban tales propósitos? Briceño Ruiz invita a poner la atención en el Programa de Liberalización Comercial (PLC), en los Acuerdos de Complementación Industrial (ACI), en el tratamiento diferencial a los Países de Menor Desarrollo Relativo (PMDR), en la cooperación financiera, en la coordinación de políticas y, en los acuerdos agropecuarios.²⁷

El PLC se llevó adelante utilizando las listas nacionales y la lista común. Las primeras serían el producto de negociaciones periódicas entre los países contratantes y debían contener las reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones que cada parte concede a las otras partes. Era posible mediante negociación, y en algunos casos adecuada compensación, retirar concesiones otorgadas para la importación de productos que sólo figuraran en tales listas.

En la lista común estaba contenido un listado único y común a todos los países contratantes de los productos cuyos gravámenes y demás restricciones las partes se comprometían por decisión colectiva a eliminar íntegramente para el comercio intrazona en un periodo no mayor a doce años y eran el resultado de negociaciones realizadas cada trienio. Los productos incluidos en la lista común no podían ser retirados de ésta.

Los ACI eran acuerdos negociados entre las partes con los fines de intensificar la integración y la complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, asegurando condiciones equitativas de competencia mejorando la calidad, reduciendo los precios y asegurando la presencia de los productos latinoamericanos en el mercado internacional. Los ACI debían tener como objeto un sector específico, un ámbito definido y su programa de liberalización respectivo. En tales acuerdos, a su vez, se incorporarían

²⁶ Tratado de Montevideo. Montevideo 18 de febrero de 1960, capítulos 1 y 2.

²⁷ Briceño Ruiz, J., «La integración regional...», p. 230.

disposiciones sobre la armonización del tratamiento aplicado a las importaciones procedentes del resto del mundo respecto a los productos comprendidos en el sector en cuestión.

Cuando a finales de los años sesenta se hicieron crecientes las dificultades para la negociación de más reducciones arancelarias entre los países de la ALALC, el número de ACI creció vertiginosamente, para 1968 sólo había en vigencia cuatro acuerdos, ya en 1971 habían 16 y, en 1978, 25. Abarcando una amplia diversidad de sectores productivos.²⁸

Respecto al trato preferencial a los PMDR, se crean en el Tratado de Montevideo las listas de ventajas no extensivas concedidas a los PMDR: Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay, decisión tomada aunque este último país no estaba calificado como PMDR (Resolución 204 (CM-II/VI-E)). Sumadas a las concesiones ya contenidas en sus listas nacionales, los PMDR negociaban anualmente con las partes restantes concesiones adicionales exclusivas, que según la norma, no estaban sujetas a compensación alguna. A tales listas deben añadirse otros instrumentos como la cooperación financiera, la asistencia técnica para incrementar la productividad, condiciones más favorables para el cumplimiento del PLC y la posibilidad de aplicar medidas restrictivas para enfrentar el déficit de balanza de pagos.

Las disposiciones en materia de agricultura estaban orientadas al aprovechamiento más eficiente de los recursos naturales, a mejorar las condiciones de vida de la población rural y a garantizar el abastecimiento de los consumidores mediante la coordinación de políticas agrícolas a nivel de la zona y el adecuado intercambio de productos agropecuarios a nivel intrazona. Se permitía la limitación de importaciones y la equiparación de precios de productos importados a los de productos nacionales.

La cooperación financiera y monetaria se formalizó con la creación del Sistema Multilateral de Pagos y Créditos Recíprocos, mediante la firma del Acuerdo de México de 1965. Este mecanismo consistió en un sistema de compensación para liquidar los compromisos derivados del intercambio intrazona y ahorrar la transferencia de divisas. Habría que añadir además los mecanismos creados para atenuar las deficiencias de liquidez producto de problemas de balanza de pagos en algunos países y la creación de las Aceptaciones Bancarias Latinoamericanas.²⁹

²⁸ Sloan, John. «La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos», *Integración Latinoamericana*, año 4, no. 42, diciembre 1979, p. 42.

³⁰ Briceño Ruiz, J., «La integración regional...», p. 231.

Una comparación entre lo propuesto por Prebisch y la CEPAL y los instrumentos aprobados en la ALALC, muestran que esta experiencia de integración se desvió en varios aspectos de la propuesta del Mercado Común Latinoamericano.

El objeto del Tratado de establecer una zona de libre comercio ya es una primera muestra de abandono del criterio de gradualidad propuesto por Prebisch y la CEPAL. Tal propósito iba más allá de la tesis inicial prebischiana-cepalista que insistía en comenzar por el establecimiento de una zona preferencial como máximo logro de una etapa experimental de integración y, dejar para más adelante la liberación total del intercambio y el establecimiento de un arancel externo común. Esta desviación convirtió el proceso de integración en una tarea mayúscula y difícil y, trajo consigo la modificación en los conceptos acerca del PLC regional y marcó en buena medida el destino de la ALALC.³⁰

El Programa de Liberalización Comercial y en particular el mecanismo de las listas nacionales también abandonó la recomendación de la gradualidad, lo que provocó un rápido agotamiento de la liberalización del comercio intrazona y/o frustró las expectativas creadas por una primera etapa fructífera de liberalización del comercio.³¹ Por otra parte, la formulación de una lista común en las condiciones ya establecidas fue otra declaración de abandono del criterio de gradualidad y selectividad recomendado por Prebisch y la CEPAL. El establecimiento de la lista común, que según Guerra Borges sólo tuvo como propósito satisfacer las imposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), se convirtió en un esquema externo ajeno a las aspiraciones de los países de la ALALC. Por ello, se considera que es una de las razones del fracaso de esta iniciativa regional, pues no solo obvió la recomendación de no colocar plazos fijos para la constitución de la unión económica, sino que además al liberalizar el comercio con el resto del mundo no consideró el criterio de selectividad en cuanto a tipos de bienes.³²

Por otra parte, se permitió que los ACI fueran orientados en función de los intereses de los sectores económicos privados regionales y extranjeros, sin tomar en consideración el principio de una inte-

³⁰ Salgado, G., *op. cit.*, p. 94; Sloan, J., *op. cit.*, p. 43.

³¹ Llairó, María de Monserrat. «La integración latinoamericana: de la ALALC al MERCOSUR», en: Briceño Ruiz, José y Ana Marleny Bustamante (eds.). *La integración latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes – Grupo CEFI, 2002, pp. 38-44.

³² Guerra Borges, A., *op. cit.*, p. 58.

gración planificada que permitiera crear o ampliar las industrias dinámicas mediante la programación conjunta. Esto se evidencia en los informes mensuales de ALALC, cuando se hace mención a la concreción del primer ACI y se señala:

Los fabricantes de válvulas electrónicas son los primeros que, dentro de la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, aprovechan las disposiciones del Tratado de Montevideo para emprender una labor de complementación industrial. En realidad, el hecho constituye una sorpresa relativa, pues si bien tiene antecedentes conocidos, no es menos cierto que se esperaba que el primer acuerdo de este tipo en el marco de la ALALC correspondería a la rama siderúrgica, por ser esta la que desde hace más tiempo y a través de un organismo de cooperación regional propio había logrado mayores avances en materia de estudios y proyectos.³³

Además resulta crucial poner atención en una característica en particular de los Acuerdos de Complementación Industrial, que se relaciona con el hecho de que las ventajas pactadas en un ACI sólo eran aprovechadas por los países firmantes del acuerdo. El país que quisiese adherirse al acuerdo y gozar de las ventajas pactadas, sólo lo lograría satisfaciendo las condiciones de los primeros firmantes mediante el otorgamiento de ventajas adecuadas a éstos. Esta regla básica implicó un abandono al enfoque multilateral de la integración que luego tomaría fuerza en los acuerdos de alcance parcial firmados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y abría una puerta a la profundización de las diferencias en cuanto a niveles de desarrollo entre los países de la región.

El mayor desarrollo industrial en Argentina, Brasil y México y la mayor participación de las exportaciones de éstos respecto a los demás miembros de ALALC son evidencia de la profundización de las diferencias regionales y el desigual reparto de los beneficios en la ALALC. Situación que fue considerada por algunos expertos como uno de los obstáculos más importantes que contribuyeron al fracaso de esta experiencia integracionista.³⁴

Lo analizado respecto al Tratado de Montevideo y de la práctica de la integración en la ALALC hace tangible una amplia brecha entre

³³ ALALC. «Se concretó el primer acuerdo de complementación industrial», *Comercio Exterior*, vol. 12, no. 6, junio 1962, pp. 343-344.

³⁴ Briceño Ruiz, J., «La integración regional...», p. 235; LLairó, María de M., *op. cit.*, pp. 38-44; Sloan, J., *op. cit.*, pp. 43-49; Wionczek, M., *op. cit.*, p. 12.

lo propuesto por Prebisch y la CEPAL respecto a la integración regional y lo acordado y ejecutado en esta experiencia latinoamericana de integración. Y permiten compartir los argumentos esgrimidos por Germánico Salgado quien afirma que: «La negociación entre los gobiernos que llevó al establecimiento de la ALALC modificó en forma sustancial algunas de las concepciones [que] fueron las tesis de la CEPAL cuando ésta comenzó a promover la integración latinoamericana.»³⁵

3.3. El Pacto Andino

El estancamiento de las negociaciones comerciales en la ALALC y los desequilibrios en la distribución de los beneficios de la integración en el marco de este acuerdo, generó un interés por la integración subregional en América Latina. Expresión de esto fue el Acuerdo de Cartagena, firmado en el año 1969 por los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, y al cual se adhirió Venezuela en el año 1973. Su finalidad era mejorar el nivel de vida de la población de la subregión andina. Para ello se trazó los siguientes objetivos:

- Promover que en condiciones de equidad y mediante la integración y la cooperación económica se acelere el crecimiento y se generen empleos en búsqueda de un desarrollo integrado, armónico y equilibrado de la subregión.
- Facilitar el proceso de integración de la subregión a la conformación gradual de un mercado común latinoamericano.
- Reducir la vulnerabilidad externa y mejorar en el contexto económico internacional la posición de los países miembros del acuerdo.
- Crear y fortalecer los vínculos entre los países de la región con miras a reducir las diferencias de desarrollo entre éstos.³⁶

Para el logro de tales objetivos fue acordado el uso de un conjunto de mecanismos y medidas que, con fines expositivos, se agrupan en «instrumentos comerciales» y de «política económica sectorial».³⁷

En el primero de estos grupos se incluyen aquellos instrumentos que buscaban el libre comercio a nivel intrazona y la armonización de la política comercial frente a terceros países.

³⁵ Salgado, G., *op. cit.*, p. 92.

³⁶ Acuerdo de Integración Subregional Andino «Acuerdo de Cartagena». 26 de mayo de 1969, capítulo 1.

³⁷ Briceño Ruiz, J. «La integración regional...», pp. 256-257; Parra-Peña, Isidro. «Dos trabajos sobre el Grupo Andino: De dónde viene y hacia dónde va», *Comercio Exterior*, vol. 30, no. 5, mayo 1980, p. 485.

En este grupo estaba el Programa de Liberalización (PL) y el Arancel Externo Común (AEC). Según el artículo 75 del Acuerdo, el PL sería de carácter universal, automático e irrevocable, con ciertas excepciones y, conduciría a una liberalización total para fines de 1980. El programa sería aplicado en diferentes modalidades según el tipo de producto. Aquellos bienes producidos en cantidades suficientes para satisfacer la demanda regional, aquellos que requerían poca inversión en su producción, aquellos que eran objeto de comercio fronterizo, así como productos minerales y agropecuarios básicos, serían sometidos a un mecanismo automático de desgravación. Esta modalidad sería aplicada de manera más ventajosa a los productos elaborados por Bolivia o Ecuador en virtud de su condición de PMDR. Una segunda modalidad sería aplicada a los productos incluidos en la lista común señalada en el artículo no. 4 del Tratado de Montevideo de 1960. Una tercera modalidad para los productos que eran parte de Programas de Integración Industrial. Otra modalidad para los productos que no se producían en ningún país de la subregión. Y una última modalidad incluía aquellos productos que estaban incluidos en la lista de excepción.³⁸

El segundo instrumento comercial era el AEC. Éste se establecería en dos etapas. En la primera, que iniciaría en 1971 y terminaría a finales de 1975, se iniciaría un proceso de aproximación anual, automática y lineal de los aranceles nacionales hasta alcanzar un arancel externo mínimo común. Éste sería la base de un AEC definitivo que debía estar en plena vigencia a finales de 1983.

Los países de mayor desarrollo relativo serían los primeros en aproximarse al AEC. Este arancel podía llegar a sufrir modificaciones en función de las necesidades de la subregión y de los PMDR. En su aplicación recibirían trato especial los productos objeto de programas de integración industrial, los de proyectos de integración industrial, aquellos plenamente liberados en el PL y los bienes no producidos en la subregión.

En el grupo de instrumentos de política económica sectorial, se encontraban aquellos mediante los cuales se coordinarían y armonizarían los planes de desarrollo en sectores específicos como el industrial y agropecuario.

Es fundamental considerar las modalidades de integración industrial contempladas en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI).³⁹ El objetivo de los PSDI fue promover un proceso de

³⁸ Briceño Ruiz, J. «La integración regional...», pp. 256-257.

³⁹ Acuerdo de Integración Subregional Andino, «Acuerdo de Cartagena». Bogotá, 26 de mayo de 1969, capítulo V.

desarrollo industrial conjunto, con miras a la expansión, especialización, diversificación y promoción de la actividad industrial y al aprovechamiento de las economías de escala. A través de los PSDI se buscaba la óptima utilización de los recursos naturales propios y el mejoramiento de la productividad. De igual manera, se aspiraba alcanzar un mayor grado de interdependencia entre las industrias de la subregión y una distribución equitativa de los beneficios de la integración, de manera de posicionar mejor a la industria andina en el contexto internacional.

En los distintos instrumentos del Pacto Andino se evidencia la influencia de las propuestas de Prebisch y la CEPAL en cuanto a un proceso de integración limitado, gradual, basado en la reciprocidad y la cooperación mutua.

Lo propuesto en los PSDI es claro ejemplo de una acción limitada (deliberada, programada) en aras de un desarrollo industrial integrador, en el cual se buscaba la óptima ubicación de las plantas industriales andinas; pero al mismo tiempo, mediante la complementación industrial se buscaba promover la especialización industrial en la subregión. Tal industrialización deliberada en ningún momento se oponía al intercambio y localización de otros bienes cuya programación era inconveniente, lo que era dejado a las fuerzas del mercado.

La observación del criterio de gradualidad fue parcial. Haber fijado como objetivos inmediatos del Acuerdo una liberalización plena del intercambio y el establecimiento de un AEC, contradecía lo propuesto por Prebisch y la CEPAL, acerca de lo conveniente que era en una etapa inicial de la integración llegar hasta el establecimiento de una zona preferencial. Sin embargo, se evidencian rasgos de flexibilidad que se expresan en listas diferenciadas en función de los productos y un AEC por etapas, que hacían el logro de los objetivos del Acuerdo mucho más viables en función de las necesidades y la situación de la subregión.

El criterio de reciprocidad fue observado en la asignación exclusiva o compartida de la producción de ciertos bienes a los países miembros mediante decisiones deliberadas; esto junto a la búsqueda moderada del libre comercio a nivel intrazona en la que se buscaba una mayor equidad en la distribución de los beneficios de la integración gracias a la localización óptima de las plantas industriales.

No se puede dejar de señalar que en el Pacto Andino, la convicción de Prebisch y la CEPAL acerca de lo conveniente de una programación conjunta del desarrollo industrial fue abordada de forma original, pero de forma parcial, mediante los PSDI.

En los PSDI se aplicaron los principios prebischiano-cepalistas sobre un desarrollo industrial regional coordinado, único camino para una adecuada difusión del progreso tecnológico. Sin embargo, el haber dejado a los gobiernos la responsabilidad de elaborar y sancionar los programas, y a los agentes económicos privados la responsabilidad de concederles vida concreta, se aleja de la propuesta prebischiana-cepalista, pues trajo consigo menores niveles de industrialización de lo que se esperaba. Esto se debe, en parte, a que sólo se concretaron aquellos PSDI en los cuales los intereses comunitarios eran similares a los intereses de los agentes económicos privados, dejando de considerar otros que resultaban cruciales para un nivel más alto de industrialización de la subregión.⁴⁰

En los instrumentos del Pacto Andino se convino otorgar a Bolivia y Ecuador, en su condición de PMDR, un trato diferencial y preferencial. Ello en procura de un desarrollo armónico y equilibrado, en un todo de acuerdo con lo propuesto por Prebisch y la CEPAL respecto a la necesidad de reducir la heterogeneidad productiva.

Entonces, al igual que en el MCCA y en la ALALC, en el Pacto Andino los principios recomendados por Prebisch y la CEPAL respecto a la integración fueron tomados en consideración de manera parcial.

3.4. El Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileño (PICE)

El Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileño (PICE) fue suscrito entre los gobiernos de Argentina y Brasil el 29 de julio de 1986. Este programa de integración surgió en el contexto de un difícil periodo de contracción económica en América Latina. Su origen se asocia con el deterioro de la posición de mercado de Argentina frente a Brasil como consecuencia de la sobrevaluación del tipo de cambio en el primero de estos países suramericanos. Asimismo, también se le entiende como una respuesta de ambos países al lento proceso de integración latinoamericano.⁴¹

En el Acta de Buenos Aires, documento constitutivo del Programa, los gobiernos manifestaron estar seguros de que la creación de un espacio común abriría amplias perspectivas para el crecimiento

⁴⁰ Parra-Peña, I., *op. cit.*, p. 488.

⁴¹ Camillón, Oscar. «Integración Argentina-Brasil: realidades y proyecciones», *Integración Latinoamericana*, vol. 12, no. 122, abril 1987, pp. 8-9.

conjunto y el bienestar de sus pueblos, y para ello decidieron desarrollar un programa de integración gradual, flexible y equilibrada. Era gradual debido a que sería aplicado por etapas; flexible respecto a la posibilidad de ajuste de su alcance, ritmo y objetivo; y equilibrado porque no se centraría en inducir a las economías a una especialización en sectores específicos, sino que optaría por una integración intersectorial en búsqueda de un equilibrio progresivo del intercambio a través de la expansión del comercio bilateral.⁴²

Estos propósitos son interpretados por Roberto Bouzas como una aproximación a las ideas prebischianas-cepalistas al afirmar que «El PICE enfatizó el uso de mecanismos graduales, flexibles, selectivos para promover una expansión equilibrada del comercio intra-industrial.»⁴³

El PICE contempla un conjunto de etapas, en cada una de las cuales se incluiría un conjunto reducido de proyectos integrados en todos sus aspectos, los cuales se referían a sectores de la producción de bienes y servicios, e incluso, se preveía la armonización simétrica de las políticas para asegurar el éxito de tales proyectos.

Los primeros protocolos que se firmaron fueron en el sector de los bienes de capital y el trigo, en los cuales se aprobó un mercado común en materia de bienes de capital y un programa de compra y venta de trigo. Esto se interpreta como un apego a la formulación de objetivos moderados y a la consecución de una industrialización gradual y selectiva.

Esta iniciativa de integración propiciaría la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos mediante tratamientos preferenciales ante terceros mercados y la armonización de políticas económicas, lo que está en consonancia con una industrialización racional en los términos prebischiano-cepalista. No obstante, el Acta de Buenos Aires admitía la posibilidad de que los programas estuvieran signados por la activa participación de los empresarios, orientados en parte, por los incentivos creados por los gobiernos, lo que en buena medida reducía el carácter deliberado o limitado de la integración.

Durante los años iniciales del PICE se concluyeron 24 protocolos que se proponían metas como incrementar el comercio, estimular los flujos de inversión, acelerar la cooperación tecnológica y facilitar el

⁴² Acta de Buenos Aires. Acta para la integración argentino-brasileña. Buenos Aires, 29 de julio de 1986, pp. 1-2.

⁴³ Bouzas, Roberto. «Apertura comercial e integración en el cono sur», *Nueva Sociedad*, no. 125, mayo-junio 1993.

transporte. Sin embargo, ya en 1988 se observaba un importante estancamiento del proceso integrador bilateral, pues muchos de los protocolos no pasaron de la fase de diseño. Además, el número de productos incluidos periódicamente en las listas de preferencias arancelarias cada vez era menor y las negociaciones en sectores de mercado dinámicos como el automotriz y el alimenticio se estancaron.

Con la firma del Acta de Buenos Aires en 1990 se intentó reanimar el proceso. En el Acta se acordó fijar el plazo para la creación del mercado común argentino-brasileño de diez a cinco años y, se adoptó un programa de liberalización comercial lineal, generalizado y automático para todo el comercio bilateral. Todo esto significaba romper con el espíritu del programa de integración orientado hacia la promoción de complementariedades intersectoriales, e ir hacia la expansión del comercio en general. Alejándose de manera definitiva de la propuesta prebischiana-cepalista, se crea el Mercosur, en marzo de 1991, el cual el enfoque de integración abierta sustituye a la lógica prebischiana que aún existía en el PICE:

4. Conclusiones

La comparación entre los objetivos e instrumentos de cada una de las experiencias integracionistas desarrolladas en tiempos del regionalismo autonómico-dirigista y las propuestas de Prebisch y la CEPAL sobre la integración económica, permite aseverar que hubo un cierto apego de éstas al modelo desarrollista propuesto. Sin embargo, el apego por parte de las experiencias analizadas a lo propuesto por Prebisch y la CEPAL, no fue en ninguno de los casos total.

En materia comercial, los distintos programas de liberación arancelaria se alejaron, unos más que otros, del criterio de selectividad y gradualidad sugeridos por la CEPAL. Destacando como los más lejanos aquellos llevados adelante por la ALALC.

En cuanto al uso de la integración como mecanismo para impulsar la industrialización, el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración (RICI) en el Mercado Común Centroamericano (MCC) y los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) en el Pacto Andino, pueden interpretarse como aproximaciones a una programación industrial conjunta en la cual la participación del Estado desempeñaba un papel crucial, en el marco de un proceso de integración que se suponía limitado o deliberado. Lo contrario ocurrió en los Acuerdos de Complementación Industrial (ACI) de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y en los protocolos intersectoriales adelantados en Programa de Integración y Coopera-

ción Económica Argentino-Brasileño PICE, en los cuales el mercado fue quien orientó la ubicación óptima de los desarrollos industriales y las decisiones acerca de los sectores a ser promovidos. Lo que representó un tajante abandono de la recomendación hecha por Prebisch y la CEPAL respecto de una programación industrial conjunta.

Ciertamente hubo una mixtura entre la búsqueda del libre comercio *per se* y la procura de la transformación productiva de América Latina. Esta mixtura es evidente en los fundamentos filosóficos y en la ejecución de la integración durante el regionalismo autonómico-dirigista basado en el modelo de desarrollo prebischiano-cepalista. Aún en las experiencias de mayor apego a este modelo, como el MCCA y el Pacto Andino, la liberación comercial dejó de tener el sentido dado por Prebisch y la CEPAL. En estos esquemas regionales el libre comercio no fue un instrumento idóneo para ampliar los mercados nacionales en búsqueda de una industria regional dinámica capaz de satisfacer, en principio, las necesidades de la región y, luego, de enfrentarse en iguales condiciones a la industria extranjera. En vez de ello, el libre comercio pasó a ser una meta *per se* del proceso integrador. Incluso, el criterio de reciprocidad, entendido en los términos prebischiano-cepalistas, aunque estuvo presente en varios de los acuerdos analizados, en la práctica fue poco observado, dando lugar a un persistente desarrollo desigual en la región.

Las desviaciones que hubo entre lo acordado y lo ejecutado en las experiencias de integración analizadas, por un lado, y lo propuesto por Prebisch y la CEPAL respecto a la integración, por otro, podrían estar presentes en las experiencias de integración posteriores al periodo del regionalismo autonómico-dirigista en América Latina, y sería, en parte, la causa de la persistente heterogeneidad estructural y los problemas socioeconómicos que aún sufre la región.

Referencias

- Acta de Buenos Aires. Acta para la integración argentino-brasileña. Buenos Aires, 29 de julio de 1986.
- Acuerdo de Integración Subregional Andino «Acuerdo de Cartagena». 26 de mayo de 1969.
- ALALC. «Se concretó el primer acuerdo de complementación industrial», *Comercio Exterior*, vol. 12, no. 6, junio 1962, pp. 343-344.
- Briceño Ruiz, José, Quintero Rizzuto, María Liliana y Benítez, Dyanna Ruiz de. «El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre el desarrollo y la integración Latinoamericana: reflexiones sobre su vigencia actual», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, vol. 19, no. 28, junio 2013, pp. 1-34.
- Briceño Ruiz, José. *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*, Mérida, Publicaciones Vicerrectorado Académico CODEPRE, Universidad de los Andes, 2007.
- Briceño Ruiz, José y Flores, Raquel Álvarez de. «Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América latina: una revisión crítica», *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, vol. 1, no. 1, enero-junio 2006, pp. 63-87.
- Bouzas, Roberto. «Apertura comercial e integración en el cono sur», *Nueva Sociedad*, no. 125, mayo-junio 1993.
- Camillón, Oscar. «Integración Argentina-Brasil: realidades y proyecciones», *Integración Latinoamericana*, vol. 12, no. 122, abril 1987, pp. 8-28.
- CEPAL. *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre integración y reciprocidad económica en Centroamérica*, Tegucigalpa, CEPAL, agosto 1952.
- CEPAL. *El mercado común latinoamericano*, México, D.F., Naciones Unidas, julio de 1959.
- Convenio sobre Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, 1958.
- Ferrer, Aldo. «Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en un mundo global», *Revista de la CEPAL*, no. 101, agosto 2010, pp. 7-15.
- Guerra Borges, Alfredo. «El saber de la experiencia, integración latinoamericana, los primeros años», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, vol. 17, no. 24, junio 2011, pp. 45-63.

- González Arana, Roberto. «El Pacto Andino (1969-1999). Un balance a tres décadas de su fundación», *Investigación y Desarrollo*, no. 10, 1999, pp. 124-139.
- Lizano, Eduardo. «Objetivos, instrumentos y obstáculos en el funcionamiento del MCCA», *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, vol. 3, no. 27, agosto 1978, pp. 11-28.
- Llairó, María de Monserrat. «La integración latinoamericana: de la ALALC al Mercosur», en: Briceño Ruiz, José y Ana Marleny Bustamante (eds.). *La integración latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes –Grupo CEFI, 2002.
- Parra-Peña, Isidro. «Dos trabajos sobre el Grupo Andino: De dónde viene y hacia dónde va», *Comercio Exterior*, vol. 30, no. 5, mayo 1980, pp. 484-490.
- Prebisch, Raúl. «Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo», *Comercio Exterior*, vol. 37, no. 5, mayo 1987, pp. 345-352.
- Prebisch, Raúl. «Hacia una teoría de la transformación», *Revista de la CEPAL*, no. 96, diciembre 2008, pp. 27-71.
- Prebisch, Raúl. «El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas». *Desarrollo Económico*, vol. 26, no. 103, octubre-diciembre 1986, pp. 479-502. Original 1949.
- Prebisch, Raúl. «La marcha hacia el Mercado Común Latinoamericano», *Diario La Nación*, Buenos Aires, 13 y 14 de junio de 1969, pp. 1-15.
- Prebisch, Raúl. «El mercado común latinoamericano», *Comercio Exterior*, vol. 9, no. 9, septiembre 1959, pp. 509-513.
- Prebisch, Raúl. «Commercial Policy in the Underdevelopment Countries», *The American Economic Review*, vol. 49, no. 2, mayo 1959, pp. 251-273.
- Rodríguez, Octavio. «Prebisch: actualidad de sus ideas básicas», *Revista de la CEPAL*, no. 75, diciembre 2001, pp. 41-52.
- Salgado, Germánico. «El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad», *Revista de la CEPAL*, no. 7, abril 1979, pp. 87-133.
- Sloan, John. «La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: una evaluación de sus logros y fracasos», *Integración Latinoamericana*, año 4, no. 42, diciembre 1979, pp. 37-55.
- Tratado de Montevideo. Montevideo, 18 de febrero de 1960.

Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. Tegucigalpa, 10 de junio 1958.

Wionczek, Miguel. «Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana», *Foro Internacional*, vol. 11, no. 1, julio-septiembre 1970, pp. 1-18.