



ARTÍCULOS

La actitud de EEUU frente al problema de la integración económica de América Latina

Miguel S. Wionczek

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 5, No. 1-2 (1961): 1º y 2º Trimestre, pp. 7-25.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4415>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Wionczek, M. (1961). La actitud de EEUU frente al problema de la integración económica de América Latina. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 5, No. 1-2: 1º y 2º Trimestre, pp. 7-25.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4415>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

LA ACTITUD DE ESTADOS UNIDOS FRENTE AL PROBLEMA DE LA INTEGRACION ECONOMICA DE AMERICA LATINA

En contraste con el pleno apoyo concedido desde la iniciación del Plan Marshall al concepto de la cooperación económica europea, y con la activa ayuda prestada más tarde a la Comunidad Económica Europea, la actitud de EE. UU. ante los esfuerzos de integración latinoamericana en los años que precedieron al advenimiento del Gobierno del Presidente Kennedy, fue ambivalente, por no darle otro nombre.

“Hasta hoy —escribió unas semanas antes de la firma del Tratado de Montevideo el senador Mike Mansuetto nuestro Gobierno ha sustentado el punto de vista de Field, uno de los líderes demócratas del Senado de EE.UU. que la creación de un mercado común en este hemisferio es asunto latinoamericano. Si bien no se ha rechazado la idea, tampoco se la ha alentado... La preocupación que actualmente se siente en América Latina acerca del concepto del mercado común, ofrece a EE. UU. una nueva oportunidad para poner un hasta aquí al deterioro de las relaciones interamericanas. Lo que hace falta es una política con iniciativa que, siendo dinámica, sea también comprensiva y creadora. Si no actuamos con premura, desplegando la iniciativa, dejaremos la impresión, como ya lo hemos hecho en el pasado con bastante frecuencia, de que los intereses de América Latina nos son indiferentes, salvo que se nos provoque o alarme. Si en relación con el mercado común latinoamericano volviésemos

a dejar esa impresión, cualquier acción positiva que pudiésemos emprender se verá despojada de gran parte de su mérito" (1).

Es cierto que en varias reuniones interamericanas, celebradas entre 1958 y 1960, EE. UU. se unió a los países de América Latina en la votación de diversas resoluciones que, en general, apoyaban la idea de la cooperación comercial regional, pero tales resoluciones y declaraciones hablaban siempre de la conveniencia de establecer *mercados comunes* regionales, y no el mercado común latinoamericano, según ha propuesto la CEPAL. Un párrafo del comunicado oficial final de la Conferencia Interamericana de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Washington en septiembre de 1958, ofrece el ejemplo de una fórmula aceptable para EE. UU. En ese documento se declara que:

“Sería conveniente que los gobiernos directamente afectados, y los organismos internacionales directamente interesados, principalmente la Organización de Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y su Organización de Estados Centroamericanos, aceleraran sus estudios así como la adopción de medidas concretas, destinadas al establecimiento de *mercados regionales en América del Centro y del Sur*” (2).

(1) Senador MIKE MANSFIELD: “Common Market for Latin America”, en *The New Leader* (Nueva York) 25 de enero de 1960, p. 9.

(2) Cita tomada del texto completo publicado en “The New York Times” del 25 de septiembre de 1958. El enfoque consistente en poner al mismo nivel el Mercado Común Centroamericano y la ALALC, con el fin de comparar sus respectivas ventajas y desventajas, persiste en EE. UU. aún hoy día, dando origen a un sentimiento de frustración entre la mayoría de los economistas latinoamericanos que han establecido una clara distinción entre el carácter regional de la Zona de Libre Comercio y los objetivos muy limitados del proyecto centroamericano. En América Latina suele darse por sentado que con el progreso de la ALALC, los países centroamericanos se unirán a ella como un solo cuerpo y una recomendación al respecto fue presentada por un grupo de trabajo de la OEA en ocasión de la Conferencia de Punta del Este.

LA ACTITUD DE EE. UU. FRENTE A AMÉRICA LATINA

Aun cuando Harold M. Randall, delegado de EE. UU. en la Conferencia de la CEPAL celebrada en Panamá en 1959, declaró: "No se trata de decidir si los países latinoamericanos prefieren uno o más mercados comunes", y agregó: "cualquier alternativa será beneficiosa si el mercado o mercados se establecen sobre bases de competencia", en América Latina prevaleció durante mucho tiempo la impresión de que, ya que EE. UU. no hacía nada por alentar la integración latinoamericana en escala realmente regional, y sus voceros oficiales empleaban por regla general el término *mercados comunes*, este país no tuvo, hasta muy recientemente, el menor interés por otra cosa que no fueran unos lazos bastante débiles entre agrupaciones subregionales dentro del área.

En documentos oficiales de EE. UU., así como en los escritos de los principales expertos norteamericanos en cuestiones hemisféricas, encontramos abundantes pruebas de que hasta mediados de 1960 Estados Unidos veía los esfuerzos encaminados a lograr la integración con una mezcla de desaprobación ideológica y de desconfianza. Semejante actitud tiene sus orígenes en el básico choque de intereses, hábilmente descrito en un trabajo preparado para el Comité Senatorial de Relaciones Exteriores por una institución privada dedicada a la investigación, la National Planning Association, y publicados en Washington en el verano de 1960. El estudio se refiere, en los siguientes términos, a la estructura general de las relaciones económicas de EE. UU. con América Latina desde que terminó la Segunda Guerra Mundial:

"La intensidad de su deseo (de América Latina) de lograr el desarrollo, la diversificación y mayores niveles de vida, frente a las cambiantes condiciones de los mercados extranjeros y a la inestabilidad de la relación de precios del intercambio, ha dado lugar a problemas que involucran los principios fundamentales del comercio y las finanzas, cuya significación histórica e importancia

práctica no es igual para los países subdesarrollados que para los industrializados...

“Los desacuerdos fundamentales entre EE. UU. y los países latinoamericanos, que empezaron a manifestarse en los primeros años de la posguerra, cuando surgieron las esperanzas y proyectos del reajuste a la paz, giraban alrededor de la política económica y financiera. Ello fue causa de que no se pudiera llegar a acuerdos sobre principios económicos en la conferencia celebrada en Bogotá, en 1948, así como en la de Buenos Aires, en 1957, y sistemáticamente obstaculizó la resolución de los problemas económicos del hemisferio” (3).

La falta de interés estaba también estrechamente relacionada con la actitud negativa que predominaba en EE. UU. hacia la CEPAL (4), organismo considerado durante varios años, por numerosos norteamericanos, dentro y fuera del gobierno, como una intrusa en los asuntos del hemisferio, como defensora de peligrosos nacionalismos, y como competidora de la Organización de Estados Americanos. Mientras se mantuvo en el poder, en Washington, el conservador gobierno republicano, las proposiciones hechas o apoyadas por la CEPAL se consideraron, por tanto, como una constante incitación para que los países latinoamericanos “se unieran” contra EE. UU. a fin de forzar a éste a otorgar concesiones económicas y de otro tipo, que no estaba dispuesto a conceder separadamente a las repúblicas de la región.

Semejante actitud se vio fortalecida por el temor que sentían influyentes intereses del comercio exterior de EE. UU.,

(3) U. S. Senate, *United States-Latin American Relations*. Compilations of studies prepared under the direction of the Sub-Committee on American Republics Affairs of the Committee on Foreign Relations of the U. S. Senate. Washington, D. C., agosto de 1960., pág. 525.

(4) Sobre este asunto, ver una sección del mismo volumen, que se ocupa de la política seguida por EE. UU. con los organismos internacionales relacionados con América Latina, págs. 525-535.

LA ACTITUD DE EE. UU. FRENTE A AMÉRICA LATINA

apenas disfrazados, de que la expansión del comercio intraregional de América Latina pudiese redundar en detrimento de los exportadores norteamericanos. La indiferencia de que dieron muestra durante muchos años por los problemas del desarrollo económico de América Latina los círculos intelectuales de EE. UU., no ayudó precisamente a disipar ese temor (5).

Así pues, las afirmaciones oficiales formuladas entre 1958 y 1960 en el sentido de que "la política de EE. UU. hacia la formación de mercados regionales latinoamericanos es favorable siempre y cuando las proposiciones llenen ciertos requisitos" (6) justifica el detallado análisis de estos últimos. Las condiciones de la integración económica, aceptables para Estados Unidos, fueron presentadas en Washington, en febrero de 1959, por los representantes de dicho país en el grupo de trabajo del Comité de los Veintiuno, órgano *ad hoc* de la Organización de los Estados Americanos, en los siguientes términos:

1. Los arreglos relativos a mercados regionales deberán tener como objetivo la creación del nuevo comercio y el incremento de la productividad mediante la expansión de la competencia, y no sólo resultar en una desviación de las corrientes comerciales. Ello significa que tales arreglos deberán prever la liberalización del intercambio de todos los productos —no sólo de aquellos con que los miembros puedan competir con los terceros países— y que los aranceles y otras restricciones aplicadas por los miembros de un mercado regional a los no miembros, no deberán ser mayores ni más severas, después de la constitución del mercado, que antes de ella.

(5) El autor de estas líneas no sabe de ningún artículo o debate en el que se trataran seriamente los problemas de la integración latinoamericana, y que fuera publicado o tuviera lugar antes de mediados de 1960, fecha cuando el Council on Foreign Relations creó un grupo de estudio para que analizara el Tratado de Montevideo.

(6) *United States-Latin American Relations*, pág. 467.

2. Los arreglos respectivos deberán comprender un programa definitivo para la gradual eliminación total de las barreras al comercio intrarregional, cuyo proceso habrá de quedar terminado dentro de un tiempo razonable. El Gobierno de EE.UU. no está propicio a arreglos que se limiten a establecer preferencias regionales, con poco más que una vaga esperanza de crear, algún día, un régimen de libre comercio.

3. El convenio deberá estar de acuerdo con los principios del GATT (art. 24) relativos a la creación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras, y someterse a la aprobación de dicho organismo. Se cree que esta medida es de importancia, no sólo porque los reglamentos del GATT concuerdan con los puntos de vista que EE.UU. sustenta con respecto a los convenios comerciales regionales, sino también porque es necesario conciliar este tipo de arreglos con el Acuerdo General, a fin de preservar la efectividad del GATT y el ordenado sistema comercial por él establecido. Si los países latinoamericanos concertasen sus propios arreglos, sin recibir la aprobación del GATT, es de temerse que este mecanismo se viniera abajo como consecuencia de una proliferación, por todo el mundo, de sistemas preferenciales regionales. En América Latina, son miembros del GATT los siguientes países: Brasil, Cuba, Chile, Haití, Nicaragua, Perú, la República Dominicana y Uruguay. Se cree, asimismo, que la inclusión dentro del GATT de la organización regional de comercio facilitaría las negociaciones para la gradual desaparición de las barreras al comercio con los países no miembros, a base de concesiones recíprocas, lo que está de acuerdo con el postulado de que los arreglos regionales deben constituir un avance hacia la liberalización del comercio mundial.

4. Los convenios comerciales regionales deberán procurar un mayor grado de competencia dentro del área. Esto quiere

LA ACTITUD DE EE. UU. FRENTE A AMÉRICA LATINA

decir que no sólo todos, o casi todos los productos deberán estar libres de restricciones en el comercio intrarregional, sino que no deberán concederse privilegios exclusivos y monopolistas a determinadas industrias, ni tampoco deberán existir controles que impidan la competencia. No sólo se considera que la competencia intrarregional incrementará la productividad y la inversión dentro del área, sino que estas condiciones ayudarán a atraer capital privado extranjero.

5. Los acuerdos regionales deberán no sólo prever el libre comercio en materias primas, sino también el libre movimiento de la mano de obra y del capital, en respuesta a las fuerzas de la economía. Mano de obra y capital deberán tener libertad para trasladarse a aquellos lugares donde puedan dar mayor rendimiento. En esta forma, se podrán lograr de la integración económica los máximos beneficios.

6. Todo convenio relativo a un mercado regional deberá prever el financiamiento del comercio con monedas convertibles, ya que no se justifica ni la firma de convenios bilaterales de pagos, ni un régimen regional restrictivo, que implique la discriminación de los no miembros.

La declaración así resumida, que representaba la única definición detallada y definida de la posición de EE.UU. en los años de las negociaciones que culminaron en la firma del Tratado de Montevideo, contenía todos los "principios fundamentales del comercio y las finanzas internacionales", aplicados —aunque sólo en teoría— a las relaciones entre los países económicamente avanzados. No contenía, sin embargo, ni la menor expresión del deseo de tomar en cuenta los especiales problemas a que se enfrentan las regiones subdesarrolladas del mundo. Como resultado, en la declaración se aludía en muchos casos a problemas inexistentes, o se proponía, para

aquéllos que sí existían, soluciones que era imposible aplicar dada la naturaleza del proceso de desarrollo de América Latina.

En la parte inicial de la declaración, se subrayan la necesidad de crear y de no desviar el comercio, como si América Latina, con su estructura de producción, desequilibrada y subdesarrollada, pudiese permitirse realmente el lujo de considerar semejante alternativa. Resulta sumamente difícil imaginar una desviación del comercio en el caso de la integración económica de América Latina. Dados los recursos ociosos (tierra, materias primas y mano de obra), con que cuentan todos los países miembros de la ALALC, la expansión del comercio intrarregional difícilmente podría tener efectos negativos sobre la capacidad de la región para exportar sus tradicionales materias primas al resto del mundo. Al mismo tiempo, una industrialización progresiva permitiría a la región crear nuevas exportaciones, no sólo en lo que se refiere al comercio entre los miembros del Tratado de Montevideo, sino también al sector industrial de la economía mundial.

En consecuencia, la capacidad total de importación del grupo se incrementaría, a la larga, dentro del área, y la presencia de una demanda potencial, de considerable magnitud, haría posible la ampliación del comercio general de importación. Así pues, presentar las alternativas entre la "creación del comercio" y la "desviación del comercio" equivaldría a una ficción, si se tiene en cuenta que se trata de un convenio comercial entre los países subdesarrollados de América Latina.

De acuerdo con el punto de vista vigente en EE.UU. hasta fechas muy recientes, a fin de "crear comercio" e incrementar la productividad por medio de una ampliación de las oportunidades de competencia comercial, deberían realizarse arreglos tendientes a la liberalización del comercio en *todos* los artículos. Empero, en primer lugar, ni siquiera el Mercado Común Europeo llena este requisito; en segundo, tanto la muy baja

movilidad de los recursos como la escasez de capital y conocimientos técnicos que son característicos de los países menos desarrollados, tenían que impedir la aceptación de semejantes condiciones. De seguirse este consejo se hubiera perjudicado la estructura industrial —siempre precaria— creada antes del establecimiento del grupo regional. Además, ningún gobierno democrático de América Latina, ni de ninguna otra parte del mundo, hubiera podido empeñarse en semejante tarea sin arriesgarse a provocar, cuando menos, una crisis política, o verse lanzado, por la fuerza, a situaciones todavía menos favorables.

La siguiente afirmación de que, a menos que los convenios relativos al comercio regional estuvieran totalmente de acuerdo con los principios del GATT, “todo el mecanismo se vendría abajo como consecuencia de una proliferación por todo el mundo, de sistemas comerciales preferenciales de carácter regional”, puede rebatirse fácilmente: a) si las agrupaciones regionales de países que se esfuerzan por desarrollarse no encajan dentro de dicho organismo, pudiera ser muy bien el GATT el que requiriera una reforma; b) puesto que los convenios comerciales regionales producirían, a la larga, una expansión del comercio y una mejoría en el bienestar internacional, no debería considerarse como negativo su efecto sobre “el sistema ordenado del comercio mundial”, salvo que esta expresión se interpretase en el sentido de mantener la actual división entre productores de productos industriales y exportadores de materias primas.

En cuanto al incremento de la competencia dentro del área, cabía suponer y esperar que tal sería el caso en cualquier convenio que celebrasen sobre comercio regional países menos desarrollados. El solo aumento en el tamaño del mercado permite el funcionamiento de plantas óptimas en alguna industria. El limitado tamaño de los distintos mercados latinoamericanos

es, en sí, causa de prácticas monopólicas. Por otro lado, no hay suficientes pruebas, al menos en esta parte del mundo, de que el incremento de la competencia sea factor que atraiga a la inversión privada extranjera. Aparentemente, toda empresa grande y dinámica, sea cualquiera la nacionalidad de sus propietarios o dirigentes, parece caracterizarse por sus tendencias monopólicas.

Ningún convenio regional celebrado en América Latina puede estipular la libre movilidad de la mano de obra y del capital, ni ahora ni en un futuro previsible; en "respuesta a las fuerzas económicas". En la actualidad, existe excedente de mano de obra en todas las repúblicas latinoamericanas, caracterizadas en su conjunto por el desempleo, ya abierto, ya disfrazado, y por la explosión demográfica, una de las mayores preocupaciones del área. El libre movimiento de capitales dentro de la región llevaría, sin lugar a dudas, a la concentración del crecimiento industrial en las zonas más avanzadas y mejor dotadas, desde el punto de vista de la infraestructura, acentuando así las diferencias intrazonales de niveles de desarrollo. Por el contrario, la escasez de recursos de capital y las necesidades de las repúblicas latinoamericanas menos desarrolladas hacen necesaria la creación de mecanismos especiales que sirvan para canalizar los nuevos recursos de capital, de origen tanto interno como externo, hacia ciertas actividades y áreas.

Por último, el concepto de "que no se justifica ni la firma de convenios bilaterales de pagos, ni un régimen regional restrictivo que implique la discriminación de los no miembros" equivale, en la práctica, a rechazar cualquier tipo de convenio de pagos y créditos. Está divorciado de la realidad latinoamericana y constituyó siempre un serio obstáculo para todos los planes de integración.

La política que consistía en condicionar el apoyo de EE.UU. a los *mercados comunes* latinoamericanos al cumplimiento de

determinados requisitos se vio acompañada, algunas veces, por proposiciones de carácter privado, pidiendo la constitución de "un mercado común hemisférico", en el que figurase EE.UU., y hasta Canadá. La falta de interés y la nula reacción latinoamericana ante esas ideas, tal y como fueron expuestas por Nelson Rockefeller, entre otros, se consideraron como nuevas pruebas de que los proyectos latinoamericanos tenían como propósito —al menos desde el ángulo político— debilitar los lazos existentes entre EE.UU. y el resto del continente (7).

En el curso de 1960, bajo el efecto de los acontecimientos en Cuba, y ante las crecientes manifestaciones de anti norteamericanismo registradas en otras partes de América Latina, EE.UU. empezó a reconsiderar su política económica de posguerra con esa región. En el transecurso de la revaluación general de dicha política —que se hizo evidente en los meses que precedieron a la toma del poder por el Gobierno de John

(7) El trabajo de la National Planning Association antes citado aprueba los propósitos de integración del hemisferio occidental, y declara que, ante la guerra fría, "las naciones del hemisferio occidental pueden llegar a descubrir que de día en día crece su mutua dependencia, tanto como fuentes de abastecimiento, como mercados". En consecuencia, "aceptar la meta de fortalecer la integración del hemisferio occidental por Estados Unidos, Canadá y América Latina contribuiría en gran medida a levantar el ánimo del hemisferio y a mejorar las relaciones a corto plazo, así como a fomentar el progreso por lo que hace a los objetivos de largo plazo". *United States-Latin American Relations*, págs. 429-430.

La posición de la National Planning Association está perdiendo partidarios en EE. UU., como puede apreciarse en el artículo escrito por el profesor Lincoln Gordon, de la Universidad de Harvard: "Economic Regionalism Reconsidered", *World Politics* (Princeton), enero de 1961, págs. 231-253: (la propuesta de un mercado común o zona de libre comercio que abarque a todo el hemisferio occidental) ... no es ni conveniente ni plausible. Se interpondría a las aspiraciones de desarrollo de las naciones latinoamericanas en proceso de industrialización, naciones cuyos gobiernos difieren en sus políticas económicas, pero que en cambio concuerdan en la importancia de proteger sus nacientes industrias de la prematura muerte a que las condenaría la competencia estadounidense. La sola propuesta provocaría cargos de una nueva forma de imperialismo por parte "del Coloso del Norte".

F. Kennedy— algunos de los expertos norteamericanos emprendieron esfuerzos para analizar las premisas doctrinarias de los planes de integración, con el fin de descubrir por qué los latinoamericanos daban tanta importancia a tales planes y se inclinaban, a su vez, a rechazar las normas establecidas por Estados Unidos.

En ciertos casos, algunas voces aisladas han mostrado en EE.UU. el deseo de admitir, contra el sentir general, que si América Latina y otras regiones subdesarrolladas luchan por la integración económica no es con el fin de “unirse” contra EE.UU., ni por falta de madurez intelectual de sus economistas, así como tampoco por el perverso afán de violar las “sacrosantas” reglas del comercio internacional, sino por pura necesidad.

“Todas las naciones subdesarrolladas”, escribió a fines de 1960 uno de los asesores del Presidente de EE.UU. en asuntos latinoamericanos, (8) “se encuentran justamente preocupadas por el desarrollo económico, al que consideran como uno de sus principales objetivos. Todas desean diversificar su economía, mejorar su productividad agrícola e industrializarse... Puede predecirse, con cierta seguridad, que todas o casi todas estas naciones tratarán de fomentar la industrialización apelando a la protección de la industria nacional frente a la competencia extranjera. En tales circunstancias, lo realista es preguntarse si tal protección se basará en los muy pequeños mercados de cada país, lo que llevaría indefectiblemente a la producción deficiente, en pequeña escala y a la frustración de muchas oportunidades de desarrollo, o si se hará sobre una base regional, con ciertas probabilidades de un mercado de tamaño adecuado y una adecuada escala de inversión, y hasta con ciertas esperanzas de que la competencia ejerza presión en las distintas áreas de la región. Tales son los principales motivos para patrocinar, decididamente, una forma de “regionalismo pro desarrollo”... Por muy deseable que ello sea, es evidente que muchos países subdesarrollados, no están preparados para par-

(8) LINCOLN GORDON: “Economic Regionalism Reconsidered”, pág. 248.

participar plenamente en las uniones aduaneras o zonas de libre comercio... Una política o un regionalismo pro desarrollo, para ser practicables, deberán proponer formas más limitadas de integración”.

Ya en la primavera de 1961, esta nueva actitud se había extendido hasta ciertos grupos importantes de los hombres de negocios en EE.UU., como lo comprueba la siguiente declaración (bastante reciente) del Committee for Economic Development (C.E.D.) (9):

“EE.UU. debería alentar el movimiento latinoamericano hacia la integración económica... Son muchos los países del área que no se han suscrito al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, y no debe esperarse que sus convenios regionales se ajusten a las estipulaciones del GATT relativas a las zonas de libre comercio y a las uniones aduaneras”.

En la actualidad, encuentran creciente (aunque lenta) aceptación en los círculos intelectuales de EE.UU. las siguientes proposiciones relativas a los esfuerzos latinoamericanos de integración:

1. El propósito del regionalismo comercial de las regiones subdesarrolladas estriba en estimular el crecimiento económico;
2. Los mercados nacionales no bastan para sostener a un gran número de modernas industrias, ni para alentar el grado de especialización que se requiere para una mayor producción;
3. Las recientes tendencias del comercio entre los productores de materias primas y los países industriales no parecen garantizar a los países subdesarrollados, por lo menos en el futuro cercano, un ingreso de divisas que sea suficiente para

(9) CED, *Cooperation for Progress in Latin America — A statement on National Policy by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development*. Nueva York, abril de 1961, págs. 35.

financiar la industrialización, aun cuando tal objetivo sea factible por otros conceptos;

4. Tampoco puede esperarse que la ayuda financiera externa recibida en forma de créditos y concesiones pueda, dentro de los actuales programas internacionales, suplir la deficiencia y proveer los recursos adicionales necesarios para el desarrollo de esas regiones;

5. El común esfuerzo realizado para expandir el presente comercio regional y establecer nuevos intercambios puede tener importantes efectos sobre el desarrollo, y contribuir al bienestar mundial, puesto que la integración disminuiría la discriminación producida por las barreras comerciales y la política económica interna de los países que participan en tales grupos comerciales regionales;

6. Las actuales reglas del GATT se crearon para los países avanzados. Por lo que respecta a las uniones aduaneras y a las zonas de libre comercio, podrían también ser efectivas en el caso de agrupación de los países extremadamente subdesarrollados, en el lado opuesto de la escala; sin embargo, no pueden ser adoptadas por las naciones que se encuentran en las etapas intermedias de desarrollo;

7. En el caso de agrupaciones como la ALALC, el argumento de la "infancia económica" no puede descartarse a la ligera, y en consecuencia, se requiere una muy gradual desaparición del proteccionismo, acompañada por el sistema de exenciones, cláusulas de escape, etc.;

8. Los países avanzados, especialmente Estados Unidos, deberían ayudar a los países participantes en las agrupaciones comerciales a alcanzar su meta (que es el crecimiento económico), en vez de insistir en que acepten normas y reglas que

LA ACTITUD DE EE. UU. FRENTE A AMÉRICA LATINA

corresponden a las relaciones entre los centros industriales del mundo ⁽¹⁰⁾.

Este lento cambio de actitudes norteamericanas, calificado recientemente ⁽¹¹⁾ como el abandono del enfoque absolutista a favor del relativista en lo que se refiere a los problemas del comercio mundial, ha encontrado por la primera vez expresión más tangible durante los preparativos de la última Conferencia del CIES en Punta del Este ⁽¹²⁾. Por acuerdo unánime de los miembros de la OEA se incluyó la integración económica regional en el temario de la reunión y, consecuentemente, dos expertos norteamericanos (el Prof. Bert Hoselitz, de la Universidad de Chicago, y el Prof. Raymond Mikesell, de la Universidad de Oregón) participaron —aunque a título personal— en la elaboración de un documento técnico sometido a la consideración de la Conferencia ⁽¹³⁾.

(10) "Acerca de estos convenios sobre comercio regional, lo único que puede decirse es que ofrecen la oportunidad de un desarrollo acelerado, pero no la seguridad de que el desarrollo efectivamente se acelere. Si en su aplicación ofrecen mercados más amplios, mayores oportunidades de especialización, mayor diversidad de fuentes de crédito y una multiplicación de las fuentes de la oferta, el crecimiento, que es su objetivo, se encontrará muy a la mano. La influencia de EE. UU. deberá emplearse para asegurar que los arreglos hechos efectivamente se encaminen en esa dirección". RAYMOND VERNON: "A Trade Policy for the 1960's", en *Foreign Affairs* (Nueva York), abril de 1961.

(11) BELA BALASSA: "Towards a Theory of Economic Integration", *Kyklos* (Basilea), Vol. XIV, 1961, Fasc. 1, págs. 1-17.

(12) El hecho de que la Delegación de EE. UU. en la III Reunión del Comité de Comercio de la CEPAL, celebrada en Santiago en mayo de 1961, no haya hecho una contribución positiva al largo debate de los problemas relacionados con la aplicación del Tratado de Montevideo, se considera como prueba de que hasta esta fecha no se ha definido la actitud del nuevo Gobierno hacia la Zona Latinoamericana de Libre Comercio.

(13) Unión Panamericana, Documentos de Trabajo para la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social — *Integración Económica de América Latina* (Punto II del Temario), Unión Panamericana, Washington, D. C., 31 de julio de 1961, reproducido en *Suplemento al Boletín Quincenal del CEMLA*, N° 8, México, 5 de agosto de 1961, págs. 243-256.

Es en este documento en el que se declara —en nombre de todos los integrantes del grupo de trabajo— que:

“Los pasos hacia la integración (económica latinoamericana) son manifestaciones de la voluntad de evitar, en escala internacional, el desperdicio de recursos escasos y lograr su más eficaz uso y combinación. Se trata de aprovechar en escala multinacional las ventajas de la división internacional del trabajo y de la producción en gran escala en América Latina, al mismo tiempo que se crean condiciones más favorables al aumento del comercio con el resto del mundo”.

Argumentándose más adelante que:

“La falta de dinamismo demostrada por los grandes mercados de productos primarios y sus desalentadoras fluctuaciones, junto con la creciente y legítima ambición latinoamericana de desarrollo a medida que se va formando una conciencia social más fuerte, son factores que hacen fructificar el deseo de integración con que se quiere compensar, dentro del área, el vacío que han dejado, o amenazan dejar, los mercados tradicionales y lograr las condiciones necesarias para un crecimiento sostenido”.

Una vez desaparecidos o más bien atenuados los temores de la desviación del comercio, la subversión del “sistema ordenado del comercio internacional”, etc., el documento llega a la conclusión de que las agrupaciones comerciales de tipo de la ALALC “deben considerarse un factor dinámico en el desarrollo económico de los países afectados y de la región en su conjunto”.

De allí surgen una serie de recomendaciones concretas, entre las cuales destacan las siguientes:

a) que se apresure el proceso de liberalización comercial dentro de la Zona de Libre Comercio, usando los dos mecanismos establecidos en el Tratado de Montevideo, es decir, los

LA ACTITUD DE EE. UU. FRENTE A AMÉRICA LATINA

acuerdos sectoriales y las negociaciones ordinarias, producto por producto;

b) que se coordinen los planes nacionales de desarrollo a fin de determinar su complementariedad y evaluar en qué medida se están cumpliendo las metas globales en determinados sectores de producción;

c) que en la aplicación de los recursos financieros externos se consideren las necesidades de inversión relacionadas con el programa de integración económica, y que, específicamente, se utilicen estos recursos en la compra de bienes de capital producidos en América Latina y se estudie la posibilidad de establecer mecanismos regionales "para favorecer, mediante créditos externos a medio y largo plazo, la exportación latinoamericana de bienes de capital, tanto en el comercio intrarregional como fuera de la zona"; y

d) que el otorgamiento de créditos especiales (quizá por el Fondo Monetario Internacional) destinados a cubrir saldos intrarregionales surgidos de la liberalización del comercio en la zona, constituiría un estímulo para apresurar el proceso de liberalización del intercambio comercial en América Latina.

No menos importante y significativo es el hecho de que el mismo documento propone que se establezca un acuerdo de cooperación económica entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano "sobre la base de dar ventajas especiales a favor de los países del Tratado General Centroamericano como un todo por razón de menor desarrollo económico relativo, según lo previsto en el Tratado de Montevideo".

De tal manera queda finalmente aceptada la idea de los autores de la ALALC en el sentido de que ésta representa el instrumento principal de la integración económica latinoamericana.

Parece que la disposición en que se hallaban los expertos norteamericanos participantes en los preparativos de la Conferencia de Punta del Este para aceptar y apoyar la argumentación latinoamericana en pro del programa de integración, —trazado de acuerdo con las necesidades de la región— no fue completamente compartida por los círculos oficiales de EE.UU. aún unas semanas antes de iniciarse la reunión. Se sabe, por ejemplo, que el proyecto de acuerdo para el establecimiento de la Alianza para el Progreso, elaborado por el Gobierno de EE.UU. y distribuído entre los miembros de la OEA a mediados de julio no contenía referencia alguna a la integración económica regional ⁽¹⁴⁾, aunque representó un gran avance respecto a anteriores planeamientos del Gobierno norteamericano sobre los problemas básicos de desarrollo en América Latina.

Sin embargo, en su discurso principal pronunciado en Punta del Este, el Secretario del Tesoro de EE.UU., Douglas Dillon, aclaró que Estados Unidos apoyará la integración regional. Dijo Dillon:

“La ratificación del Tratado de Montevideo en virtud del cual se establece la Asociación Latino Americana de Libre Comercio constituye otro importante escalón en el camino hacia un mercado común latinoamericano. Esperemos que sus miembros puedan aumentar rápidamente la lista de productos que se puedan intercambiar libremente para que se puedan conseguir todos los frutos de la integración”.

En los debates consiguientes la Delegación norteamericana no tuvo inconveniente en que se incluyera en el texto final de la llamada Declaración a los Pueblos de América, un párrafo que compromete a los países signatarios a:

(14) Un breve resumen del documento referido apareció en el “New York Times” (15 de julio de 1961) y posteriormente su versión completa fue publicada por la prensa colombiana.

LA ACTITUD DE EE. UU. FRENTE A AMÉRICA LATINA

“Acelerar la integración de la América Latina con el mismo objetivo de vigorizar el desarrollo económico y social del Continente, proceso ya comenzado con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y, en otros países, por medio de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”.

Colaboró también en la redacción del título II de la Carta de Punta del Este que reconoce que los dos Tratados son instrumentos eficaces para la aceleración del proceso de desarrollo económico de América Latina. El mismo Título II de la Carta recomienda establecer vínculos adecuados entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano, dar especial atención en la aplicación de los recursos externos a las inversiones para proyectos multinacionales que contribuyan a fortalecer el proceso de integración, canalizar parte de estos recursos preferentemente por medio de instituciones financieras de integración, gestionar del FMI y de otras fuentes que provean los medios encaminados a resolver los problemas transitorios de balanza de pagos que se produzcan en los países miembros de sistemas de integración económica, y fomentar la coordinación de sistemas de transporte y comunicaciones que aceleren el proceso de integración.

Así, parece que finalmente se ha definido con precisión la actitud de EE.UU. hacia la integración económica latinoamericana.

De ahora en adelante la realización de esta tarea dependerá exclusivamente de la magnitud y seriedad de los esfuerzos que realicen por sí mismas las repúblicas latinoamericanas.

MIGUEL S. WIONCZEK
México