

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Universidad Nacional de La Plata (IIL-UNLP)
Calle 10 Nº 1074 - (1900) La Plata - República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

Nº 32 – Octubre de 2005

Sumario

- Antecedente histórico del MERCOSUR: proyecto integracionista 1958-1962
- Publicaciones
- Direcciones electrónicas útiles

- Antecedente histórico del MERCOSUR: proyecto integracionista 1958-1962*

Susana J. Biasi

Profesora de Historia, UBA

I. Introducción

Entre 1958 y 1962 el proyecto político inspirado en las ideas desarrollistas promovió avances en la integración de los países del Cono Sur. Como otras propuestas similares, estos intentos se diluyeron; pero comprender la interacción de elementos negativos que los llevaron al fracaso, puede ayudar a entender desde una perspectiva histórica los múltiples condicionantes que en nuestros días amenazan la propia existencia del MERCOSUR.

El marco teórico general provenía de propuestas acumuladas a lo largo de la tarea de CEPAL, a partir del supuesto de que la planificación estatal debía promover decisiones productivas para superar las situaciones concretas de subdesarrollo.

En la medida en que sus logros dependían de actividades planificadas, dieron un gran impulso a la educación superior, especialmente en aquellas áreas del conocimiento que podían ofrecer aportes significativos para el despegue económico. Así, las universidades

* Ponencia presentada en las II Jornadas Internacionales de Integración "MERCOSUR-ALCA: interrogantes en el relacionamiento continental", Comisión Problemáticas Políticas en la relación MERCOSUR-ALCA, La Plata, 8-10 de junio de 2005.

argentinas promovieron avances muy prometedores en ciencias básicas, además de alentar la formación sociológica requerida para la actividad planificadora.

Los líderes desarrollistas entendieron los códigos del mundo industrializado. Esto los llevó a intentar quebrar la tendencia secular de nuestras sociedades, satisfechas con disfrutar de los beneficios de las exportaciones de bienes primarios, cuyos precios habían aumentado como consecuencia de la guerra mundial. En la segunda mitad de la década de 1950, las tendencias a la baja de esos precios agudizaba el deterioro de los términos del intercambio.

Pero esta dirigencia no logró que la sociedad en su conjunto adoptara sus propuestas, que hoy percibimos como una oportunidad perdida: "El desarrollo de un país atrasado es quizás, a corto plazo, una función encomendada a la acción de una élite limitada en número pero activa; sin embargo, a largo plazo, conviene que toda la sociedad considerada esté animada de una voluntad de transformación y de progreso, que el medio en su totalidad se vuelva receptivo a los objetivos y las técnicas del desarrollo".¹

Para los desarrollistas las aspiraciones de integración regional no disimulaban la realidad de la deficiente integración nacional. Históricamente estos países latinoamericanos padecieron desequilibrios regionales, con áreas dominantes que ejercían su autoridad sobre las áreas desfavorecidas. Al consolidarse políticamente, en estas naciones se institucionalizaron las relaciones de dominación ejercidas por las regiones mejor dotadas para un vínculo exitoso con el mercado externo.

Un símbolo de la conciencia acerca de la necesidad de promover la integración nacional como prerrequisito se dio en Brasil. En este país, los desequilibrios regionales adquieren proporciones monstruosas. El presidente Juscelino Kubitschek planteó la construcción de Brasilia en el corazón del país para redirigir la mirada hacia el interior, de espaldas a la costa, donde tradicionalmente se concentraban las oportunidades de conexiones con el mercado internacional.

Brasilia, ciudad símbolo, demostró también las limitaciones del voluntarismo. Los magníficos edificios de arquitectura imponente que aluden a un futuro promisorio se poblaron de burócratas, mientras que las actividades industriales permanecieron en las regiones donde estaban establecidas desde tiempo atrás y contaban con los elementos necesarios para su actividad productiva.

En nuestro país, Arturo Frondizi fue el más representativo líder político inspirado por esta corriente de pensamiento. Cuando fue elegido Presidente puso toda su energía al servicio de este proyecto. En materia de integración regional, sus convicciones se pusieron de manifiesto muy temprano. Aun antes de asumir la presidencia, le dio a sus actividades protocolares un claro sesgo integracionista y multiplicó sus visitas a países del continente con los que esperaba establecer vínculos significativos.

A principios de junio de 1958 el presidente Kubitschek envió al presidente Dwight Eisenhower una propuesta para reconsiderar de común acuerdo la política de comprensión mutua del hemisferio occidental, así como una "revaluación extensa de los procedimientos ya en movimiento para la cristalización de los ideales panamericanos en todos sus aspectos".²

La propuesta brasileña despertó recelos y suspicacias en algunos países. En el mismo mes de junio, el presidente Kubitschek aseguró que su país no aspiraba a la dirección del

¹ Barre, Raymond, *El Desarrollo Económico*; Fondo de Cultura Económica, Colección Popular Tiempo Presente, 1962, pág. 123.

² *La Prensa*, 9/6/58; pág. 1, col. 1-2.

bloque latinoamericano. En Santiago de Chile, *El Mercurio* censuró la acción del presidente brasileño; enfatizó las limitaciones de la iniciativa, afirmando que: "Estamos ante un nuevo episodio de la improvisación característica de la política panamericana. El presidente de Brasil tomó la iniciativa de hacer un llamado a la Casa Blanca, a fin de realizar una acción para restablecer la unidad continental. El presidente Eisenhower, deseoso de hacer algo ostensible en ese sentido, respondió con un mensaje. Quedaba iniciada así una gestión que demuestra carecer de la debida preparación." ³

A fines de junio el canciller chileno comunicó a los diplomáticos americanos acreditados ante su gobierno que éste estimaba que toda reunión continental se debía gestar por intermedio de la OEA (Organización de Estados Americanos).

En Estados Unidos la propuesta también despertaba dudas. A principios de julio de 1958 el secretario de Estado, Foster Dulles, declaraba sobre la reunión propuesta: "Debe ser cuidadosamente preparada para lograr resultados prácticos". ⁴

Kubitschek se dirigió al presidente chileno para convencerlo acerca de la conveniencia de gestionar la realización de una reunión de jefes de Estado americanos que estudiara los problemas, particularmente económicos, que enfrentaban estas naciones, y logró que Ibáñez, a principios de agosto de 1958, convalidara la iniciativa. El presidente brasileño consolidó su propuesta en un proyecto continental: la Operación Panamericana. ⁵

A pesar de las muestras de coincidencia a nivel continental, ya se percibían los clásicos indicios de agitación política que resultaron ser los peores enemigos de estos procesos. En noviembre de 1958 el presidente Kubitschek decidió postergar su visita a la Argentina, debido a la situación de crisis que imperaba en nuestro país: había renunciado el vicepresidente Alejandro Gómez y se registraba intranquilidad militar, con imposición del estado de sitio.

Terminado el mandato de Kubitschek, el nuevo presidente brasileño, Janio Quadros, se comprometió con el plan de su antecesor. En abril de 1961 manifestaba su apoyo para la Operación Panamericana, considerando que su próxima reunión con el presidente Frondizi sería una medida concreta para ponerla en marcha.

Las coincidencias ideológicas respecto de planes continentales sirvieron para afirmar las relaciones bilaterales más tradicionales. Más allá del intercambio de los productos clásicos, se plantearon proyectos de producción industrial conjunta de ambos países, y se señalaron a Córdoba y San Pablo como centros donde se podrían empezar a concretar las iniciativas del mercado común.

Los acuerdos comerciales de bienes tradicionales se multiplicaron en esta etapa. A mediados de 1959, ambos países prorrogaron el Tratado de Comercio y Navegación de 1940 y sus complementos, como así también el Acuerdo de Comercio de 1953, modificado en 1954.

Los presidentes Frondizi y Quadros establecieron un vínculo muy sólido. El resultado más exitoso se originó en la reunión que ambos protagonizaron en la ciudad fronteriza de Uruguayana. Los mandatarios firmaron un convenio de amistad y consulta que, de acuerdo a la vocación integradora de ambos, estaba abierto a la adhesión de todos los países del continente.

Esta declaración, considerada un resumen de las condiciones americanas, ratificaba el deseo de llevar a cabo una acción "recíprocamente provechosa", una política de

³ *La Prensa*, 22/6/58; pág. 1, col. 7.

⁴ *Clarín*, 2/7/58; pág. 5.

⁵ *Clarín*, 12/10/58; pág. 1.

"entendimiento recíproco, eficaz y dinámico", con miras a superar el subdesarrollo con su secuela de hambre, miseria e ignorancia.⁶

Las políticas de acercamiento favorecían los acuerdos comerciales. En diciembre de 1961, el Consejo Nacional Petrolero de Brasil aprobó la compra de 100.000 toneladas de gas líquido argentino, a cambio de mercaderías brasileñas. El periódico carioca *Jornal de Comercio* comentaba que técnicos argentinos y brasileños estudiaban la exportación de mercaderías brasileñas a nuestro país por un millón de dólares, aparte de automóviles y equipo ferroviario. Agregaba que otros productos brasileños que Argentina podría recibir eran textiles y artefactos eléctricos para el hogar.⁷

Respecto de Uruguay existía un buen clima diplomático que favorecía los acuerdos sobre cuestiones fronterizas. En agosto de 1958 se suscribió el acta de delimitación del río Uruguay. La buena voluntad imperante alentó la confirmación de las obras conjuntas. A fines de agosto de 1958, el canciller argentino suscribió en Montevideo el acta de canje de las ratificaciones sobre Salto Grande.

Los presidentes de Argentina y Chile estaban muy interesados en acordar una postura común con respecto a la situación mundial y hemisférica, especialmente en aquellos temas que se relacionaban con la "Alianza para el Progreso", propuesta por el presidente John F. Kennedy. En septiembre de 1961, Frondizi se reunió con el presidente chileno Jorge Alessandri en Viña del Mar, y al término de sus deliberaciones suscribieron la "Declaración de Viña del Mar". La búsqueda de un proyecto común produjo un acuerdo con Chile similar al que se había logrado oportunamente con Brasil en la declaración de Uruguayana.⁸

Las obras de infraestructura desempeñaban un papel muy importante en los proyectos de integración regional. En noviembre de 1960, el canciller argentino Diógenes Taboada inauguró las actividades de la Comisión Argentino-Paraguaya que estudiaría el aprovechamiento hidroeléctrico de los Saltos del Apipé, señalando que ese estudio se debía haber iniciado tiempo atrás.

II. El contexto político- económico de las relaciones continentales

Los organismos interamericanos se veían en la necesidad de discutir temas económicos. En sus reuniones, los representantes latinoamericanos trataban de proteger los precios de los bienes producidos por sus cada vez menos eficaces economías. En marzo de 1958 la OEA planteaba examinar las relaciones económicas del hemisferio, que era un tema que no había podido ser debatido en la conferencia realizada en Buenos Aires en 1957.

En mayo de 1958 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la propuesta latinoamericana para la consideración de medidas tendientes a alcanzar mejor equilibrio entre los precios de productos primarios y los manufacturados, reconociendo que "la disparidad cada vez mayor entre el precio de las exportaciones de los

⁶ *La Nación*, 24/4/61; pág. 6 (editorial).

⁷ *La Nación*, 1/12/61; pág. 2, col. 6.

⁸ *El Mundo*, 12/9/61; pág. 1, nota de tapa "Viña del Mar ratifica la línea de Uruguayana". "Viña del Mar, 11 (Reuter) – Luego de tres días de conversaciones, los presidentes de Chile y Argentina suscribieron una declaración conjunta de siete puntos en los que, en síntesis, se expresa: 1) Solución de los conflictos internacionales sin presiones ni amenazas. Preocupación por la reanudación de las experiencias nucleares. 2) Adhesión a los principios de la Carta de la UN, autodeterminación de los pueblos y condenación a la discriminación racial. 3) Declaran que 'sólo a través de la democracia representativa tendrán solución los problemas económicos, sociales y culturales del hemisferio'. 4) Urgen el fortalecimiento del sistema regional y la movilización continental en apoyo de los principios de la Carta de Bogotá. 5) Ratifican su fe en la 'Alianza para el Progreso' y la Declaración de Punta del Este. 6) Coordinar su acción en los organismos internacionales mediante consultas permanentes. 7) Mantener el espíritu de las conferencias de Brasilia y Uruguayana."

productos primarios de los países insuficientemente desarrollados y el de los productos manufacturados de los países industrializados, constituye uno de los principales obstáculos a la industrialización de aquellos y, en general, a su progreso económico." ⁹

En septiembre de 1958 se reunió en Washington una Conferencia Americana de Cancilleres, que analizó el estudio del Consejo Económico Social Interamericano respecto a los estatutos del futuro Banco Interamericano de Desarrollo Económico. En ella el representante argentino abogó por una urgente ayuda económica por parte de Estados Unidos para Sudamérica; también continuaba pendiente la posibilidad de disminuir los gastos militares.

Había coincidencia en torno a la idea de que los gastos militares podían ser aplicados a mejores fines. En octubre de 1958, varias naciones (Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Haití, Cuba y Uruguay) propusieron que la Asamblea General de Naciones Unidas solicitara a los gobiernos de los países miembros una contribución con algo de sus ahorros por el desarme para destinarla a la mejora de las condiciones de vida en el mundo "especialmente en los países menos desarrollados". ¹⁰

Las ideas sobre integración latinoamericana encontraban ecos favorables en organismos internacionales. En noviembre de 1958 las autoridades del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, en su siglas en inglés) publicaron el texto de una declaración chileno-brasileña sobre los planes para la integración económica de América Latina, expresando que la creación de un mercado más amplio favorecería la expansión de las relaciones económicas dentro de la zona.

A fines de abril de 1959, con el objeto de aprobar medidas de cooperación económica, originadas a partir de la propuesta brasileña de la Operación Panamericana, se realizó una reunión del Comité de los 21, organismo dependiente de la OEA, en Buenos Aires, que fue inaugurada por el presidente argentino. Para participar en las deliberaciones visitó nuestro país Fidel Castro, quien en su mensaje coincidió con otros representantes en afirmar que la falta de desarrollo económico era la principal causa de la inestabilidad política latinoamericana.

III. Los aportes teóricos de la CEPAL

Según Helio Jaguaribe, los estudios de CEPAL permitieron establecer que: "el subdesarrollo latinoamericano era la consecuencia, entre otros factores obstaculizadores pero menos importantes, de la combinación de 1) una deficiencia intrínseca en la formación del capital local, y 2) una permanente insuficiencia en el abastecimiento externo de capitales extranjeros." ¹¹

CEPAL presentó un proyecto sobre mercado común con propuestas sobre reducción gradual de los derechos aduaneros y trato preferencial para los países de industria incipiente. Los técnicos de la Comisión discutían en abril de 1959 el establecimiento de una zona de libre comercio entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, como primer paso para la concreción del mercado regional; se cubriría el 80% de los productos y dicha zona tendría una duración de diez años.

En mayo de 1959 tuvo lugar una reunión de CEPAL en Panamá; sus técnicos consideraron que convenía aplazar la creación del mercado común, ya que pensaban que no estaban

⁹ *La Prensa*, 2/5/58; pág. 2, col. 9.

¹⁰ *Clarín*, 23/10/58; pág. 5.

¹¹ Jaguaribe, Helio; *Crisis y alternativas de América latina: reforma o revolución*; Paidós, 1972; pág. 21.

dadas las condiciones para su funcionamiento. Entre otros aspectos, ponían énfasis en la necesidad de contar con mano de obra técnica y especializada, esencial para el desarrollo, por lo que proponían un estudio país por país con la asistencia de la UNESCO y la OEA para obtener un informe estadístico sobre el número de obreros especializados que se necesitaban y de los centros de adiestramiento disponibles.

Las conclusiones de la Comisión eran desalentadoras respecto al año 1959. Al publicar su informe en marzo del año siguiente, señalaba que tal vez el único hecho positivo había sido el esfuerzo realizado por varias naciones como Argentina, Chile y Perú por contener la inflación. El informe añadía que en 1959 se produjo una caída general de los productos que América Latina exportaba y se confirmaba así la tendencia del debilitamiento crónico de los precios de los bienes primarios.

En julio de 1960, al publicar su información económica, la Comisión analizaba el escaso desarrollo económico durante el quinquenio que había finalizado, señalando que el menor ingreso por habitante provocaba "la agudización de las tensiones económicas y sociales" en la región.¹²

IV. La influencia económica estadounidense

El deterioro de los términos del intercambio y sus efectos tan negativos para América Latina preocupaba a muchos dirigentes estadounidenses. Había fuertes componentes políticos en ese interés, ya que el gobierno estadounidense había sido sorprendido por la hostilidad demostrada al vicepresidente Richard Nixon en su periplo latinoamericano. En abril de 1958 el secretario de Estado, Foster Dulles, declaró que su gobierno estaba haciendo todo lo posible para ayudar a las naciones latinoamericanas afectadas por la baja de precios de las materias primas y agregó que se tendrían en cuenta las necesidades de productos manufacturados de esos países, a la vez que sugería la concesión de créditos por medio del Banco de Importación y Exportación.

En Estados Unidos tuvo ecos favorables la propuesta del presidente Kubitschek. En junio de 1958, Roy Rubottom, secretario auxiliar de Estado para Asuntos Latinoamericanos, llevó la respuesta de la Casa Blanca en la que Eisenhower se manifestaba de acuerdo con la idea de consolidación de la amistad continental. Para mostrar la actitud amistosa de su país hacia Brasil, Rubottom, al llegar a Río de Janeiro, declaró que los problemas de la economía brasileña eran provocados por su dinámico crecimiento.

Los líderes políticos latinoamericanos trataban empeñosamente de convencer a la dirigencia estadounidense sobre la validez de las propuestas de integración. En junio de 1958 Frondizi expuso su opinión en tal sentido en un mensaje que envió al presidente de Estados Unidos.

Más allá de la razonabilidad de los mensajes, los objetivos de la guerra fría definían las decisiones de Estados Unidos respecto del resto del continente. En julio de 1958, se dio una advertencia en Estados Unidos contra la ofensiva económica rusa en América Latina que, se suponía, estaba dirigida a desarrollar propaganda comunista.

La necesidad del apoyo económico por parte de Estados Unidos se repetía monótonamente en las conferencias diplomáticas continentales. La integración económica latinoamericana era alentada desde Estados Unidos, pero siempre que se basara en acuerdos compatibles con la visión económica que predominaba en ese país. En octubre de 1958 el secretario auxiliar de Estado para Asuntos Latinoamericanos recomendó la

¹² *La Prensa*, 6/7/60; pág. 3, col. 3-4.

integración regional económica de estos países, afirmando que la responsabilidad primaria era de ellos mismos y ofreciendo una serie de consejos no muy diferentes de los que estamos acostumbrados a escuchar en nuestro propio tiempo.¹³

Los líderes políticos esperaban un mayor compromiso por parte de Estados Unidos, tal como lo expresó el presidente Frondizi, cuando en enero de 1959 viajó a dicho país. En su discurso en el Capitolio afirmó la unidad esencial de las Américas, sin ignorar el hecho doloroso y real del desigual desarrollo. Añadió que bajo condiciones de atraso y miseria se contradicen los ideales de justicia y libertad. "Un país estancado y empobrecido no puede asegurar las instituciones democráticas..."¹⁴

Los recursos financieros eran cruciales para el despegue de las economías latinoamericanas, por eso resultó muy importante el Banco de las Américas, que tendría como objetivo acelerar el desarrollo económico de los países adheridos, para el que se fijaba su capital inicial de mil millones de dólares. Tuvo apoyo de la Casa Blanca: el presidente Eisenhower pidió la ratificación legislativa para su aprobación.

Para el tratamiento de los temas relacionados con la situación latinoamericana, en julio de 1959 un senador republicano, miembro del Comité de Relaciones Exteriores, presentó un programa de siete puntos para el progreso de esas naciones, entre los que incluía la necesidad de acabar con la pobreza, las enfermedades y el analfabetismo, desarrollar la industria y la agricultura por medio de la ayuda técnica, promover ayuda económica con préstamos más que con donaciones, alentando a las empresas privadas a invertir, prestar mayor atención a los problemas del comercio, mejorar la coordinación para evitar la penetración comunista, mejorar la comunicación y el entendimiento entre los países y los pueblos.

Algunos sectores de la dirigencia estadounidense veían con optimismo la unión económica en América. En noviembre de 1959, el gobernador de Nueva York, Nelson Rockefeller, propuso una unión panamericana económica cuyas funciones serían hacer transacciones como unidad con el resto del mundo y aumentar el comercio dentro del hemisferio occidental.

Algunos dirigentes estadounidenses consideraban que Estados Unidos tenía que asumir responsabilidades hacia el resto del continente. En febrero de 1960, el senador Aiken en una presentación que hizo ante el Senado, efectuó un llamamiento al gobierno de su país para que adoptara una posición de mayor flexibilidad y comprensión respecto a América Latina, que luchaba "entre la evolución y la revolución".¹⁵

El presidente Eisenhower visitó en el curso de 1960 algunos países latinoamericanos. En diversas oportunidades destacó la ayuda que su país brindaba a América Latina. En su

¹³ *Clarín*, 11/10/58; pág. 5, col. 1-2-3. "Recomendó EE.UU. la integración regional económica de los países latinoamericanos. Estudiarán la creación del Banco Interamericano de Fomento. Goleta, California, 10 (AP) – Estados Unidos recomendó firmemente a América Latina que considere un programa de integración económica regional y ofreció ayuda para financiar a las plantas industriales para llevarlas a cabo... Rubottom recalzó que Estados Unidos ha hecho y continuará haciendo lo que pueda para ayudar, pero habló francamente al hacer las siguientes observaciones: 1). 'La responsabilidad primaria... está en manos de los países afectados... y lo máximo que Estados Unidos puede hacer es ayudar en suministrar algunos de los ingredientes que no están presentes', 2) 'Hay límites definidos a lo que Estados Unidos puede hacer...', 3) 'La mayor confianza para el rápido desarrollo económico de América latina debe ser necesariamente puesta en la iniciativa privada, no sólo de Estados Unidos y otras fuentes extranjeras sino también de las fuentes privadas nacionales', 4) 'Estados Unidos no tiene contestación lista o sencilla al problema de los precios de los productos, pero está dispuesto en todo momento a considerarlos con otros países y buscar una posible solución de los mismos', 5) 'Ninguna ayuda exterior será verdaderamente efectiva en lograr economías fuertes y bien plantadas en ausencia de sanas políticas económicas para acompañarlas'."

¹⁴ *La Nación*, 22/01/59; pág. 1, col. 1-2-3-4-5.

¹⁵ *La Prensa*, 3/2/60; pág. 3, col. 1-2-3.

paso por Brasilia, en una declaración conjunta con Kubitschek, ambos se comprometieron a una cooperación continental.

En la evaluación del viaje presidencial también se discutieron temas tales como el ingreso de Estados Unidos al Mercado Común de América, idea que el senador Mansfield consideraba digna de ser tenida en cuenta.

El tema del exceso de armamentos en América Latina concitaba la atención de algunos funcionarios estadounidenses. A fines de marzo de 1960, el secretario adjunto del Departamento de Estado, Robertt, manifestó en el Congreso que la mayoría de estas naciones podrían reducir sus presupuestos militares sin perjudicar su seguridad.

Los líderes democráticos latinoamericanos veían con preocupación el poder militar que se enseñoreaba en algunos países. En abril de 1960, el presidente de Colombia, Alberto Lleras Camargo, en el curso de una visita oficial, delineó en Washington las principales expectativas de los dirigentes que compartían sus inquietudes. Consideraba que Estados Unidos debía ayudar y estimular a los gobiernos democráticos que eran capaces de lograr la estabilidad y planteó como alternativa una recaída en manos de gobiernos autoritarios que al promover el desorden económico crearían las condiciones favorables para el progreso del comunismo en el hemisferio occidental.

La combinación de diversas influencias, internas y externas, determinaron que la administración Eisenhower presentara ante el Congreso de su país un plan de ayuda económica para América Latina. En julio de 1960 en círculos diplomáticos se opinaba que ese programa reviviría la Operación Panamericana, que había sido proyectada dos años antes para eliminar la pobreza y la ignorancia.

En septiembre de 1960, el Congreso estadounidense convirtió en ley la iniciativa del presidente Eisenhower. La victoria demócrata en las elecciones de ese año inició una nueva era en las relaciones interamericanas. Y en noviembre, gobernadores de estados norteamericanos, de visita en nuestro país como parte de un plan de buena vecindad, afirmaron que Kennedy transformaría en alianza para el progreso la herencia de la política interamericana de Roosevelt.

Los líderes desarrollistas mantenían su expectativa de atraer capitales provenientes de las economías más exitosas. En diciembre de 1960, Rogelio Frigerio declaró en una entrevista en *The New York Times* que Estados Unidos "para evitar nuevas Cubas debe crear un sistema de incentivos para que el capital estadounidense vaya al exterior".¹⁶

En el período de transición, antes de iniciar su gobierno, el futuro presidente Kennedy diseñó un plan para mejorar las relaciones en el continente. La nueva administración despertaba grandes expectativas en América Latina.¹⁷

Algunas iniciativas del nuevo gobierno estadounidense resultaron muy peligrosas para los productores de alimentos. En febrero de 1961 se conoció la posición argentina ante el Plan Alimentos para la Paz, diseñado por la administración Kennedy, que proponía repartir los excedentes agrícolas estadounidenses a precios muy accesibles en los países más pobres. Nuestro gobierno solicitó que ese programa fuera transformado para acelerar los procesos de desarrollo económico nacional, promoviendo el mejoramiento social y el afianzamiento de la solidaridad política continental.

¹⁶ *Clarín*, 27/12/60; pág. 10, col. 3-4.

¹⁷ *La Nación*, 12/2/61; pág. 17, col. 7 (2ª sección); "Visiones de América... La cooperación de Estados Unidos con la América latina figura en este momento con actualidad intensa. En mucho se debe ello a las declaraciones del nuevo gobierno de la Unión, fundamentalmente claras en este aspecto de los vínculos interamericanos."

La nueva administración mostraba gran interés en extender y mejorar las relaciones con América Latina, proponiendo diversos planes cuya finalidad era aumentar el nivel de vida de los pueblos de la región. En los aspectos financieros se proyectaban empréstitos a largo plazo, sin intereses para los países democráticos carentes de recursos. Por ello, en marzo de 1961 Kennedy reiteró su apoyo al Banco Interamericano de Desarrollo, como un importante instrumento para la ejecución de su proyectado plan de ayuda económica.

La situación de guerra fría definía muchas decisiones tomadas por el gobierno estadounidense que resultaban contradictorias con los principios enunciados. En junio de 1961, *The New York Times* publicó un editorial en el que señalaba que "el esfuerzo del gobierno del presidente John F. Kennedy, de perpetuar, y aún aumentar la ayuda militar a la América Latina es un desarrollo muy extraño de la doctrina de 'nuevas fronteras', pues esa política fortalece a los militares y obliga a los países a gastar individualmente, en la defensa, mucho más de lo que pueden en relación con sus medios económicos".¹⁸

La lógica de la guerra fría promovía una ampliación de los gastos militares, muy peligrosos en América Latina debido a la debilidad intrínseca de los sistemas democráticos. En julio de 1961, se publicaron en Washington detalles de un plan que eliminaría las restricciones a la asistencia militar para América Latina, y autorizaba el envío de esa ayuda para combatir la subversión comunista; se señalaba que las fuerzas militares constituían el respaldo de los regímenes democráticos existentes.

La ampliación de los fondos para el desarrollo latinoamericano tenía un objetivo político que fue resaltado por Adlai Stevenson cuando afirmó, en junio de 1961, que era urgente ampliar la ayuda al hemisferio a fin de evitar que muchos países cayeran en el comunismo. Ese mes el gobierno de Estados Unidos y el Banco Interamericano de Desarrollo firmaron el acuerdo por el que esa institución se convirtió oficialmente en administradora de un "fondo de progreso social" de 394 millones de dólares. Esa suma procedía del fondo de 600 millones de dólares destinados al desarrollo social de América latina.

V. La cuestión cubana y la Alianza para el Progreso

La revolución cubana contra el régimen corrupto de Fulgencio Batista fue saludada con entusiasmo por las democracias latinoamericanas, pero muy pronto los excesos en la represión contra los personeros del régimen depuesto crearon tensiones. Algunos delegados iberoamericanos hicieron un llamado amistoso a Cuba para que pusiera fin a las ejecuciones sumarias.

El proyecto revolucionario cubano amenazaba extenderse por Centroamérica. Cuando en abril de 1959 se produjo un conflicto en Panamá, investigado por la OEA, la sospecha de intervención cubana alentó la colaboración de Estados Unidos con el gobierno de Panamá. La presencia estadounidense frustró el intento de invasión y, a principios de mayo de 1959, se produjo la rendición incondicional de los invasores, a partir de una mediación de la Comisión de la OEA ante el jefe rebelde.

Las tensiones no resueltas promovieron la convocatoria por parte de la OEA para una reunión continental a realizarse en Chile. Se decidió asimismo el nombramiento de un Comité de Vigilancia de cinco miembros, elegido por los Cancilleres americanos, para estudiar los problemas del Caribe. En la agenda de la Conferencia se incluyó una declaración sobre el problema del subdesarrollo económico y la inestabilidad política, que se integraría en el primer punto del temario, con lo que se allanaba el camino para que Cuba asistiera a esa reunión.

¹⁸ *La Nación*, 14/6/61; pág. 4, col. 4.

Las conclusiones de la reunión mostraron la gran cantidad de compromisos que se debieron establecer para lograr un documento conjunto, conocido como "Declaración de Santiago": sus tres puntos básicos consagraban el imperio de la ley en la organización interna de los Estados, establecía que los gobiernos debían surgir de elecciones libres y condenaba la perpetuación de los regímenes en el poder.

Ante la multiplicidad de conflictos que la OEA no lograba neutralizar, en diciembre de 1959 surgió una propuesta de desarme del presidente chileno Alessandri, quien manifestó que la carrera armamentista constituía un grave peligro para la economía latinoamericana en su conjunto. Estas ideas ya se habían expresado con anterioridad pero resultaban pertinentes, por lo que fueron apoyadas por aquellas naciones del continente cuyos gobiernos eran democráticos.

Por su parte, el presidente del Perú, promovió una propuesta para una reunión especial de representantes diplomáticos llamada "Expresión de ideales de paz y libertad", que fue apoyada por nuestro gobierno, entre otros. Estas iniciativas para disminuir los conflictos, irónicamente, crearon fuertes tensiones entre los líderes que las habían promovido. Chile insistía en la organización de una reunión especial, mientras acusaba al gobierno peruano de ser inconsecuente ya que mientras promovía el desarme, anunciaba la compra de un nuevo crucero, el "Ceylan", adquirido en Gran Bretaña. La respuesta de la cancillería peruana fue que las expresiones del presidente Alessandri "se salen de los marcos establecidos en la mutua consideración y cordialidad características en países americanos."¹⁹

A principios de 1960 las relaciones entre Estados Unidos y Cuba empeoraron aún más, a partir de la incautación de propiedades de ciudadanos estadounidenses en la isla. Ante la intransigente postura adoptada por Estados Unidos, la Unión Soviética asumió un rol protector hacia Cuba; en julio de 1960, Khrushchev amenazó con emplear cohetes contra Estados Unidos en defensa de Cuba.

Este nuevo protagonista en un escenario ya muy complicado, originó la idea de una reunión continental, que se proyectaba realizar en Costa Rica, donde se trataría la amenaza que representaba la presencia rusa en la isla, entre otros temas. En julio de 1960, Brasil propuso que en esa reunión también se tratara el subdesarrollo, que era un problema "apremiante".²⁰

En agosto de 1960 Cuba apeló ante la Comisión de Paz de la OEA, acusando a Estados Unidos y adoptando una actitud cada vez más desafiante, hizo saber que denunciaría los pactos de defensa hemisférica.

Cuba también se opuso al temario aprobado por la OEA para la reunión de los cancilleres en San José de Costa Rica, y mantuvo su violenta crítica contra Estados Unidos, desdeñando los gestos conciliadores que se le ofrecían. En la inauguración de la conferencia, el Presidente del país sede declaró en su discurso que los conflictos entre nuestros países debían ser considerados "como conflictos que naturalmente se presentan en el curso de relaciones fraternales".²¹

El representante chileno también propuso soluciones pacíficas, a fin de evitar que la guerra fría penetrara en el hemisferio.²²

¹⁹ *Clarín*, 22/12/59; pág. 6, col.3-4-5.

²⁰ *La Prensa*, 23/7/60; pág. 1, col. 7-8-9.

²¹ *Clarín*, 18/8/60; pág. 3, col.1-2-3-4.

²² *Clarín*, 18/8/60; pág. 3, col.1-2-3. "Ortúzar: la guerra fría no debe entrar en el Continente. Instan a una solución pacífica del diferendo. San José, Costa Rica, 17 (AP) – El ministro interino de relaciones exteriores de Chile, Enrique Ortúzar, instó hoy a un arreglo pacífico entre los miembros de la familia americana. Dijo, que las

Respecto de Cuba, la OEA hizo un llamamiento alertando sobre la amenaza comunista, instando a ese gobierno para que depusiera su actitud, ofreciendo su mediación. La reunión terminó a fin de mes sin la participación de Cuba, que no ratificó la "Declaración de San José".

En el mes de septiembre se registraron nuevas declaraciones cubanas contra la OEA, lo que resultaba muy preocupante para los líderes cuyo proyecto era la integración a la que veían en peligro por la magnitud de los conflictos suscitados; la actitud desafiante cubana provocó desagrado en nuestro país y también en Brasil.

Si bien desde el punto de vista diplomático la intemperancia cubana creaba tensiones, también es cierto que su aproximación a la Unión Soviética producía una alarma extrema en Estados Unidos, situación que los dirigentes latinoamericanos esperaban alentara una significativa participación estadounidense en la lucha contra el subdesarrollo. En septiembre de 1960, desde nuestro país se preconizaba la posibilidad de crear un nuevo Plan Marshall que produjera los resultados que el anterior había tenido en Europa.

En esa misma fecha se reunió el Comité de los 21 en Bogotá. En el curso de sus deliberaciones hubo mutuas acusaciones de Guatemala y Cuba. Al finalizar las sesiones se aprobó el Acta de Bogotá, que requería la creación de un fondo especial de quinientos millones de dólares para desarrollo social, que sería administrado a través del Banco Interamericano de Desarrollo, pero era necesaria la aprobación del Consejo de la organización.

En octubre de 1960 Estados Unidos impuso un bloqueo económico contra Cuba. No se podrían exportar productos estadounidenses a ese país. Pero también había amenazas de acciones navales. En noviembre de ese mismo año el presidente Eisenhower ordenó a unidades navales y áreas que contribuyeran a impedir posibles ataques "de inspiración comunista" sobre Guatemala y Nicaragua, considerando a Cuba como posible país agresor.

La OEA logró acuerdos parciales. Se decidió no modificar la Carta Orgánica y reforzar la Operación Panamericana. Su actitud prudente contrastaba con la de la Junta Interamericana de Defensa, que en diciembre de 1960 acusaba a Castro de obstaculizar la lucha contra el comunismo.

En enero de 1961, Estados Unidos rompió relaciones con el régimen cubano. El presidente Eisenhower anunció esta decisión declarando que la paciencia de su país estaba colmada. También rompió relaciones Perú y se produjo una fuerte discusión en Uruguay respecto a la misma decisión.

Las posiciones extremas adoptadas por ambos contendientes impedían la acción de algunos países, como el nuestro, que intentaban disminuir las tensiones por vía de la mediación. En marzo de 1961, una iniciativa argentina en tal sentido fue rechazada por Cuba que la describió como "lamentablemente inútil", culpando a Estados Unidos de la situación.²³

La decisión de apelar a la violencia se puso de manifiesto cuando Estados Unidos le brindó apoyo a los contrarrevolucionarios que intentaban derrocar a Castro y fueron derrotados en la Bahía de los Cochinos. Este revés hizo que el gobierno estadounidense necesitara la legitimación de los demás países del continente. En mayo de 1961, el subsecretario de

naciones americanas no desean que la guerra fría penetre en el hemisferio. 'Tengamos ahora el coraje –afirmó– de aplicar fielmente los principios que guían la convivencia americana'.".

²³ *La Prensa*, 9/3/61; pág. 1, col. 5-6-7-8.

Estado Chester Bowles afirmaba: "Decrecerá la influencia del castrismo si Estados Unidos y la América latina forman sociedades libres y democráticas".²⁴

Para evitar la ampliación del modelo castrista, la administración Kennedy ofreció un proyecto muy ambicioso de desarrollo de Latinoamérica. Sus funcionarios veían muy claramente la relación existente entre atraso y revolución. Este apoyo incluía la ampliación del equipamiento para las estructuras militares, desdeñando el peligro que esas fuerzas significaban para el débil orden democrático.

En las deliberaciones de Punta del Este, durante el mes de agosto de 1961, se manifestaba una esperanza compartida sobre el plan de Kennedy "Alianza para el Progreso". El plan se iniciaba con un avance de ayuda inmediata que iba a proveer mil millones de dólares en seis meses.

Al día siguiente de la firma de los acuerdos (el 19 de agosto de 1961), la visita del delegado cubano-argentino Ernesto Guevara al presidente Frondizi en Olivos provocó un profundo malestar en las fuerzas armadas de nuestro país, que utilizaron el episodio para avanzar aún más sobre el cada vez más debilitado gobierno constitucional. Tres días después, en Brasil se produjo una grave crisis política, originada porque Quadros había condecorado a Guevara; las presiones militares resultaron tan intensas que el Presidente presentó su renuncia.

Ambos episodios demuestran que la ayuda económica estadounidense exigía contraprestaciones en el terreno político. La administración Kennedy, mediante sus funcionarios, expresaba en toda ocasión favorable lo prioritario que resultaba para su país el desarrollo de América Latina.²⁵

A principios de 1962 quedaba como problema continental a resolver la infiltración comunista en Cuba, que sería tratada en la reunión de la OEA a realizarse en Punta del Este. Las naciones latinoamericanas adoptaban diversas posturas frente al problema cubano. En enero de 1962, *The New York Times* afirmaba que en América latina había una tendencia a "mirar a otro lado" cuando se mencionaba el comunismo cubano. Agregaba que la guerra fría era la preocupación básica de Estados Unidos, mientras que los latinoamericanos creían que sólo les afectaba indirectamente, señalando que temían y aborrecían más la intervención estadounidense, y que la reacción estadounidense frente a Castro beneficiaba económicamente a esas naciones.²⁶

La diversidad de posiciones hacía imposible llegar a un acuerdo unánime. A fines de enero de 1962 se consideraba que había tres bloques en la reunión de Punta del Este. El primero liderado por Estados Unidos y sus aliados incondicionales de Centroamérica y el Caribe propiciaba un castigo severo que incluyera ruptura diplomática y económica de toda América Latina con La Habana. El segundo compuesto por Brasil, México, Bolivia y Ecuador era abstencionista, y el tercero –Argentina, Uruguay, Venezuela y Chile– se oponía al quiebre, favoreciendo una condena del régimen izquierdista, sin llegar a la ruptura en forma colectiva.

²⁴ *Clarín*, 29/5/61; pág. 5, col. 1-2-3.

²⁵ *El Mundo*, 4/9/61; pág. 4, col. 1-2-3; "Dillon: Latinoamérica tiene prioridad absoluta. Washington, 3 (Reuter) – El secretario del Tesoro, Douglas Dillon, declaró hoy que EE.UU. atribuía más importancia al desarrollo de la América latina que al de cualquier otra región del mundo. 'El significado básico de la alianza para el progreso – dijo– es que EE.UU se ha comprometido a dar mucha más prioridad que en el pasado al desarrollo de la América Latina. Hemos convenido ahora que el desarrollo en este continente, una vida mejor para nuestros pueblos, es más importante para nosotros que cuanto suceda en cualquier otra parte del globo, y vamos a conceder una verdadera prioridad a nuestros amigos latinoamericanos'."

²⁶ *El Mundo*, 9/1/62; pág. 6, col. 3-4-5.

A principios de febrero hubo un acuerdo entre Argentina y Brasil respecto a una actitud abstencionista, pero fue objetado por las fuerzas armadas de nuestro país que se oponían a dicha postura. La presión militar forzó a nuestro gobierno a tomar medidas progresivas que culminarían con la ruptura de relaciones con Cuba. El primer paso fue el retiro del embajador argentino en La Habana.

La debilidad del gobierno civil de nuestro país no pudo resistir la presión militar, por lo que cambió su voto en la reunión de la OEA, concretando la ruptura de relaciones con Cuba, con lo que quebraba el acuerdo diplomático que había alcanzado con Brasil. El voto argentino permitió la expulsión de Cuba. El *Jornal do Brasil* comentó en un editorial que la primera víctima de la conferencia era el prestigio del presidente Frondizi y la democracia argentina.

Pero tal como lo habían anticipado los funcionarios estadounidenses, el apoyo político tenía recompensas: a fines del febrero la Alianza para el Progreso otorgó a la Argentina 150 millones de dólares para proyectos de desarrollo.

La situación de Brasil era lo suficientemente explosiva como para que también recibiera ayuda. A fines de febrero, un editorial de *The New York Times* afirmaba que la gravedad de la situación económica, política y social brasileña era tan evidente que atraía la atención de todos los que se interesaban por América Latina, por lo que planteaba que Estados Unidos podía y debía ayudar a Brasil. La ayuda en cuestión iba a ser para la región noreste del país.²⁷

VI. Proyectos para el establecimiento de un mercado común

La idea de crear un mercado común se planteó con visos de realidad, al inicio de la experiencia desarrollista. En diciembre de 1958, Argentina, Brasil y Chile informaron al Comité de los 21 que avanzaban gradualmente hacia la integración de sus economías, haciendo saber oficialmente que ya habían realizado progresos en un programa de cooperación económica.

Durante el mes de marzo de 1959 los representantes de Argentina, Brasil, Uruguay y Chile negociaron el convenio de pagos que iba a orientar el accionar del mercado regional, propiciado por CEPAL. Dicho mercado se inició como una zona de libre comercio que alcanzaría al 80% de los productos y regiría por diez años.

• La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

En el período desarrollista varios países coincidían en la búsqueda de acuerdos más ambiciosos para promover la integración económica, lo que se manifestaba en muchas reuniones y compromisos que se fueron concretando. Para promover los acuerdos de libre comercio era necesario allanar muchos obstáculos; los proyectos despertaban variadas expectativas, y la posibilidad de llevarlas a la práctica atraía a diversos intereses regionales. En julio de 1959 se concretó una reunión sobre libre comercio latinoamericano en Lima, y a su término se convino en elegir como sede a Montevideo para la siguiente conferencia que se efectuó en octubre de ese año.²⁸

²⁷ *El Mundo*, 28/2/62; pág. 3, col. 1-2-3.

²⁸ *La Nación*, 5/10/59; pág. 4, col. 9; Visiones de América "... La zona de libre comercio. El programa que aspira a obtener en la América latina un poderoso bloque económico acaba de recibir un estímulo y un empuje indudables con el acuerdo suscripto por siete naciones sudamericanas en la reciente conferencia de

La búsqueda de coincidencias en los aspectos comerciales tenía que cubrir también los aspectos financieros. En la reunión de enero de 1960 en Montevideo hubo una conferencia de representantes de los bancos centrales de Argentina, Brasil, Chile, Perú, Bolivia, Paraguay y Uruguay, que estudiaban la adopción de un posible sistema de créditos en el Cono Sur.

A principios de febrero de 1960 se firmó el tratado que creaba la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. En un editorial *The New York Times* comentaba que el acuerdo debía "servir de base para la industrialización conjunta, para una mayor producción en masa y para una actividad más eficaz en el futuro".²⁹

Hacia fines de 1960, Colombia y Ecuador manifestaban su interés en adherir al tratado. El proyecto mostraba un principio de equidad al ofrecer a los menos desarrollados, tales como Paraguay y Ecuador, tratamientos preferenciales.

A fines de 1961 se habían puesto de manifiesto los trabajosos mecanismos del sistema. La demora en las negociaciones para la efectiva puesta en marcha del plan de liberación de aranceles obedecía a las consultas que las delegaciones debían realizar con sus respectivos gobiernos y estos, a su vez, con los sectores de la producción y la industria.

A pesar de las dificultades, a principios de 1962 se habían alcanzado algunos logros. En marzo de 1962 se negociaban las listas de productos con Colombia, a partir de su ratificación del Tratado de Montevideo.

VII. La integración europea

Los avances europeos en materia de integración tenían un doble efecto sobre América Latina por un lado, funcionaban como ejemplos a seguir, pero, por el otro, resultaban muy peligrosos desde el punto de vista comercial, ya que disminuían las posibilidades de los exportadores de bienes primarios en esos mercados. De todos modos, había teóricamente posibilidades de negociación; en abril de 1958 los países de la Comunidad Europea declaraban su voluntad de alcanzar un entendimiento económico con Latinoamérica.

Las políticas europeas hacia las ex colonias africanas debilitaba la posición de nuestras exportaciones. En abril de 1958, el canciller brasileño sugirió que las naciones latinoamericanas podrían llegar a boicotear los productos de Europa, si el Mercado Común Europeo comprara en Africa las materias primas que generalmente adquiría en Latinoamérica.

El presidente Frondizi, en julio de 1960, al regreso de su viaje por Europa manifestó su profunda comprensión de los cambios cualitativos que se habían producido: "Hace quince años, al concluir la Segunda Guerra Mundial, Europa era un campo de ruinas y desolación....En esa época la Argentina vivía en prosperidad, con grandes reservas de oro y divisas que le hubieran permitido, merced a sus propios recursos, pasar a ser una de las naciones más adelantadas, si entonces se hubiera promovido una explotación valiente, honesta e inteligente de sus riquezas materiales. El resultado de ambas evoluciones está a la vista. En los quince años posteriores a la guerra, Europa está lanzada a los más altos

Montevideo. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, al firmar el proyecto de tratado que encamina las relaciones hacia la conquista del mercado común, pasando previamente por la zona de libre comercio, anticipan con visión comprensiva y solidaria el plan que habrá de cumplirse el día cercano en que los ministros de Relaciones Exteriores, reunidos también en Montevideo, certifiquen – si ello llega a producirse como se espera- lo que han suscripto con carácter provisional los representantes a la conferencia recientemente finalizada."

²⁹ *La Prensa*, 19/2/60; pág. 1, col. 7-8-9.

niveles de expansión y de progreso. Entre tanto, la Argentina agotó sus divisas, arruinó su crédito exterior, consumió más de lo que produjo y, sobre todo, no cambió las bases de una estructura económica que ya impedía el desarrollo nacional desde antes de la guerra..."³⁰

Las políticas agrícolas europeas constituían un serio obstáculo para el comercio de nuestros países en el mercado internacional. Los intentos contra la discriminación comercial encontraban dificultades insalvables. En noviembre de 1961, el delegado argentino en la XI Conferencia de la FAO, realizada en Roma, expuso que "La Argentina sigue con creciente preocupación la puesta en marcha de acuerdos regionales de integración económica que han formulado entre sus objetivos la realización de una política agrícola, que tiende a lograr el autoabastecimiento dentro del área, cerrando sus fronteras para los productos competitivos del exterior."³¹

En enero de 1961, los países del Mercado Común solucionaron sus diferencias sobre las cuotas de productos agrícolas al definir la financiación de la política agraria común, la aplicación de la cláusula "de escape" para cada uno de los Estados miembros y la progresiva armonización de los precios de esos productos.

En diciembre de 1961, en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social realizada en Washington, el ministro de Economía argentino instó a las naciones latinoamericanas a procurar la eliminación de las restricciones impuestas por los países del Mercado Común Europeo por medio de subsidios, discriminación y restricciones, añadiendo que nuestros países deberían actuar bilateral, multilateral o colectivamente para eliminar tales prácticas.

VIII. Conclusiones

El fracaso del proyecto desarrollista de integración se debió a la interacción de una multiplicidad de factores negativos. Los condicionamientos externos se multiplicaron a partir de las tensiones político-estratégicas desatadas por el desafío cubano a la hegemonía estadounidense. Por un lado la Alianza para el Progreso pareció ofrecer una propuesta de cambio de las estructuras que perpetuaban el atraso latinoamericano pero por otra parte el énfasis puesto por el gobierno de Estados Unidos sobre la defensa militar contra una posible intervención soviética alentó una cada vez mayor politización de las fuerzas armadas.

En cuanto a los condicionamientos internos, las propuestas desarrollistas no lograron que las mayorías populares asumieran y compartieran sus proyectos, por lo que estos dirigentes se encontraron muy debilitados ante fuerzas armadas que, aprovechando la secular debilidad de las instituciones estatales de nuestros países, tomaron el poder como medio de prevenir el avance comunista en el continente. ■

³⁰ Frondizi, Arturo, "Mensajes Presidenciales (1958-1962)"; ed. Centro de Estudios Nacionales, Buenos Aires, 1976 – T. III. pág. 297; citado por Cresto, Juan: *Presidente Frondizi. la política internacional a través de sus viajes al exterior*, Edivern, año 2001; págs. 117/118.

³¹ *La Nación*, 10/11/61; pág. 2, col. 4-5.

Publicaciones

HALPERIN, MARCELO; *Principios jurídicos del multilateralismo económico. Situación de los países en desarrollo*; Buenos Aires, Colección Aroha, Altuna Impresiones, 2004; 120 páginas.

Como en todo ámbito en el que se establecen relaciones recíprocas entre Estados, también en el multilateral se plantea la cuestión relativa al nivel de equidad que alcanzan esos vínculos. Determinarlo resulta más necesario cuando los participantes son países desarrollados y en desarrollo, debido a las disparidades básicas que los separan. Sobre la búsqueda del punto de equilibrio entre unos y otros transitan las dos secciones de este libro.

- r Formular la hipótesis sobre la existencia de una comunidad económica internacional conlleva a sostener la vigencia de un derecho económico internacional, moldeado conforme al cariz adoptado por el comportamiento de los Estados en sus relaciones recíprocas, desde el fin de la segunda guerra mundial. A partir de esta primera hipótesis el autor plantea la segunda: el mencionado derecho no conformaría un sistema orientado a garantizar el libre comercio, una dinámica de los mercados, o el desarrollo de las fuerzas productivas en el mundo. Sólo se trataría, en cierta medida, de conciliar o equilibrar intereses contradictorios entre Estados y, al mismo tiempo, entre dichos Estados y otros actores económicos que desempeñan un significativo papel en el comercio, los mercados y la producción.

Tras la vigencia de ese derecho económico internacional se despliega un trasfondo ideológico materializado en el concepto de globalización. Este fenómeno tornaría estéril la regulación de los procesos económicos y financieros internacionales, pues ellos estarían gobernados por el azar o fuerzas económicas todopoderosas, cuyos manejos escaparían a alguna forma de encuadramiento. Esta concepción generalizada, aunque opuesta al pensamiento racional profesado por académicos, funcionarios y técnicos gubernamentales, no deja de tener su influencia en las negociaciones internacionales para terminar por socavar el sustento jurídico en el que se deberían basar.

Hecha la crítica de esta visión, Halperin se aboca a trazar, también de modo crítico, las condiciones en las que se desenvuelve la comunidad económica internacional y el sistema jurídico en el que se asienta. En primer lugar, se refiere al principio de igualdad jurídica de los Estados. En el ámbito económico se traduce como de no discriminación, y respecto del comercio y las inversiones se expresa en la cláusula de la nación más favorecida. Como toda regla, ésta también admite excepciones, que tanto en el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, 1947) como en la Organización Mundial de Comercio (OMC, 1995) deben ser expresamente acordadas. En el ámbito del GATT se pactaron diversas excepciones: a mediados del decenio de 1960 el criterio de no reciprocidad se incorporó como capítulo IV del Acuerdo General; en la década de 1970, se institucionalizaron los *waivers* o permisos y al finalizar la Ronda de Tokio (1979) se estipuló la cláusula de habilitación. Mediante esta última adquirieron legitimidad los tratamientos preferenciales del comercio de bienes entre países en desarrollo, a lo que se agregaron los sistemas generalizados de preferencia conferidos por los países industrializados a los países en desarrollo. Las ventajas obtenidas comenzaron a ser erosionadas en el decenio de 1980. Durante el curso de la Ronda Uruguay –1986-1994– se impuso el multilateralismo en su expresión más lata. Esto significa oposición a

las excepciones, con el consiguiente aplazamiento de los reclamos de los países en desarrollo. Para resumir –hasta la simplificación de nuestra parte porque Halperin lo explica con sólidos fundamentos–, entre un concepto de liberalización entronizado hasta el punto de cuestionar el sentido mismo del Estado, y un multilateralismo en el que los Estados se limitarían a admitir una plena liberalización de las transacciones internacionales de bienes y servicios, el autor pregunta hacia dónde conducirían la conjunción de ambas ideas.

Elaborar la respuesta pertinente implica –ubicada la economía en el “ámbito globalizado” en el que se desenvuelve– determinar respecto de la economía internacional la fuente y el fundamento de sus disposiciones regulatorias.

Para eso se remite a la etapa inmediata a la segunda posguerra. Conforme a los Acuerdos del Bretton Woods, había un equilibrio en las relaciones entre la comunidad económica internacional –integrada por el GATT, el FMI y el Banco Mundial– y los Estados nacionales. Las circunstancias cambiantes del escenario internacional afectaron, a lo largo del tiempo, el equilibrio de la distribución de competencias entre una y los otros. A partir de la existencia de la OMC gana terreno la comunidad económica internacional y se reduce el espacio de los Estados, y así se modifican sus respectivos papeles. Los Estados, presionados por intereses privados, deben reforzar sus posiciones para conquistar mercados y constituyen, por ejemplo, el Grupo de los Siete, la Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económico, y esquemas de integración. También la comunidad económica internacional incorpora los reclamos de intereses privados diversos como los de las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de consumidores, los grupos ecologistas, la denominada sociedad civil, entre otros. Tales intereses, los privados y los corporativos, ejercen una doble influencia. Por un lado, inciden en la política interna con la que se formulará la posición nacional en las negociaciones internacionales y, por el otro, se incorporan en el debate determinante de las reglas finalmente adoptadas por la comunidad económica internacional.

Por cierto, la complejidad del marco en que se desempeña la economía, y dado su carácter globalizado, requiere la viabilidad de negociar ajustes a las reglas vigentes, a fin de afrontar oportunamente los problemas derivados de los efectos indeseables de la globalización de los mercados. Y esa necesidad explicaría la naturaleza intergubernamental de la OMC, tal como lo fue la del GATT. No es de extrañar entonces, que en el inicio de una nueva ronda de negociaciones multilaterales en Doha, en noviembre de 2001, en la respectiva Declaración Ministerial, se reafirme la significación de la negociación permanente.

La primera parte se completa con consideraciones sobre la ronda de Doha –llamada del milenio– en marcha, el movimiento antiglobalización y una serie de conclusiones generales.

- r La segunda parte expone las reglas de juego de la comunidad económica internacional. Puesto que las relaciones vigentes en ella se enfocan desde una perspectiva jurídica, cabe examinar de modo sistemático los principios y criterios interpretativos de mayor significación. Están basados en los pronunciamientos arbitrales aplicados por el sistema de solución de disputas, primero del GATT y luego de la OMC. Con estos pronunciamientos se elabora una jurisprudencia conformada por el “encadenamiento de interpretaciones casuísticas del derecho que alimentan a la comunidad económica internacional suministrándole una ‘affectio societatis’ o solidaridad de intereses de alcance prácticamente mundial”. De este modo, las posiciones divergentes encuadran en las reglas acatadas y constituyen un sistema de retroalimentación, que se ha de suponer constructivo.

El derecho internacional económico actual es el resultado de un proceso que se inició al término de la segunda guerra mundial, cuando los vencedores de la contienda sentaron las bases de las relaciones entre sí y para el resto de los países. Esas bases expuestas en los Acuerdos de Bretton Woods son el origen del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*: GATT; 1947). Los dos primeros organismos proporcionaron el soporte financiero al comercio de bienes físicos, cuyo ordenamiento competía al GATT, único intercambio que entraba en su órbita. Las regulaciones se orientaron a poner límites a la protección arancelaria, a las medidas restrictivas no arancelarias y a las subvenciones predatorias. En sucesivas rondas de negociaciones multilaterales se impusieron reducciones más estrictas a aquellas limitaciones iniciales.

Al finalizar la Ronda Uruguay en 1994 se firmó el Acuerdo de Marrakech y se creó la OMC. De este modo se introdujeron modificaciones en la estructura institucional anterior de las relaciones económicas internacionales y entraron en vigencia los Acuerdos Multilaterales y los Acuerdos Plurilaterales. Los primeros son obligatorios para todos los miembros de la OMC y constituyen la mayoría. Los segundos, en número reducido, sólo rigen para los miembros que los hayan aceptado. Asimismo, las modificaciones más significativas al GATT, incorporadas mediante la institución de la OMC, consistieron en sumar los denominados temas nuevos: protección de la propiedad intelectual, comercio de servicios, inversiones relacionadas con el comercio, entre otros. Asimismo, se confirió una nueva formulación al sistema de solución de diferencias. Desde el punto de vista jurídico significa que los principios han aumentado en número y en peso, no sólo porque las disciplinas multilaterales afectan las políticas económicas internas de los Estados sino, que el mayor peso de las obligaciones representa menores posibilidades y tolerancia a la evasión y la elusión a las reglas. Si bien el GATT fue durante décadas el campo de una batalla reglada entre los países industrializados y el mundo en desarrollo, la Ronda de Uruguay define un nuevo status en esta controversia estructural y con él se perdieron muchas conquistas alcanzadas por los países en desarrollo a lo largo de muchos años de acción perseverante en las negociaciones, tales como los tratamiento preferenciales.

A partir de los cambios indicados, el autor señala cuáles son los criterios actuales de juridicidad del derecho económico internacional mediante los que se evalúan las medidas y las prácticas estatales: pertinencia y proporcionalidad. Se emplean para examinar las medidas y prácticas estatales cuando son cuestionadas a fin de determinar el daño que ocasionan. En la práctica, antes que una rígida tipificación configurada por las normas se apela a un enfoque pragmático. En tal sentido, puede ser un ejemplo la cláusula de anulación y menoscabo, ya aplicada en el GATT de 1947. Su incorporación en el derecho económico internacional significa superar ópticas meramente legalistas o empeñadas en atenerse con exclusividad a prescripciones normativas.

El autor también se refiere a los principios generales cuyo contenido deriva de la solución de controversias sometidas a los procedimientos y las pautas previstas en la OMC. Por eso, es la actividad arbitral más que la codificación o el análisis doctrinario la que delimita el contenido y el alcance de las regulaciones, dando lugar a una secuencia normativa cuya fuente de actualización radica en la solución de sucesivos conflictos reales.

Halperin señala –y explica– entre “los principios que nutren las disciplinas multilaterales y cuyo contenido es en buena medida el resultado de la jurisprudencia del GATT”, los siguientes:

- cumplimiento de lo acordado (*pacta sunt servanda*);

- cláusulas de la nación más favorecida;
- integración económica como excepción a la cláusula de la nación más favorecida;
- trato nacional;
- distinción entre la cláusula de la nación más favorecida y el trato nacional;
- el trato nacional y el proteccionismo vinculado al movimiento antiglobalización;
- protección de la vida y la salud;
- libre acceso a mercados y su contraposición a otros principios;
- protección de los recursos naturales no renovables;
- seguridad nacional;
- seguridad alimentaria;
- principios de protección de la agricultura;
- seguridad jurídica;
- lealtad comercial;
- transparencia;
- trato especial y diferenciado.

Por la importancia acordada a los principios generales en cuanto a su función directriz del comportamiento en el ámbito multilateral y a su derivación de la tarea arbitral, no cabe sino colocar en un primer plano el mecanismo de solución de disputas de la OMC.

A su respecto cabe distinguir la competencia material y el funcionamiento de este mecanismo. Una primera cuestión a considerar entonces es cuáles son los conflictos susceptibles de ser resueltos por ese mecanismo. Ya que el Entendimiento sobre Solución de Disputas indica los acuerdos “abarcados”, se trataría de los que se suscitan dentro de ese marco. A partir de esta determinación, cabe detallar las reglas de funcionamiento de ese mecanismo. El autor indica:

- la carencia de coacción en cuanto al incumplimiento de los pronunciamientos no provoca sanciones coercitivas sino que además de acarrear consecuencias en las relaciones comerciales entre reclamante y reclamado, puede afectar a las de este último con terceros Estados;
- el criterio jurisprudencial de estimar los textos legales a la luz de los comportamientos previos de los Estados en sus relaciones recíprocas, se convierte en antecedente de interpretación del derecho internacional económico;
- de la prueba –cuyo contenido está sujeto a requisitos específicos– la carga recae en quien la alega; la inversión es infrecuente;
- el pronunciamiento arbitral no descarta la invocación por una misma parte de distintos principios en sustento de su posición.

El examen de los temas abordados evidencia la relevancia de los pronunciamientos arbitrales resultantes del funcionamiento del mecanismo de solución de disputas de la OMC. En última instancia, es el que proporciona los parámetros a observar por los Estados cuyos intereses contrapuestos en sus relaciones recíprocas ponen en colisión principios básicos de las disciplinas multilaterales. Su conciliación se decide conforme a ese mecanismo. De tal modo, amén de resolver un conflicto, tiene lugar un continuo proceso de generación de patrones con validez en el ámbito multilateral, otra arena más del debate países desarrollados versus países en desarrollo. ■ C. A-G y N.M.

● Direcciones electrónicas útiles

Universia Argentina -Portal Universitario- www.universia.com.ar	Fundación Konrad Adenauer Stiftung www.kas.org.ar	Comisión Parlamentaria Conjunta www.cpcmercosur.gov.ar
---	---	--

<p>Autoridades del IIL-UNLP</p> <p><u>Directora</u> Noemí Mellado</p> <p><u>Secretarios de la Maestría</u> Marcelo Halperin Sergio R. Palacios</p> <p><u>Secretaria Académica</u> Mirta Estela Miranda</p>	<p>Informe Integrar</p> <p><u>Directora Editora</u> Noemí Mellado</p> <p><u>Directora Asistente y</u> <u>Coordinadora Académica</u> Clara Amzel-Ginzburg</p>
---	---

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.
Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.
Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.