

ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA
Caseros (Pcia. de Buenos Aires)
23–26 de septiembre de 2008

ISBN: 978-950-34-0492-8

Las materias primas y el sistema económico internacional: América Latina desde la periferia

Silvina M. Romano*

Frente a la actual crisis alimentaria mundial, una de las sentencias del presidente del Banco Mundial (Robert Zoellik) fue la siguiente: “Mientras en muchos países están preocupados por llenar el tanque de nafta, muchos otros en todo el mundo están luchando por llenar sus estómagos, y cada día se hace más difícil” (Grupo Banco Mundial, 11 abril 2008). A partir de los primeros meses de 2008, Zoellick se ha ocupado de dar a conocer la posición del Banco sobre esta crisis, que obedece a la suba “sin precedentes” del precio de los alimentos, causada, en buena medida, por la producción de biocombustibles en los países centrales, especialmente en Estados Unidos¹. Con respecto a las posibilidades de resolver este conflicto, manifestó: “El mundo puede hacer esto. Nosotros lo podemos hacer. Podemos concertar un nuevo acuerdo para la política alimentaria mundial” (Grupo Banco Mundial, 11 abril 2008). Esta actitud optimista resulta difícil de sostener cuando revisamos la experiencia de los países periféricos desde fines de la segunda guerra mundial, especialmente los latinoamericanos, caracterizada por permanentes crisis en el sector externo de sus economías, debido a la inestabilidad del mercado de productos primarios, sumado a los efectos perjudiciales ocasionados por los subsidios y aranceles implementados por los países centrales. Tal panorama desfavorable para los exportadores de materias primas no hizo más que empeorar a lo largo de los últimos cincuenta años, hecho comprobado en el “fracaso” de la Ronda Doha en el marco de la Organización Mundial de Comercio (iniciada en diciembre de 2001² y concluida el 30 de julio de 2008), según

* Lic. en Historia y Lic. en Comunicación Social; Doctoranda en Ciencia Política, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. Becaria de CONICET.

¹ Estados Unidos produce el 40 por ciento del maíz mundial y cerca de la mitad del volumen exportado, cualquier variación en su cosecha (como la decisión de destinar la mayor parte a la elaboración de etanol) sacude el mercado. La otra causa de la actual crisis alimentaria son los cambios climáticos, que afectan las “existencias” de cereales (Baillard, 2008: 4-6).

² Al comienzo de la Ronda se señalaba lo siguiente: “Recordamos el objetivo a largo plazo, mencionado en el Acuerdo [Acuerdo de Agricultura, 2000], de establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos

la percepción del director de la OMC, Pascal Lamy. La falta de consenso se centró en la negativa de los países centrales, encabezados por Estados Unidos, a las propuestas de generar mecanismos para integrar a los agricultores más pobres al circuito comercial mundial y para reducir las barreras a las exportaciones en general. Evidentemente los resultados indican “un fracaso colectivo” que perjudica más que nada a los “países en desarrollo” (La Jornada, 30 de julio 2008).

Entre el grupo de instituciones internacionales abocadas a cuestiones financieras y económicas, el organismo que tiene por misión abordar las relaciones comerciales entre países “en desarrollo” y países desarrollados, es la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). Su actual secretario general, en un reciente comunicado, dejó en claro que la “prolongada declinación del sector agrícola en los países pobres” es “causada en parte por las importaciones de alimentos subvencionados de las naciones ricas del mundo”, lo cual implica una mayor vulnerabilidad de los países pobres frente al aumento de los precios. A esto agregó: “Es simplemente escandaloso que se permita que la codicia y la especulación causen hambre a escala masiva (...) es particularmente desalentador que el alza del costo de los alimentos sobrevenga después de cinco años de impresionante crecimiento económico en el mundo desarrollado” (UNCTAD, 3 junio 2008)³.

Estas declaraciones, sumadas al reciente fracaso de la Ronda Doha, dejan en evidencia que, a pesar de las múltiples reuniones, declaraciones, planes y proyectos de trabajo realizados por instituciones internacionales y por algunos gobiernos de los países centrales, orientados a reducir las asimetrías del sistema económico mundial, no hay suficiente “predisposición” como para modificar las reglas de juego a favor de los países subdesarrollados. La postura de los países centrales con respecto al mercado de materias primas no es nada novedosa. De hecho, cada uno de los aspectos presentes en la agenda actual en lo relativo a la crisis de alimentos mundial, como lo son la inestabilidad del mercado de materias primas; los

específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales (...) Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha y sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio” (Organización Mundial del Comercio, Declaración Ministerial, Plan de Trabajo, apartado 13, Doha 2001).

³ Interesa retomar aquí el siguiente párrafo de la declaración final del 52º período de sesiones de la UNCTAD (Ginebra, octubre 2005): “A la luz de los actuales desequilibrios mundiales, se reconoce en general que la futura evolución de las condiciones externas del desarrollo es incierta; la inestabilidad de los precios de los productos básicos plantea un grave riesgo para la sostenibilidad del crecimiento, y se requiere una mejor coordinación internacional para reducir la inestabilidad de los precios de los productos básicos y el tipo de cambio. Se indica también que hay que reformar el sistema financiero internacional para garantizar una mayor estabilidad financiera en el mundo” (UNCTAD, 2005).

subsidios y aranceles de los países desarrollados; la necesidad de mecanismos que regulen no sólo los precios de las materias primas sino la estabilidad financiera internacional, etc., protagonizaron los debates y negociaciones de posguerra, especialmente en el ámbito interamericano.

Nuestro objetivo, por consiguiente, es exponer algunas de las continuidades con respecto al comercio de materias primas y su incidencia en el desarrollo y subdesarrollo, a través de discusiones y declaraciones realizadas en el marco de organismos internacionales, interamericanos y nacionales en el período que se extiende entre la reunión de Bretton Woods (1944) y la primera crisis del petróleo (inicios de 1970). A estos fines, describiremos en primer lugar, las características del orden económico de posguerra y las dificultades que suponía para los países “en desarrollo” exportadores de materias primas. En base a este contexto, enunciaremos los mecanismos propuestos a nivel internacional para reducir la brecha entre naciones industrializadas y países “atrasados” exportadores de materias primas, como la Ronda Kennedy del Acuerdo General sobre Tarifas y Aranceles (GATT) y la Conferencia de las Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Posteriormente, abordaremos las discusiones sobre el mercado de las materias primas en las relaciones interamericanas, relaciones que encarnan por excelencia la dinámica centro-periferia materializada en la postura de Estados Unidos como potencia hegemónica, y América Latina como área subdesarrollada periférica. Haremos referencia a las opiniones de funcionarios, políticos, empresarios e intelectuales estadounidenses al respecto, relacionándolas con la propuesta de desarrollo de la “primera CEPAL”⁴ y la postura de algunos funcionarios y políticos latinoamericanos críticos con respecto a las reglas y funcionamiento del sistema económico internacional.

Contexto de las discusiones sobre libre cambio y proteccionismo en la posguerra

A fin de situar nuestro análisis, entendemos que resulta fundamental dar cuenta de las características de América Latina como espacio periférico exportador de materias primas. A fines del siglo XIX, como consecuencia de la transformación de recursos productivos de los países en plena revolución industrial hacia la periferia, se llevó a cabo un aumento del comercio internacional que alcanzó dimensiones sin precedentes en cuanto a volumen, diversidad y extensión geográfica. Esto implicó que los espacios periféricos se dedicaran a la producción y exportación de materias primas necesarias para la producción de manufacturas en los países

⁴ Consideramos que la primera CEPAL agrupa los trabajos de intelectuales como Prebisch, Furtado, Pinto y Sunkel realizados hasta mediados de los '60, coyuntura en la que se observa un “giro crítico” en sus estudios. Esta clasificación obedece, en parte, a las sugerencias de Blömstrom y Hettne (1990); Dos Santos (2002); Beigel (2006) y Nahón, Enríquez y Schorr (2006).

centrales, dinámica denominada “división internacional del trabajo”. De este modo, los países centrales invirtieron capital en la periferia orientado al sector primario y extractivo, beneficiando a determinadas regiones y dirigiendo la producción hacia el exterior. En orden a esta aceleración en el proceso de exportaciones de la periferia, se generó una urbanización acelerada antes de que los países desarrollaran una actividad industrial, modelo que tendió a aglomerar las actividades relativas al comercio y a la administración en las ciudades en contacto con el exterior. El impulso hacia la exportación de materias primas y la importación de manufacturas se sustentó en las premisas del libremercado, debilitando en buena medida a las industrias locales nacientes. Estas condiciones dieron lugar a lo que se denominó economías “monoexportadoras”, muy vulnerables ante las fluctuaciones de precios del mercado internacional (Sunkel y Paz, 1980).

A partir de la crisis económica y financiera de 1929, se agudizaron las medidas tendientes a proteger las economías nacionales en Estados centrales como Inglaterra, Francia, Alemania y Estados Unidos, países que, asimismo, expandieron su producción primaria y el autoabastecimiento, políticas que siguieron vigentes aún finalizada de la segunda guerra mundial. La Comunidad Económica Europea (1958), alcanzó una política de producción agrícola común llegando al autoabastecimiento de productos primarios a un nivel del 90 por ciento, e incluso llegó a generar excedentes, como en los casos del trigo blando y los lácteos. Tales lineamientos constituyeron, con otros factores, una de las causas del incremento en el intercambio de materias primas entre países desarrollados, reduciéndose, por consiguiente, las importaciones provenientes de los espacios periféricos⁵. Los siguientes datos permiten graficar la situación: en Europa, la importación de productos primarios (hacia 1960) decayó al 57 por ciento del total de las importaciones, mientras que en 1970 disminuyó al 35 por ciento de dicho total. En Estados Unidos se siguió esta misma tendencia, ya que entre 1870 y 1913 este país dedicaba el 65 por ciento de sus importaciones a los productos primarios, disminuyendo a los porcentajes apuntados para Europa entre 1960 y 1970 (Ferrer, 1976: 29, 33-34). Este proceso condujo a la pérdida de participación en las exportaciones mundiales de los productos primarios, y por consiguiente, de los países periféricos.

Las tendencias proteccionistas hacia el interior de los Estados centrales, se implementaron de manera simultánea a la instauración del orden económico internacional de

⁵ En un artículo redactado por Lincoln Gordon a principios de 1960, queda clara la conveniencia y necesidad de esta tendencia, al menos para los países centrales: “Con respecto a los grupos industrializados, es de gran importancia que las tarifas sean bajas, y que la meta del intercambio libre global para los productos entre los países avanzados se mantenga constante, y sea una meta progresivamente alcanzada. Esto es importante (...) para lograr la incorporación al sistema de un número significativo de países como Canadá, Australia y Japón, que aún no encajan correctamente en algunas de las áreas de libre comercio. Con suerte, algunas de las naciones semiindustrializadas se moverán hacia esta categoría a medida que pase el tiempo...” (Gordon, en United States Joint Economic Committee, 1965: 9, las cursivas son nuestras).

posguerra, basado en las premisas neoclásicas de los beneficios del libre comercio y las ventajas comparativas⁶, institucionalizado en torno a organizaciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el GATT. De este modo, convivieron por un lado, las políticas económicas internas de los países desarrollados, orientadas al pleno empleo para evitar otra crisis como la del '30, con la doctrina de liberalización a nivel de relaciones económicas con los demás Estados (Dell, 1984: 7). Esta dinámica profundizó las asimetrías en el comercio internacional, aspecto que fue puesto de manifiesto en la Asamblea General de las Naciones Unidas a fines de 1952, en la cual se aprobó una resolución que trataba acerca del financiamiento del desarrollo económico mediante el establecimiento de precios internacionales “justos y equitativos” para los artículos de primera necesidad. Las dos terceras partes de la Asamblea (mayoría necesaria para aprobar la resolución) se formó con los países subdesarrollados, los países industrialmente avanzados (mucho menos numerosos) votaron en contra de dicha resolución. Esto llevó a Myrdal (1964) a afirmar: “En el terreno internacional no hay nada parecido a la solidaridad en la actitud de los países prósperos hacia los pueblos y las industrias de los países subdesarrollados” (p. 315). Por otra parte, esto también había cobrado importancia en ocasión de la asamblea de Bretton Woods, cuando Keynes, además de proponer la constitución de un fondo financiero internacional, planteó la necesidad de establecer una “Agencia Internacional para el Control de *Commodities*”, a fin de organizar los *stocks* de materias primas a nivel internacional (Singer, 1984: 15). No obstante, al finalizar las negociaciones, se estableció un Fondo Monetario y un Banco Mundial, dejando de lado lo relativo a la creación de un mecanismo orientado a la estabilización de las exportaciones. Algunos años más tarde, Lincoln Gordon (embajador de Estados Unidos en Brasil 1961-1966) aseguraba que “El mercado de productos primarios, por su inestabilidad requiere algún tipo de intervención internacional organizada en los mercados (por ejemplo por medio de stocks amortiguadores en el caso de ciertos minerales y mecanismos de limitación de producción y exportación en el caso del café), los países avanzados deberían cooperar en estos arreglos sobre la base de un mercado libre mundial, sin discriminar en su

⁶ El libre comercio y las ventajas comparativas constituyen el núcleo de la economía neoclásica. Con respecto al primero, Caputo y Pizarro exponen lo siguiente: “La teoría del comercio internacional plantea que existe una lógica interna del sistema de relaciones internacionales que lleva necesariamente al equilibrio, y se considera que cualquier situación de desequilibrio es disfuncional para la estructura misma de dicho sistema; tal desequilibrio se corregirá automáticamente, gracias a los desplazamientos internos que se producirán en ese sistema (...) en íntima relación con el factor anterior, la teoría del comercio internacional entiende las relaciones económicas entre los países sobre la base de la libre competencia de estos en el mercado internacional. Esto significa que los precios de los productos que entran en el mercado mundial sólo son definidos por la fuerza de las leyes de oferta y demanda que rigen en dicho mercado” (French-Davis y Griffin 1967 en Caputo y Pizarro 1975: 14-15). En lo relativo a ventajas comparativas, la economía “ortodoxa” sostiene que: “El principio de las ventajas comparativas es fundamentalmente una idea del sentido común e importante para toda economía; cada individuo, o cada comunidad, o cada país, deben especializarse en la producción de aquellos bienes respecto de los cuales son relativamente más eficientes” (Kindleberger, 1960 en Caputo y Pizarro, 1975:15).

tratamiento con respecto a los países subdesarrollados” (Gordon, 1961 en United States Joint Economic Committee, 1965: 11). Tales afirmaciones dan a conocer que el conflicto de las materias primas no era privativo de los países exportadores, sino que podía afectar al sistema económico internacional en su conjunto. A su vez, también dejan en evidencia que el modelo de libre mercado debía ser “exportado”, especialmente a la periferia, de modo que las preferencias y los mecanismos de discriminación en estos espacios se mostraran como inviables o como “desviaciones” de situaciones normales. A medida que la problemática se agudizaba, incluso el GATT (en 1963) se inclinó por algunas medidas al respecto, acordando que en las negociaciones venideras se depositaría un mayor esfuerzo en la reducción de las barreras para la exportación de los países en desarrollo, a la vez que los países industrializados no esperarían reciprocidad por parte de los primeros (Senador J. Javits en United States Congress, Joint Economic Committee, 1965: 218).

Atendiendo al contexto político internacional, debemos señalar que, desde la perspectiva del gobierno estadounidense, a partir de la década de 1960, el desarrollo de América Latina (que incluía mejores condiciones en el comercio de sus materias primas) devino en un objetivo deseable y necesario en la lucha contra el comunismo internacional; es por ello que pasa a conformar las bases de las relaciones de Estados Unidos con el subcontinente, especialmente después de la revolución cubana, cuando esta política se traduce en el discurso “progresista” y ambiguo de la Alianza para el Progreso. En palabras de Dean Rusk (1962)⁷: “Para nosotros, la Alianza (...) se asienta sobre el concepto que este hemisferio es parte de la civilización occidental que estamos empeñados en proteger” (p. 137).

La oposición a los acuerdos preferenciales y el reforzamiento del libre comercio en la periferia

Las instituciones económicas y financieras de posguerra, promotoras del libre comercio, se opusieron a algunos de los objetivos planteados por los gobiernos latinoamericanos y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a fines de los '50, orientadas al diseño de un proyecto de integración económica regional, finalmente cristalizado en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Las preferencias para países menos desarrollados del área, la conformación de un sistema de compensaciones en monedas locales y la discriminación contra terceros, fueron rechazados por el FMI y el GATT, debido a que propendían a la “discriminación en el comercio” y a la “obstaculización del librecambio” (CEPAL, 1959).

⁷ Dean Rusk fue subsecretario de Estado durante las presidencias de John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson.

Las lecturas de la CEPAL sobre la situación crítica de América Latina, se centraban en el creciente deterioro de los términos de intercambio de las materias primas y el desarrollo industrial insuficiente, con lo cual se recomendaba la implementación de medidas proteccionistas (con límites predeterminados) para la industria naciente y el impulso de la integración regional a fin de ampliar los mercados para favorecer la constitución de industrias de escala, así como para lograr un mejor posicionamiento de América Latina en las negociaciones a nivel internacional (CEPAL, 1959)⁸. El diagnóstico y propuesta de la CEPAL era resultado de la contrastación entre las características histórico-estructurales de América Latina y los principios de la economía neoclásica: el régimen de tenencia de la tierra, el predominio de economías monoexportadoras, la escasa industrialización, la no diversificación, la dependencia de divisas, los continuos déficit en las balanzas de pago, etc., dejaban a la vista que las premisas del libre comercio, por sí mismas, no llevarían a los países latinoamericanos a alcanzar el nivel de desarrollo que caracterizaba a los países centrales. Esta afirmación se fundaba en el hecho de que, a nivel de comercio internacional, resultaba imposible considerar al mundo como una unidad homogénea, a su vez que era imposible estimar de igual a igual a los grandes centros y a los países productores de artículos primarios. De este modo, la protección aduanera aplicada en los centros tenía un efecto completamente diferente a sus resultados en los países periféricos; mientras que en estos últimos permitía, dentro de ciertos límites, lograr el equilibrio exterior, en los países desarrollados, en cambio, acentuaba las grandes disparidades de la dominación internacional en perjuicio de los países subdesarrollados. Ante este panorama, era imposible comprender el fenómeno de la inflación o el fenómeno del desequilibrio exterior sin tener en cuenta los factores estructurales. Por ello, la política “antiinflacionaria” debía integrarse dentro de una política racional de desarrollo económico, y no como un elemento ajeno a esa política. (Prebisch, 1963). Esta aclaración se debe a las importantes presiones por parte de los mecanismos conformados a partir del acuerdo de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial), orientados especialmente a “controlar la inflación” y la “estabilidad”, a fin de allanar el camino para la liberalización del comercio a nivel internacional.

La necesidad de proteger a las economías poco industrializadas o no industrializadas, que formaba parte del planteo estructuralista de la CEPAL, abrevaba en aportes

⁸ Los representantes del GATT, el FMI y el gobierno estadounidense fueron los que presentaron mayores desacuerdos en el borrador de los diferentes Grupos de Trabajo impulsados por la CEPAL para la concreción de un proyecto de integración regional. En un informe elaborado por el FMI en 1961 sobre los problemas de pagos entre los países de la zona de libre comercio latinoamericana, en disenso con la CEPAL, este organismo recomendaba que la zona de libre comercio fuese acompañada no de un sistema de compensaciones zonal, sino de un sistema de liquidaciones en monedas libremente convertibles (FMI, 1961).

como los de Myrdal⁹ y Hirschman, que ponían en duda que la aplicación de los principios neoclásicos pudiera conllevar al desarrollo de las zonas “atrasadas”. El núcleo de estos lineamientos teóricos residía en que si se consideraba conveniente defender el avance industrial de las zonas subdesarrolladas, ello implicaba la participación del Estado para proteger las industrias incipientes y para planificar la economía en general, a fin de destinar las energías al incremento del desarrollo industrial. Cabe señalar que, incluso la economía “ortodoxa”, aceptaba un cierto nivel de protección para la industria incipiente, hasta el momento en que pudiera enfrentar la competencia extranjera (CEPAL, 1969:91)¹⁰.

A nivel internacional, las propuestas de la CEPAL tendientes a “limitar” el libre comercio, se sumaron a las políticas preferenciales promovidas por la Comunidad Económica Europea con sus ex-colonias de ultramar. Es por ello que a nivel general cobraron importancia las discusiones sobre proteccionismo y libre cambio, especialmente aquellas llevadas a cabo al interior del gobierno estadounidense, teniendo en cuenta el rol de potencia hegemónica y su influencia en los organismos económicos y financieros internacionales¹¹.

Mecanismos internacionales para reducir la brecha entre países desarrollados y países “en desarrollo” del “mundo libre”

A pesar de las discusiones y la proliferación de instituciones y organismos destinados a organizar y liberar el comercio, las inversiones etc., los países mas desarrollados seguían manteniendo restricciones a las importaciones, a la vez que subvencionaban su producción primaria, todas medidas claramente contradictorias con las pautas de Bretton Woods acerca de liberar los mercados a nivel mundial. Se plantearon dos vías para resolver este

⁹ Este economista sostenía que el proteccionismo era necesario en los países subdesarrollados para controlar las importaciones de bienes de consumo, pero sobre todo, las de bienes de lujo. Si los países desarrollados no deseaban protección en los países subdesarrollados, ya sabían lo que debían hacer: suprimir las barreras que han elevado contra las importaciones de países subdesarrollados y provocar un flujo de capital a esos países. La protección permitiría generar demanda para industria nacional (Myrdal, 1964). Myrdal puede ser concebido como uno de los principales críticos de los postulados neoclásicos (junto con Singer, Prebisch y Seers) (Blomström y Hettne, 1990: 28-29) y sus lecturas fueron especialmente retomadas por los teóricos de la CEPAL.

¹⁰ La necesidad de proteger la industria naciente fue especialmente abordada por Friederich List, durante primer cuarto del siglo XIX, en su evaluación acerca de las intenciones de Gran Bretaña de imponer libre cambio aún con aquellos países que poseían industrias incipientes; este planteo llegó a su punto más álgido en la década de 1870, cuando se estipuló el paso del “*free trade al fair trade*”. Asimismo, después de la crisis de 1930, fue Francia el país que inspiró a otras naciones en la aplicación de medidas proteccionistas y el bilateralismo (Ferrer, 1976).

¹¹ Con respecto a la incidencia de los gobiernos de los países centrales, y especialmente del gobierno estadounidense, en el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional y en las Naciones Unidas y sus dependencias, resulta interesante el aporte que realiza Samuel Pinheiro Guimaraes (2004) desde la perspectiva de las relaciones internacionales.

conflicto a nivel internacional: la Ronda Kennedy del GATT y la institucionalización de la UNCTAD.

La Ronda Kennedy (1964-1967) surgió de un acuerdo entre el gobierno de John F. Kennedy y los países del Mercado Común Europeo destinado a reducir las barreras que trababan la posibilidad de aumentar el intercambio a nivel internacional. El Congreso estadounidense, en 1962, mediante la “Ley de expansión comercial” había autorizado la reducción del 50 por ciento de las tarifas de la mayor parte de los productos manufacturados. Las negociaciones, además, incluían productos agrícolas, a la vez que el gobierno estadounidense se comprometía a “hacer todo lo que se pueda por los países menos desarrollados” (Primera Plana, mayo 1963: 12). Los objetivos de esta ronda de negociaciones serían los siguientes: los aranceles de productos industriales importados por países que fuesen parte del GATT deberían ser reducidos (si bien las negociaciones eran entre Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, la cláusula de la nación más favorecida, los extendía a todos los miembros del GATT); el comercio de productos agrícolas y alimentos debería liberalizarse; otras barreras aduaneras también deberían ser reducidas; las naciones en desarrollo de Asia, África y América Latina deberían tener acceso más fácil al mercado de importación de las naciones industrializadas (Primera Plana, Octubre 1966, p. 62). De hecho, se estableció finalmente una rebaja arancelaria del 30 por ciento para el intercambio de productos industriales de Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, siendo casi nulas las concesiones para los productos agrícolas, que era precisamente lo único que exportaban los países de la periferia. A esto se sumó la Parte IV del GATT aprobada en 1965¹², que planteaba la posibilidad de ofrecer concesiones y ventajas comparativamente más favorables para los países menos desarrollados: impedimentos a la elevación de aranceles para productos tradicionales y suspensión de barreras internas que impidieran el aumento de la demanda (Ferrer, 1976).

Más allá de las intenciones iniciales, el curso que tomaron las sucesivas negociaciones y sus resultados, dejaron en evidencia que los mayores beneficiarios de esta ronda fueron los países industrializados ya que : “Los resultados de las negociaciones arancelarias de mayor importancia se refirieron a productos de alto grado de industrialización, compleja tecnología y elevada densidad de capital (...) En el campo de los productos primarios y en el de

¹² Este capítulo incorporado al GATT a principios de 1965, “establecía las bases contractuales y jurídicas para aquellas obligaciones de las partes contratantes destinadas a ‘asegurar que los países poco desarrollados puedan hallar los medios de elevar sus niveles de vida y de promover el desarrollo económico con una mayor participación en el comercio internacional, a través de un incremento continuo de sus ingresos de exportación’. Lo fundamental fue que los países desarrollados convinieron que no esperarían una total reciprocidad por las concesiones que hagan a los países menos desarrollados en el curso de las negociaciones comerciales” (Primera Plana, Octubre 1966, pp. 61-62).

las manufacturas y semimanufacturas, de interés mas inmediato para los países en desarrollo, las concesiones fueron mínimas y en ciertos casos sólo representaron la consolidación de rebajas de derechos que estaban en vigencia temporalmente” (CEPAL, 1969: 271)¹³.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) realizada en Ginebra entre marzo y junio de 1964, se constituyó con el objetivo de equilibrar la brecha comercial entre los países desarrollados y los subdesarrollados por medio de mecanismos que permitieran una mayor participación de estos últimos en el comercio internacional. Raúl Prebisch fue su primer secretario general (y uno de sus mentores), con lo cual, las premisas estructuralistas de la CEPAL tendieron a plasmarse en las bases de esta institución de alcance mundial¹⁴. En la declaración final del décimo período de conferencias de la CEPAL (Mar del Plata, 6 al 17 de mayo de 1963), se percibe la gran expectativa generada en torno a la reunión a llevarse a cabo en Ginebra en 1964: “la importancia de la Conferencia deriva de que constituirá una oportunidad excepcional para que los países poco desarrollados planteen en el ámbito mundial los principales problemas de sus relaciones comerciales (...) Hay serios indicios de que la ampliación de las discriminaciones y medidas proteccionistas especiales que se vienen adoptando en otras zonas ha comenzado a afectar el comercio exterior de América Latina y de que hasta ahora no se ha logrado utilizar mecanismos que las eviten (...) El establecimiento de vinculaciones económicas más estrechas con el resto del mundo no debiera circunscribirse a la simple negociación de acuerdos preferenciales, sino tender a crear condiciones favorables a un crecimiento permanente y sostenido de las corrientes de mercancías y servicios que América Latina exporta al resto del mundo. En última instancia, ello supone la necesidad de una transformación de la estructura misma del comercio exterior latinoamericano” (CEPAL, 1963: 233).

La UNCTAD tenía como meta principal “regularizar” la situación de los países menos desarrollados, a través de acuerdos internacionales y de la estabilización de precios. El problema consistía en que la única forma de mantener los precios era por medio de la fijación de cuotas de exportación, lo cual implicaba limitar el aumento de producción de materia prima

¹³ Esta percepción se complementa con lo expuesto al respecto por Grunwald, Wionczek y Carnoy (1974): “Aparentemente América Latina ganó poco en el corto plazo de la Ronda Kennedy de reducción de aranceles, concluida en 1967, en Ginebra, después de cuatro años de negociaciones. Los miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) no otorgaron ningún trato de “nación más favorecida” para ninguna concesión de productos tropicales (presumiblemente deseando preservar los convenios de comercio preferencial con sus territorios asociados de ultramar)” (p. 174).

¹⁴ Uno de los aspectos que da cuenta de la influencia de la doctrina cepalina en la UNCTAD, fue que en dicho encuentro se asumió que las tendencias del comercio internacional, adversas a los países “en desarrollo”, no eran producto de la casualidad, sino que se hallaban profundamente arraigadas en la dinámica del sistema económico mundial (Dell, 1984: 9).

exportable, medida que no era apoyada por los países desarrollados, debido a que conllevaba a un aumento de los precios. Otra de las alternativas era la de impulsar stocks reguladores, pero para eso se necesitaba respaldo financiero. En el informe del Secretario General de la UNCTAD al Secretario General de las Naciones Unidas, se pone de relieve la importancia que adquirió el encuentro, especialmente para los países “en desarrollo” que lograron presentarse como un bloque con posturas comunes, a la vez que dejó entrever algunos cambios “positivos” en los países desarrollados, en los cuales descansaba la mayor responsabilidad para el logro del cambio: “La actitud conciliatoria de los países en desarrollo en Ginebra expresa muy bien el ánimo que los ha llevado en esta Conferencia a reunirse en lo que se ha dado a llamar el ‘Grupo de los 75’ (...). Por lo demás, hay una cierta tendencia muy comprensible en los países industriales a mirar con su propia óptica los problemas de los países en desarrollo y no con la óptica de estos últimos. Las restricciones que encontró en los primeros tiempos el proceso de industrialización periférica, la renuncia a reconocer el deterioro de la relación de precios del intercambio, las aprensiones con que suele encararse el papel del sector público en los países en desarrollo, son ejemplos, entre muchos otros, de actitudes que se han ido modificando (...). De la actitud de esos países más avanzados depende ahora en gran parte cómo esa nueva fuerza podrá ejercitarse, qué grado de sacrificio humano se requerirá en este esfuerzo para lograr en el curso de los próximos cincuenta años la nueva utopía de este siglo, esto es, la extirpación de la miseria y sus males inherentes que aún prevalecen para las tres cuartas partes de la humanidad” (Prebisch, 1965: 189-191). Esta visión optimista, quedaba opacada ante el hecho de que, de los quince principios generales establecidos en el primer encuentro de la UNCTAD, los Estados Unidos sólo apoyaron cuatro; entre ellos, uno que estipulaba que las agrupaciones comerciales regionales no debían perjudicar a terceros y otro a favor de la integración (Grunwald, Wionczeck y Carnoy, 1973: 91)¹⁵.

En la segunda reunión de la UNCTAD (Nueva Delhi, 1968), se intentó formalizar una reestructuración de los aranceles en los países desarrollados, con el objeto de favorecer la exportación de productos manufacturados provenientes de los países subdesarrollados. La Asamblea fracasó en el logro de estos objetivos (Mathis, 1971: 133). Este “fracaso” se reflejaba en el discurso del Secretario General de la CEPAL, Carlos Quintana, quien declaró abiertamente que los compromisos acordados en la primera UNCTAD no se habían traducido en decisiones concretas, a la vez que se habían sumado nuevas restricciones y obstáculos a las exportaciones de

¹⁵ Esta postura se precisa en la siguiente afirmación: “Solamente Canadá, Noruega, Suecia, Suiza y los Estados Unidos fueron terminantes en su desacuerdo desde el inicio con respecto a las preferencias. De estos países, Estados Unidos fue el más tenaz y fue acusado en varias oportunidades de ser esclavo de viejas doctrinas” (Patterson en United States Congress, Joint Economic Committee, 1965: 42).

los países latinoamericanos; además, lo alarmante era que ni siquiera se había avanzado en aquellas cuestiones que habían contado con consenso general, como la reducción y eliminación de barreras al comercio de productos exportados por los países en vas de desarrollo (CEPAL, 1969: 271).

En la Tercera UNCTAD, celebrada en Santiago de Chile (abril-mayo 1972), el presidente chileno, Salvador Allende, expresó de manera clara y contundente: “...nosotros, los pueblos pobres, subsidiamos con nuestros recursos y nuestro trabajo la prosperidad de los pueblos ricos. El flujo y reflujo del capital extranjero al Tercer Mundo nos significó en los últimos veinte años una pérdida neta de mucho más de 100.000 millones de dólares, además de dejarnos una deuda pública cercana a los 70.000 millones de dólares. Las inversiones directas de capital extranjero, presentadas frecuentemente como un mecanismo de progreso, se revelaron casi siempre negativas. Así América Latina, según datos de la Organización de Estados Americanos, entre 1950 y 1967, recibió 3.900 millones de dólares y entregó 12.800 millones de dólares. Pagamos cuatro dólares por cada dólar recibido” (Allende, 1972: 2). A pesar de las expectativas iniciales depositadas en este organismo, se lograron pocos avances, profundizándose las diferencias y la polarización entre los países periféricos y los países centrales.

El comercio de materias primas en las relaciones interamericanas

La Alianza para el Progreso fue el primer “espacio” en el cual se trató de manera bastante sistemática lo relativo a las *commodities* de las economías latinoamericanas. Esto se puso de manifiesto en la Declaración de los Pueblos de América y en la Carta de Punta del Este, ambos documentos firmados en agosto de 1961 en Uruguay, bajo el consentimiento del gobierno estadounidense y los gobiernos latinoamericanos, excepto Cuba. En el primero de ellos, uno de los objetivos era: “Dar rápida y duradera solución al grave problema que representa para los países de la América Latina la variación excesiva de los precios de los productos que de ordinario exportan y de los que aún depende, en medida tan importante, la prosperidad de las nacionales latinoamericanas” (Declaración de los Pueblos de América, agosto 1961). Asimismo, en la Carta de Punta del Este, se proponía “Mantener los niveles de precios estables, evitando la inflación o la deflación y las consiguientes privaciones sociales y mala distribución de los recursos (...) Desarrollar programas cooperativos, con el fin de evitar los efectos perjudiciales de las fluctuaciones excesivas de los ingresos en divisas procedentes de exportaciones primarias, de vital importancia para el desarrollo económico y social y adoptar las medidas que sean necesarias

para facilitar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados internacionales” (Carta de Punta del Este. Título Primero: Objetivos de la Alianza para el Progreso). Entre las obligaciones y derechos de los países latinoamericanos respecto de la importación y exportación de productos primarios, se recomendaba “Analizar las propuestas de establecer un Fondo Internacional de Estabilización de los ingresos de exportación” propuesto por el Consejo Interamericano Económico y Social (Título Cuarto: Productos básicos de exportación; capítulo II: Medidas internacionales).

Estas declaraciones dejan en claro que era inminente buscar una solución al asunto de la variación de precios de los productos primarios, lo cual, a pesar de no haber contado con resultados influyentes en la práctica, siguió siendo motivo de discusión al interior del gobierno estadounidense, especialmente en la gestión de Kennedy, pero también en algunas “coyunturas” del gobierno de Lyndon B. Johnson. En un memorando de Arthur Schlesinger jr. al presidente Kennedy, en el cual se exponían los resultados de una “misión” en América Latina, el funcionario aseguraba que, a fin de lograr las metas de la industrialización y una cierta estabilidad “parece útil explorar la posibilidad de algún tipo de acuerdo sobre estabilización de las commodities para proteger a los países cuyo ingreso extranjero total depende de la exportación de uno o dos cultivos” (United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963, vol. XII. Doc. 7).

Del mismo modo, en las reuniones con los funcionarios y jefes de Estado de los países latinoamericanos, el tema del comercio era uno de los que mayor preocupación generaba, como lo expresaba el representante de Estados Unidos ante la ONU al presidente Kennedy: “Argentina, Uruguay y Chile declararon un gran interés con respecto a una política estadounidense que apoye sus negociaciones comerciales con el Mercado Común Europeo. Hubo un notado interés en unirse para lograr acciones en pos de estabilizar el mercado de las commodities, y para aumentar los precios de los artículos de importación clave, como el café” (United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963, vol. XII. Doc. 14). En otro encuentro entre funcionarios del Departamento de Estado y presidentes latinoamericanos, se puso de relieve asimismo, que “Un problema que genera la mayor de las preocupaciones es la caída en los precios de muchas de las commodities (...) Precisamente, en lo relativo a los precios de las commodities en América latina, puede decirse que, prácticamente, toda la ayuda que han recibido de los Estados Unidos, se ha desperdiciado gracias a la continua caída en los precios” (United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963, vol. XII. Doc. 52). Varios de los miembros del Departamento de Estado vinculados al tema del comercio con América Latina, en algunos de sus encuentros, sostuvieron que el tema de las materias primas constituía un

aspecto muy delicado, que debía ser atendido con cautela, y que, si bien no se había tomado decisión alguna al respecto, era indispensable demostrar “cooperación” y “buena predisposición” a fin de lograr credibilidad en sus vecinos del sur (United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963, vol. XII. Doc. 67).

En el marco del gobierno de Johnson, en una de las sesiones del *Joint Economic Committee* del Congreso de los Estados Unidos, se discutió particularmente lo concerniente a la viabilidad y conveniencia de la preferencia y discriminación en el comercio, tanto a nivel regional como mundial. La mayor parte de los participantes (entre los cuales había profesores, empresarios y funcionarios) se mostró de acuerdo con la limitación de las preferencias y el rechazo de los acuerdos que tendieran a discriminar a terceros, en consonancia con los principios del GATT, especialmente lo referido a la cláusula de la nación más favorecida; es decir, las propuestas tendían a adecuarse a las premisas neoclásicas, que a su vez coincidían con los intereses de la política exterior del gobierno estadounidense en América Latina como espacio periférico¹⁶.

El senador estadounidense Len B. Jordan, por ejemplo, sostenía: “Creo que deberíamos montar guardia en oposición a arreglos discriminatorios en cualquier lugar del mundo que satisfacen poco a las reglas del GATT referidas a la conformación de un área de libre cambio o unión aduanera. El bienestar de los países en desarrollo y de la economía del mundo libre, será mejor preservado a la larga si evitamos que la integración económica avance hacia un mecanismo proteccionista” (United States Congress, Joint Economic Committee, 1965: 8)¹⁷. Esta

¹⁶ La única propuesta retomada en dicho encuentro, que hacía referencia con mayor énfasis a la responsabilidad de los países desarrollados en la estabilización del mercado de las materias primas, fue la carta del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) destinada a los presidentes de las repúblicas americanas, en la cual se enfatizaba que “Lo que se necesita es una acción internacional para organizar el mercado de las commodities a fin de reducir las fluctuaciones de precios que se dan en el corto plazo y para alcanzar precios más favorables como una respuesta parcial a los problemas de intercambio de América Latina” a la vez que se posicionaba a favor de las “preferencias generalizadas propuestas en la asamblea de la UNCTAD celebrada en Ginebra y en la Declaración de la Carta de Alta Gracia de 1964”, con lo cual se oponían a las preferencias arancelarias establecidas entre algunos grupos de países desarrollados, con naciones “en desarrollo”, que al ser “discriminatorias”, perjudicaban la exportación primaria de América Latina (CIAP en United States Congress, Joint Economic Committee, 1965: 222).

¹⁷ Uno de los grandes temores de los funcionarios y parlamentarios de Estados Unidos, era que la política de la industria sustitutiva de importaciones y la tendencia a la integración regional, condujeran a una disminución de la importación de productos estadounidenses en América Latina. No obstante, esto era poco probable ya que este proceso sustitutivo, a nivel general, no implicaba pérdidas en las economías desarrolladas, que aumentarían su exportación de bienes intermedios y maquinarias: “Los países en proceso de desarrollo tienen una voracidad tan insaciable por importar, que es lo contrario a la realidad y al sentido común temer que ellos puedan ocasionar una reducción del comercio internacional (...) En cambio, cuando los países industriales levantan un arancel contra un producto primario no aumentan generalmente sus compras de otros productos primarios” (Pazos, 1958: 619). Un indicio de que no decrecieron las compras de las economías latinoamericanas a los países centrales, es el fracaso de la industria sustitutiva de importaciones. Este sistema no sólo no disminuyó la dependencia de productos que se siguieron importando, sino que además amparó la penetración de las

sentencia era apoyada por un profesor de la John Hopkins University, que sostenía que no había más que adecuarse a los siguientes principios básicos del Fondo Monetario Internacional y del GATT: “La prohibición de discriminación, evitar el uso de restricciones cuantitativas o controles de intercambio en transacciones vigentes y la aceptación de políticas orientadas a la reducción progresiva de tarifas” (Dr. Isahia Frank en United States Congress, Joint Economic Committee, 1965: 13). Pero el Dr. Frank, profesor de relaciones internacionales, comprendía en cierta medida la postura de los líderes de los países en desarrollo, en su desconfianza respecto del libre comercio como único camino hacia el desarrollo, más aún si se tenía en cuenta que “Estados Unidos creció siguiendo dos políticas a lo largo de su historia –una fue la de integrar una vasta área continental, la segunda fue la política de protección durante el siglo XIX” (Dr. Isahia Frank en United States Congress, Joint Economic Committee, 1965: 28). Esta afirmación se articuló con los argumentos (bastante más osados) de Joseph Grunwald, Director de Estudios sobre Desarrollo Económico y Social de la Brookings Institution. Grunwald comprendía absolutamente la inclinación de las economías latinoamericanas hacia medidas proteccionistas: “Hay pocas dudas acerca de que los productores de Latinoamérica no estarán en condiciones de competir con las exportaciones de Estados Unidos y Europa en un corto plazo, y que la protección de la industria doméstica por medio de barreras arancelarias para con terceros países será necesaria” (United States Congress, Joint Economic Committee, 1965: 20).

Desde una perspectiva “empresarial”, el vicepresidente y director de la Standard Oil de New Jersey, aseguraba que el único inconveniente que él percibía, era la tendencia a “las preferencias que pueden acordar o no entre algunos grupos de países desarrollados, con un grupo o varios países subdesarrollados”, lo cual implicaría una importante discriminación para los no implicados (Emilio Collado en United States Congress, Joint Economic Committee, 1965:39). Otro empresario de envergadura, como el presidente del First National City Bank de New York, George S. Moore, también invitado a la sesión, manifestaba una mayor confianza en las preferencias que podrían otorgarse entre ellos los países latinoamericanos en el marco de una integración regional, a la vez que recomendaba apuntar a la integración de todo el hemisferio ya que “Esto implicaría un mayor acceso de sus materias primas [de los países en desarrollo] a nuestros mercados, asistencia por medio de arreglos con respecto a commodities para estabilizar sus balanzas de pagos, y un acceso recíproco y no recíproco a mercados para nuestros productos manufacturados y semimanufacturados” (Moore en United States Congress. Joint Economic

subsidiarias de las empresas internacionales que adquirieron un rol dominante en las industrias de rápido crecimiento (Ferrer, 1976: 170).

Committee, 1965: 56). Moore destaca lo relativo a la “no reciprocidad”, debido que algunos organismos y gobiernos de países subdesarrollados centraban sus demandas en esa premisa, que no resultaba nada conveniente para las empresas estadounidenses. En este sentido, coincidía con lo expuesto por el senador Jacob Javits¹⁸ en algunas conferencias en el marco de agrupaciones empresariales (1964 y 1965), en las cuales sostenía que a los Estados Unidos les convenía anticiparse y acordar una reducción unilateral de tarifas para la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y para el Mercado Común Centroamericano, mecanismo que se diferenciaba de aquellas propuestas que sostenían el otorgamiento de preferencias por parte de los países industrializados, sin reciprocidad alguna por parte de los Estados en desarrollo (Javits, 1964 en United States Congress, Joint Economic Committee, 1965: 213).

La gestión Johnson debió enfrentar conflictos puntuales en lo referido a materias primas y productos básicos de exportación, como los siguientes: el pedido del presidente argentino Onganía de facilitar el acceso de la carne argentina al Mercado Común Europeo (United States Department of State. Foreign Relations, 1964-1968. Vol XXXI doc. 145); las disputas en el congreso estadounidense ante la negativa inicial para aprobar la ley del café, que implicaba el ingreso de Estados Unidos en el Acuerdo del Café de 1962 (United States Department of State. Foreign Relations, 1964-1968. Vol XXXI doc. 208); el conflicto con el petróleo de Venezuela a partir de la solicitud del presidente venezolano, Leoni, de acceder a un trato similar al otorgado al petróleo canadiense por parte del gobierno estadounidense (United States Department of State. Foreign Relations, 1964-1968. Vol XXXI docs. 526-527). En uno de los encuentros entre el presidente y sus funcionarios, George Ball (secretario de agricultura y comercio), resaltó que el diseño de una política sobre preferencias arancelarias era uno de los problemas más importantes a resolver con respecto a América Latina: “Estados Unidos tiene que comerciar con todo el mundo libre, y si Estados Unidos establece preferencias tarifarias solamente para América Latina, estaremos dando un paso adelante en el camino hacia la creación de sistemas regionales cerrados, en lugar de nuestro objetivo tradicional de lograr un solo sistema mundial de libre cambio” (United States Department of State. Foreign Relations, 1964-1968. Vol XXXI doc. 13). Con esta afirmación volvemos a las posturas dominantes en la sesión de congreso analizada, en la cual, si bien se reconocía que la inestabilidad en el mercado de las materias primas constituía un grave conflicto para los países “en desarrollo”, ello no era suficiente como para permitir que aquellos se apartaran de la senda del libre mercado.

¹⁸ En conjunto con el vicepresidente Hubert Humphrey, Javits impulsó una sociedad multinacional de inversores privados, ADELA, que reunía a empresas de Estados Unidos, Europa y Japón a fin de “facilitar” el flujo de inversiones hacia la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)

Las promesas del gobierno estadounidense, al menos desde la Alianza para el Progreso en adelante, fueron perdiendo credibilidad a medida que pasaba la década de 1960. Es así que en el Encuentro de los Presidentes de Punta del Este (1967) quedaron en evidencia las tensiones entre la postura de la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos y el gobierno de Estados Unidos, en tanto no se habían cumplido las metas de la Carta de Punta del Este. Por su parte, el gobierno estadounidense se comprometió a actuar a favor de la reducción de las barreras destinadas a los bienes de los países en desarrollo en el mercado mundial; a emprender consultas intergubernamentales para asegurar que las donaciones y ventas de excedentes agrícolas norteamericanos tomaran en cuenta los intereses de América Latina; a fortalecer el acuerdo internacional del café y a promover las exportaciones latinoamericanas (Grunwald, Wionczek y Carnoy, 1974: 171). A pesar de esta “buena predisposición”, y atendiendo al rumbo que había tomado el comercio internacional en la década del '60, el presidente colombiano Carlos Lleras Restrepo, manifestó: “Las actuales prácticas de comercio internacional tienden a minimizar, en lo posible, el ingreso de los países en desarrollo. Si exportamos café, debe ser verde, no tostado o elaborado; el petróleo debe ser crudo, el azúcar sin refinar, y los minerales sin beneficiar. Mediante las medidas arancelarias y de otra índole, las naciones industrializadas desalientan el establecimiento de refinerías y plantas para la elaboración de nuestras exportaciones en América Latina, privándonos, por consiguiente, del valor agregado, el ingreso y la ocupación que estas instalaciones podrían generar (...) Quienes afirman que es nuestra responsabilidad y nuestra falta de iniciativa lo que nos mantiene en la pobreza, deberían estudiar estos ejemplos detenidamente. Lo que ellos demuestran es que América Latina sufre las consecuencias de un mecanismo económico internacional injusto y regresivo que se halla fuera de de nuestro control. Como consecuencia de todo esto no solo se ven frustrados nuestros propios esfuerzos, sino los de la cooperación internacional. No es cierto que los latinoamericanos seamos incapaces de actuar en forma organizada y disciplinada. Las fallas hay que buscarlas en las reglas internacionales del juego, que quitan al pobre para darle al rico” (Lleras Restrepo en Selser, 1972: 29-30). Asimismo, el presidente de Ecuador pidió a los Estados Unidos un tratamiento más favorable para las exportaciones primarias y artículos manufacturados de América Latina, proposiciones que no fueron tomadas “con seriedad”; incluso el mismo Prebisch expuso con énfasis la necesidad de aumentar las exportaciones latinoamericanas (Teubal, 1973: 122).

Un par de años más tarde, en la sexta reunión del CIES (Comité Interamericano Económico y Social de la OEA) llevada a cabo en Puerto España (junio, 1969), el subsecretario de hacienda mexicano, Jesús Rodríguez, expresaba: “El comercio exterior no es un factor positivo en la economía latinoamericana, continúan declinando los ingresos y aumentando los

obstáculos que enfrentan nuestros productos en los mercados de los países avanzados. A la tradicional inestabilidad de las exportaciones agropecuarias y minerales, debe aunarse ahora una tendencia proteccionista de las áreas industrializadas que limita seriamente nuestra capacidad de competir internacionalmente con manufacturas” (Rodríguez en Selser, 1972: 51-52). Esta aseveración era apoyada por los argumentos del ministro de hacienda colombiano, Abdón Espinosa Valderrama: “La brecha comercial y financiera que afecta a América Latina no es una posición sino un infortunio. No es capricho, ni el fruto de un torpe desengaño, sino el resultado de la forma como funcionan los mecanismos de la economía internacional” (Espinosa Valderrama, en Selser, 1972: 51-52).

Por su parte, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Felipe Herrera, en un comunicado a Nelson Rockefeller (antes de que el gobernador de Nueva York emprendiera su “misión” por América Latina)¹⁹, aclaraba que “el desalentador desempeño de América Latina en las exportaciones es el resultado de muchos factores, entre ellos la concentración de producción en unos pocos artículos básicos, el lento crecimiento de la demanda mundial por esos productos, la débil promoción de las exportaciones y la promoción de líneas de producción de competencia, frecuentemente subvencionadas por Estados Unidos y otros países industriales” (Herrera en Selser, 1972: 71). Unos meses más tarde, el presidente estadounidense Richard Nixon, en un comunicado al Congreso sobre política exterior, manifestaba que a fin de promover el comercio con América Latina había de presentar “lo antes posible” un proyecto de ley para poner en vigencia las preferencias arancelarias generalizadas, garantizar especial atención a los artículos de especial interés para esa región, continuar la presión para que se eliminen o reduzcan las barreras no arancelarias, especialmente aquellas que perjudican las exportaciones de América Latina y otras zonas en vías de desarrollo” (Nixon en Selser, 1972: 131-132).

Los múltiples discursos orientados a disminuir la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, brecha fortalecida por la dinámica del comercio internacional, no llegaron a materializarse en las políticas y acciones necesarias para generar cambios en la estructura del

¹⁹ Nelson Rockefeller, fue enviado por el presidente Richard Nixon a realizar una gira por América Latina, a fin de elaborar un “diagnóstico” acerca de la situación económica, política y social del subcontinente. La gira consistió en cuatro viajes y tuvo como resultado un informe final que incluía el diagnóstico y las recomendaciones de Rockefeller y su equipo de “expertos”. Este informe se denominó “La calidad de vida en las Américas”, y en uno de sus apartados se abordaba la cuestión del comercio de productos primarios: “El acceso más libre a los mercados de Estados Unidos y otros países industriales es esencial para apoyar la aceleración del progreso económico. El proporcionar tales oportunidades les crea a las naciones industriales problemas de ajuste en términos de inversiones y empleos (...) El lento crecimiento de las exportaciones en la década de 1960 ha contribuido notablemente a reducir el ritmo de desarrollo general (...) El problema principal es el hecho de que el 87 por ciento de las exportaciones de la región consiste en productos primarios: alimentos, fibras naturales, materias primas industriales... (La calidad de vida de las Américas en Selser, 1971: 407-408).

comercio internacional que afectaba especialmente a los países exportadores de materias primas. El “fracaso” de las medidas orientadas a modificar tales asimetrías, era precisado en un informe de la CEPAL de fines de la década de 1970, en el cual se retomaban las declaraciones de la “Cuarta Reunión del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel” (Quito, Ecuador, marzo 1979), que sostenía: “Esta acción de los países latinoamericanos destinada a ampliar y diversificar su inserción en la economía mundial para impulsar el crecimiento económico en adecuadas condiciones de eficiencia, se ha visto obstaculizada cada vez más por las diversas medidas de carácter proteccionista que se están difundiendo en los países industriales” (CEPAL, 1979: 575). Esta situación guardaba una estrecha relación con la crisis de inicios de la década de 1970, que consistió en una suba descomunal de los precios del petróleo, combinada con un aumento en los precios de los alimentos²⁰, que contribuyó al progresivo endeudamiento de las economías latinoamericanas, que adquirió visibilidad en la década de 1980. Esta “primera crisis” del petróleo es retomada por el Banco Mundial como antecedente directo de la actual situación mundial: “Por primera vez, desde 1973, el mundo es sacudido por la combinación entre un precio record del petróleo y el aumento de precios de los alimentos” (G8 Hokkaido-Toyako Summit, 2008). Desde la década del '70 hasta ahora, las instituciones financieras internacionales se esforzaron arduamente por imponer la liberalización de los mercados de la periferia, a pesar de los resultados absolutamente perjudiciales a mediano-largo plazo que esta dinámica implicó para los países subdesarrollados exportadores de materias primas en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial, estrategia que deja en evidencia que el principal objetivo de estos organismos es satisfacer las demandas de ciertos sectores de los Estados centrales.

Reflexiones finales

A partir del acuerdo de Bretton Woods, el paradigma neoclásico centrado en los beneficios de la apertura comercial y en las ventajas comparativas, se plasmó en las reglas del

²⁰ En esa coyuntura se hizo evidente la gran demanda de petróleo en comparación con otros hidrocarburos y fuentes de energía ya que este agrupaba el 42% del consumo de energía primaria a nivel mundial, mientras que el gas natural contaba con un consumo del 20% en todo el mundo. La reacción de los países de la OPEP (la suba de los precios del crudo), fue en parte en respuesta al Programa Obligatorio de Importación sobre el Petróleo (MOIP) de Estados Unidos, y como repudio al apoyo del mundo occidental a Israel en la guerra israelí-egipcia. Al aumento de los precios del petróleo, se sumó el hecho de que las reservas de oro del Tesoro norteamericano no alcanzaban para respaldar los dólares esparcidos por el mundo, y el patrón de cambios oro del FMI se transformó de facto en un sistema de moneda fiduciaria, pasando al patrón dólar-papel. Todo dependía entonces de la credibilidad de los miembros de la comunidad internacional en el dólar. A pesar de los acuerdos con Europa y Japón, el déficit de la balanza de pagos norteamericana fue cada vez más marcado. Los gastos militares por la guerra de Vietnam, conjuntamente con la continua inversión de las empresas estadounidenses en Europa y otras áreas, empeoraron la situación del dólar (Tamames, 1990: 373-374).

orden económico internacional, retomadas por los organismos financieros internacionales (FMI; BM; GATT). En esta exposición hemos dado a conocer que, en primer lugar, las premisas liberalizadoras eran impuestas con mayor énfasis a los países “en desarrollo”, mientras las economías industrializadas mantenían altas barreras arancelarias y subsidios a su producción primaria. En segundo lugar, se planteó que tampoco fue coherente la aplicación de las premisas neoclásicas si consideramos que, en orden al proteccionismo sostenido por los países centrales, se dejaron de lado las ventajas comparativas. A pesar de estas incoherencias y de los nefastos resultados que estas generaron en las economías periféricas, los organismos financieros internacionales y los gobiernos de los países centrales con mayor influencia en estos espacios, lograron desautorizar (al menos en la práctica) la propuesta cepalina y los proyectos de la UNCTAD, a la vez que descartaron cualquier punto de vista crítico con respecto al orden económico y político internacional. Este debilitamiento preparó el terreno para que en los ’70 comenzaran a aplicarse medidas neoliberales en algunos países de América Latina, particularmente en Chile y Argentina (Blömmstrom y Hettne, 1990: 210).

Teniendo en cuenta la situación actual de los países subdesarrollados periféricos en tanto exportadores de productos primarios, podemos decir que en el período de posguerra –hasta mediados de los ’70 – al menos se discutía la posibilidad de llegar a algún tipo de arreglo a fin de estabilizar el mercado de las materias primas y se asumía como uno de los conflictos primordiales a resolver, tanto por parte de los organismos internacionales, como de los gobiernos de países desarrollados y subdesarrollados; discusiones que incluían la posibilidad de modificar las reglas de juego del sistema comercial y financiero internacional. Pasaron muchos años desde entonces, y, a pesar de la proliferación casi al infinito de la burocracia internacional, las discusiones son cada vez más superficiales, abonando la postergación de decisiones destinadas a abrir los mercados de los países industrializados a los productos de las economías subdesarrolladas; economías que a su vez –especialmente a partir de la década de 1990– han implementado las “sugerencias” de los organismos financieros internacionales, orientadas a liberar casi por completo sus mercados.

Las palabras del director de *Le Monde Diplomatique* de París acerca de la crisis alimentaria actual, ponen al descubierto la misión histórica de los organismos financieros internacionales en su contribución al “desarrollo del subdesarrollo”: “El Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio habían prometido que el aumento de los flujos de mercancías contribuiría a erradicar la pobreza y el hambre ¿Huertas? ¿Autonomía alimentaria? Se encontró una solución más inteligente: la agricultura local sería abandonada u orientada a la exportación” (Halimi, 2008: 48).

Consideramos que hoy, más que nunca, es necesario modificar las reglas de juego del comercio internacional, como una alternativa para minimizar (al menos) las asimetrías inherentes y funcionales al sistema económico mundial. Es por ello que resulta fundamental revalorizar los debates, posturas y propuestas, los consensos y disensos que se generaron en torno al funcionamiento del comercio internacional en las décadas posteriores al establecimiento del sistema de Bretton Woods. En una palabra: rescatar la dimensión política del orden internacional.

Bibliografía

Allende, Salvador (1972) “El desarrollo del Tercer Mundo y las relaciones internacionales”. Santiago de Chile, 13 de abril.

Disponible en: <http://www.salvador-allende.cl/Discursos/1972/discursos1972.htm>

Baillard, Dominique (2008) “Estalla el precio de los cereales” *Le Monde Diplomatique*, año IX, n° 107, mayo. (Pp 4-6)

Beigel, Fernanda (2006) “Vida, muerte y resurrección de las teorías de la dependencia” en *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.

Blömstrom, Magnus y Hettne, Björn (1990) *La teoría del desarrollo en transición* México: Fondo de Cultura Económica.

Caputo, Orlando y Pizarro, Roberto (1975) [1971], *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*, Amorrortu, Buenos Aires.

CEPAL, (1959), *El Mercado Común Latinoamericano*, CEPAL, ONU, México D.F:

CEPAL (1963) Nota informativa: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. *Boletín Económico de América Latina*, Vol. VIII, N° 2, octubre. Nueva York: Naciones Unidas

CEPAL (1969), *El pensamiento de la CEPAL*, CEPAL-Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

CEPAL (1979) “El desarrollo de América Latina en el último decenio” *Comercio Exterior*. Documentos, mayo, México.

Dell, Sydney (1984) “The emergente of UNCTAD” *IDS Bulletin*, vol 15 n° 3, july. Institute of Development Studies, Essex.

Dos Santos, Thetonio (2003) *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Plaza & Janes.

Ferrer, Aldo (1976) *Economía internacional contemporánea. Texto para latinoamericanos*, FCE, México

FMI. “Problemas de pagos entre los países que proponen fomentar una zona latinoamericana y su posible solución”. *Revista de economía y estadística*. Año V, nº. 3 y 4. Facultad de Ciencias Económicas, UNC: Córdoba, 1961

Grupo Banco Mundial (2008) “El aumento del precio de los alimentos podría significar una ‘pérdida de siete años’ en la lucha contra la pobreza, afirma Zoellick” Noticias, 11 abril

Disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:21727904~menuPK:1074627~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568,00.html>

G8 Hokkaido-Toyako Summit (2008) “Double Jeopardy: Responding to High Food and fuel Prices” July, 2. World Bank. Disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21827681~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>

Grunwald, Joseph; Wionczek, Miguel y Carnoy, Martin (1973) *La integración económica latinoamericana y la política de Estados Unidos*, CEMLA, México.

Guimaraes, Samuel P. (2004) *Cinco Siglos de Periferia. Una contribución al estudio de la política internacional*. Buenos Aires: Prometeo.

Halimi, Serge (2008) “El FMI y el hambre” *Le Monde Diplomatique*, año IX, nº 107, mayo (p 48)

La Jornada “Fracasó la Ronda Doha: Lamy” 30 de julio 2008.

Disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/07/30/index.php?section=economia&article=027n1eco>

Mathis, John (1971) *Integración económica en América Latina. El progreso y los problemas de la ALALC*. México: Diana.

Myrdal, Gunnar (1964) *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. MéxicoDF: FCE.

Nahón, Cecilia, Rodríguez Enríquez, Corina y Schorr, Martín (2006) “El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo” en *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.

Organización Mundial de Comercio, Declaración ministerial de la OMC, DOHA 2001 (Adoptada 14 noviembre 2001)

Disponible en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm

Pazos, Felipe (1958) “La protección arancelaria como política de desarrollo económico”. *El trimestre económico*. V. XXV, nº 4. México.

Prebisch, Raúl (1962) “Aspectos económicos de la Alianza” en Wilcox, Francis (comp.) *La Alianza para el Progreso: problemas y perspectivas*. México DF: Novaro.

Prebisch, Raúl (1963) *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México: FCE.

Prebisch, Raúl (1965) Informe sometido al Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, por el Dr. Raúl Prebisch, Secretario General de la Conferencia que se realizó en Ginebra del 23 de marzo al 16 de junio de 1964. *El trimestre económico*, Vol. XXXII (1), N° 125, enero-marzo. México DF: Fondo de Cultura Económica

Primera Plana, 1963 “Europa y América: Dos acuerdos vitales hacen florecer esperanzas”, Año II, n° 29 mayo. Buenos Aires.

Primera Plana, 1966 “Argentina en la Ronda Kennedy”, Año IV, n° 200, octubre. Buenos Aires.

Rusk, Dean (1962) “La Alianza en relación a los asuntos mundiales” en Wilcox, Francis (comp.) *La Alianza para el Progreso: problemas y perspectivas*. México DF: Novaro.

Selser, Gregorio (1972) *De la CECLA a la MECLA: O la diplomacia panamericana de la zanahoria*. Buenos Aires: Carlos Samonta,

Selser, Gregorio (1971) *Los cuatro viajes de Cristóbal Rockefeller*. Buenos Aires: Hernández.

Singer, Hans (1984) “Ideas and policy: the sources of UNCTAD” *IDS Bulletin*, vol 15 n° 3, july. Institute of Development Studies, Essex.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1973) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Madrid: Siglo XXI

Tamames, Ramón (1990), *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza.

Teubal, Miguel (1973) “El fracaso de la integración económica latinoamericana” en Petras, James y Zeitlin, Maurice (Selecc.) *América Latina: ¿reforma o revolución?* Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.

UNCTAD (2008) “Crisis alimentaria exige una concentración mayor en la agricultura, largamente desatendida en muchos países en desarrollo, dice jefe de la UNCTAD en la Cumbre sobre la Alimentación” Comunicado de Prensa, 3 junio

Disponible en:

<http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=10032&intItemID=1634&lang=3>

UNCTAD (2005) “La interdependencia y las cuestiones económicas mundiales desde la perspectiva del comercio y el desarrollo: nuevos aspectos de la interdependencia mundial” Junta de Comercio y Desarrollo, 52° período de sesiones; Ginebra, 3-14 octubre.

Documentos

Declaración de los Pueblos de América, agosto 1961

Carta de Punta del Este, agosto 1961

United States Congress:

Joint Economic Committee, 8-10 septiembre 1965

Statement by Senator Len B Jordan, a member of the Subcommittee

Extractos: In opposition to a Western Hemisphere Common Market from “Economic regionalism reconsidered” by Lincoln Gordon.

Artículo: “Would tariff preferences help economic development?” by Gardner Patterson

Statements:

Dr. Isaiah Frank, Clayton professor on international economic relations, School of Advanced International Studies, the John Hopkins University

Dr. Joseph Grunwald, director, economic and social development studies, the Brookings Institution

Emilio G. Collado, vice president and director, Standard Oil Co. (New Jersey)

George S. Moore, president, First National City Bank, New York.

Appendix II: “The age of the Good Partner: A program for the Americas” remarks by Senator Javits at the 10th Plenary Assembly of Businessmen of the Americas, sponsored by the Inter-American Council of Commerce and Production, in Santiago, Chile, March 16, 1964.

Appendix III: “Political action vital for Latin American integration” remarks by Senator Javits before the American Chamber of Commerce of México, México City, April 5, 1965.

Appendix IV: Letter of the Inter-American Committee on the Alliance for Progress (CIAP) to the presidents of the American republics, dated August 10, 1965.

United States Department of State

Administración John F. Kennedy

<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf/>

United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963, vol. XII. Doc. 7

United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963, vol. XII. Doc. 14

United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963, vol. XII. Doc. 52

United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963, vol. XII. Doc. 67

Administración Lyndon B. Johnson

<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/>

United States Department of State. Foreign Relations, 1964-1968. Vol XXXI doc. 145

United States Department of State. Foreign Relations, 1964-1968. Vol XXXI doc. 208

United States Department of State. Foreign Relations, 1964-1968. Vol XXXI docs. 526-527

United States Department of State. Foreign Relations, 1964-1968. Vol XXXI doc. 13