

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / SEGUNDO SEMESTRE DE 1978

SUMARIO

La ambivalencia del agro latinoamericano <i>Enrique V. Iglesias</i>	7
Acumulación y creatividad <i>Celso Furtado</i>	19
Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana actual <i>Aníbal Pinto</i>	27
La evolución económica en Centroamérica <i>Gert Rosenthal</i>	47
La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL <i>David H. Pollock</i>	59
Proteccionismo y Desarrollo <i>Pedro I. Mendive</i>	87
Estructura socioeconómica y crisis del sistema <i>Raúl Prebisch</i>	167
Notas y Comentarios	265
30 años de la CEPAL	281

La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL

Algunos cambios durante los últimos 30 años

*David H. Pollock**

Con motivo de los primeros 30 años de la CEPAL, el Director de la Revista solicitó al Profesor David Pollock un artículo en que se analizaran las cambiantes actitudes de Estados Unidos hacia la CEPAL desde su creación. El Sr. Pollock se encuentra en las mejores condiciones para escribirlo debido a su conocimiento del tema y a su larga y nutrida trayectoria en nuestra organización. De origen canadiense, se incorpora a la CEPAL en los años cincuenta y presta sus servicios en Washington, México y Santiago, además de colaborar estrechamente durante unos años con el Secretario General de UNCTAD en Ginebra.

A su juicio, esos cambios de actitud pueden ser ordenados en cinco periodos. Los Estados Unidos tenían reservas ante la creación misma de la CEPAL. Durante los diez años que siguieron a ella, dichas reservas se transformaron en una oposición abierta y continua. Luego, justo antes de la administración del Presidente Kennedy y durante esta misma, se produjo un vuelco espectacular: los Estados Unidos dieron a la CEPAL, si no un abrazo, por lo menos un apretón de manos. Un nuevo cambio de importancia se produjo tras el asesinato del Presidente Kennedy, y esta vez se caracterizó por un decenio de amable indiferencia. En años más recientes parece surgir todavía otra etapa, que se caracteriza por una cautelosa reconsideración, por parte de los Estados Unidos, de lo que se percibe como una "nueva CEPAL".

El autor concluye con algunas reflexiones personales acerca del sentido de las tendencias anteriores, y de lo que ellas permiten presagiar para el futuro.

* Director de la Oficina de la CEPAL en Washington.

Introducción

*Dudas y reservas ante la creación de la
CEPAL*

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue creada en febrero de 1948 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Su creación no fue fácil. El artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas había conferido al Consejo la facultad de establecer comisiones de carácter económico y social. Por tanto, cuando en diciembre de 1946 se celebró el primer periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ésta recomendó que, a fin de ayudar a "la reconstrucción económica de las regiones devastadas", el Consejo considerara pronta y favorablemente la creación de una Comisión Económica para Europa (CEPE) y una Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO); tales comisiones regionales fueron establecidas casi de inmediato (en marzo de 1947). Las delegaciones latinoamericanas mostraron su contrariedad, por estimar que su región había sido pasada por alto.

Los gobiernos de América Latina —conscientes de que en la región se hallaban 20 de los 51 miembros de las Naciones Unidas, así como del papel creciente que habían comenzado a desempeñar en los asuntos mundiales los países latinoamericanos como aliados durante la segunda guerra mundial, y de la necesidad de resolver muchos problemas apremiantes de desarrollo económico, aunque ellos no hubieran derivado directamente de la devastación provocada por la guerra— comenzaron una activa campaña para establecer su propia comisión regional.

A mediados de 1947, el Consejo esta-

bleció un Comité *ad hoc*¹ con la finalidad expresa de determinar la conveniencia de crear una Comisión Económica para América Latina, análoga en estructura y finalidad a las ya establecidas para Europa y Asia.

El Comité *ad hoc* finalizó sus estudios en la primavera siguiente, con la presentación de tres tesis principales: la primera, que las repúblicas latinoamericanas habían desgastado gran parte de sus bienes de capital a una tasa anormalmente rápida durante la segunda guerra mundial y, por tanto, era ahora fundamental reponer esos mermados bienes para que en la posguerra los niveles de comercio y desarrollo de la región fueran adecuados a sus necesidades (cabe observar que este argumento era análogo, aunque no idéntico, al de "la devastación provocada por la guerra" utilizado el año precedente para justificar la creación de la CEPE y de la CEPALO). La segunda, que como resultado de las tendencias de los precios de posguerra para los bienes manufacturados, se hacía cada vez más oneroso para los países latinoamericanos reparar y reemplazar sus bienes de capital. Y la tercera, que existía durante esa etapa inicial de la posguerra una tasa en general insuficiente de crecimiento económico en toda la región latinoamericana, por lo cual se necesitarían múltiples formas de asistencia externa para que el esfuerzo propio de América Latina prosperara. Sobre la base de estas tres tesis principales, el Comité *ad hoc* recomendó el establecimiento de una comisión económi-

ca regional que sirviese para facilitar el desarrollo latinoamericano.

Al principio, algunos países desarrollados se mostraron dubitativos. El Canadá y Nueva Zelandia estimaron que, como principio general, el Consejo debía abogar por un enfoque más funcional que geográfico frente a los problemas de posguerra del desarrollo económico y social. Francia abrigaba algunas dudas acerca del establecimiento de esta nueva entidad, aduciendo que el acento excesivo puesto en el regionalismo podría conspirar contra el concepto más amplio de multilateralismo. Asimismo, la Unión Soviética se mostró al comienzo poco entusiasta, fundándose en que una comisión de esa índole sólo confundiría la estructura del Consejo (con sus múltiples comisiones funcionales) y que, además, podría acentuar en forma indebida la dependencia económica de América Latina de los países 'imperialistas' miembros de la CEPAL. Pero estos países desarrollados retiraron pronto sus reservas, dejando sólo por último a los Estados Unidos en el papel de crítico principal.

Los celos de los Estados Unidos eran esencialmente de dos clases. Una de sus preocupaciones tenía carácter financiero: temía que la creación de la CEPAL exigiera aportes financieros adicionales al presupuesto administrativo de las Naciones Unidas, que los Estados Unidos sufragaban en 40%. La otra, más fundamental, era el grave temor de que la CEPAL duplicara las funciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA), siendo que sólo pocos años antes, en Chapultepec (México), se había creado en el seno de la OEA el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) con el fin de coordinar todas las actividades oficiales interamericanas en el campo económico y social. Así, en 1948 la delegación de los Estados Unidos manifestaba su preocupación por el hecho de que una en-

¹Hernán Santa Cruz (representante de Chile ante el Consejo) presentó en agosto de 1947 la moción inicial para establecer este Comité *ad hoc*. En respaldo de su moción, Santa Cruz sostuvo que para las Naciones Unidas el desarrollo debería constituir una meta de tanta importancia como la reconstrucción. En este sentido, se esforzó por destacar la necesidad que tenía América Latina de industrializarse y diversificarse, a fin de disminuir la prolongada sensibilidad de la región a las fluctuaciones cíclicas generadas en los países desarrollados.

tividad de las Naciones Unidas, nueva y distinta, con un papel activo en los asuntos latinoamericanos en materia de desarrollo, duplicara en forma indebida la labor del CIES. Los latinoamericanos impugnaron vigorosamente este último argumento, aduciendo que el desarrollo de América Latina debía concebirse en un marco global y no hemisférico. A su juicio, había llegado el momento de que se ampliara y diversificara el sistema económico regional, apartándose de los lazos económicos demasiado estrechos con los Estados Unidos, tan característicos durante los años de guerra. Estimaban que la nueva relación de posguerra debería tener una orientación global dentro de la cual las Naciones Unidas desempeñarían un papel más importante.² Sin embargo, los Estados Unidos mantuvieron su posición y se llegó a un compromiso transitorio, por el cual el Consejo acordó establecer la CEPAL sólo por un periodo de prueba de tres años.

Aunque la CEPAL adquirió categoría de entidad permanente en 1951, el complejo problema de "globalismo versus regionalismo", que ya había surgido en las Naciones Unidas en cuestiones políticas y de seguridad, aparecía también en la esfera del desarrollo económico y social. Como veremos, iba a ser asunto clave durante las tres décadas siguientes. En todo caso, desde el principio, los Estados Unidos se habían colocado en la posición de opositor importante, si no el más importante, de la CEPAL. Temiendo que la CEPAL pudiera desafiar su papel dominante en el seno de la OEA, los Estados Unidos observaron con recelo y cautela la gestación misma de esta nueva comisión económica regional de las Naciones Unidas, actitud que no escapó a los latinoamericanos. En suma, aun antes de que se creara la CEPAL se habían trazado las líneas de lo que pronto iba a convertirse en una relación cada vez más acentuada de confrontación.

I

1948-1958: Un decenio de relaciones conflictivas

El primer periodo de sesiones de la Comisión, al que asistieron representantes de alto rango de los gobiernos miembros, se celebró tres meses después de que el Consejo votara favorablemente el establecimiento de la CEPAL.³ Durante dicho

lapso, se había organizado la secretaría de la Comisión, y un equipo de funcionarios profesionales comenzaba sus labores. Dados los fuertes recelos de los Estados Unidos sobre una posible duplicación de las funciones de la OEA, la primera ta-

²La composición geográfica de los miembros de la CEPAL ha reflejado siempre esta fusión de regionalismo y globalismo. Así, desde el comienzo, la posibilidad de ser miembro de la Comisión estuvo abierta a todo Estado miembro de las Naciones Unidas en América del Norte, Centroamérica o América del Sur, incluidas las Antillas, y a otros Estados miembros ajenos a la región, con determinadas posesiones territoriales en la zona. Actualmente, son miembros de la Comisión Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile,

Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela; y son miembros asociados de ella Belice y los Estados Asociados de las Indias Occidentales.

³Desde 1948, la Comisión ha tenido 17 periodos de sesiones de carácter ministerial. Los cuatro primeros fueron anuales y los siguientes se celebraron cada dos años.

rea fue la de lograr coordinación entre la CEPAL y el CIES. El resultado fue una división general del trabajo, según la cual la tarea de la CEPAL consistiría sobre todo en ocuparse de los aspectos extracontinentales de los problemas económicos de América Latina, incluyendo los surgidos de los desajustes económicos mundiales, pero con un enlace constante entre ella y el CIES. De ahí en adelante, los períodos de sesiones de la CEPAL tratarían cada vez más los problemas sustantivos de la política y la investigación económicas, y cada vez menos los asuntos de coordinación que ocupaban a la OEA. El segundo período de sesiones de la CEPAL se celebró en 1949. Después del tercer período de sesiones, realizado en 1950, el representante de los Estados Unidos manifestó que, pese a que su gobierno seguía preocupado por la posibilidad de duplicación de tareas con el CIES, no se oponería a que la Comisión se estableciera con carácter permanente a partir de 1951, por lo menos sobre la base de la labor desarrollada por la CEPAL hasta entonces.

Durante esos primeros años, la CEPAL sentó las bases para sus dos grandes campos de acción iniciales: a saber, la recopilación de estadísticas económicas y sociales básicas, por una parte, y la publicación de una serie de estudios teóricos y de política, por la otra. En el primero de ellos, la CEPAL comenzó a suministrar, por primera vez en la historia de América Latina, amplios datos estadísticos tanto por países como regionales, que abarcaban el comercio, la producción, el ingreso, los precios, el empleo, y una diversidad de otras variables económicas y sociales. En especial, las series sobre ingreso nacional se iban a convertir en un aporte singular de la CEPAL. Jamás se había dispuesto de datos directamente comparables acerca del ingreso y el producto, expresados en una moneda común, y que abarcaran prácticamente la totali-

dad de los países de la región. No obstante, pese a la utilidad e importancia de esas publicaciones estadísticas, su recopilación y distribución no iban a constituir el aporte principal de la CEPAL. Por el contrario, éste iba a darse en el ámbito de estudios teóricos innovadores que abrirían nuevas sendas: estudios que generaron mucha controversia cuando se presentaron por primera vez, pero que con posterioridad fueron reconocidos como contribuciones fundamentales a la bibliografía de posguerra sobre el desarrollo económico y social de América Latina, y también en el plano internacional.

Rápidamente surgieron varias obras germinales de la CEPAL. La primera de ellas: el *Estudio Económico de América Latina* (1949), seguida poco después por *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas* (1950) y *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (1951). Luego de un breve receso, aparecieron *Estado actual del programa de integración y reciprocidad económica centroamericana* (1952), *Las inversiones extranjeras en América Latina* (1953), *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (1954) y *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: introducción a la técnica de programación* (1955). Todavía iban a proliferar más publicaciones de la CEPAL durante el resto de la década de 1950, pero aquellas primeras obras contenían ya los principios fundamentales de lo que luego se conoció como "el pensamiento de la CEPAL".⁴ No es mi propósito explicar aquí la multiplicidad, complejidad e interrelación de los

⁴Aunque toda la secretaría colaboraba como un equipo unido en la elaboración de éstos y de otros estudios de la CEPAL, se sabía que el principal responsable de su esbozo integral y de su contenido teórico era Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la CEPAL desde 1949 hasta 1963. Li-

elementos contenidos en esa doctrina. En todo caso, esto ya fue hecho por una pléyade de otros autores.⁵ Sin embargo, baste decir que el pensamiento de la CEPAL y sus repercusiones en materia de política, ejercieron casi en forma inmediata una influencia extraordinaria sobre el pensamiento y la acción económica en América Latina. Y, posteriormente, también en el contexto global. Pero durante este proceso la CEPAL iba a perturbar —e incluso a veces a irritar— a numerosas personas y organizaciones importantes de los Estados Unidos que

der enérgico, brillante teórico y hábil ejecutor, Prebisch había sido profesor universitario, y funcionario del Banco Central en Argentina hasta verse obligado a abandonar el país por diferencias políticas con el Presidente Juan D. Perón. Su equipo estaba integrado por varios talentosos economistas latinoamericanos, como Víctor Urquidí, Jorge Ahumada y Celso Furtado, entre otros. Pero Prebisch fue incuestionablemente la fuerza orientadora central durante los primeros 15 años de vida de la CEPAL. En efecto, expresiones tales como “pensamiento de la CEPAL” y “tesis de Prebisch” se emplean en forma indistinta en la literatura sobre desarrollo referida a la labor de la Comisión durante su primera década de existencia.

⁵En el apéndice del artículo de Octavio Rodríguez titulado “Sobre la concepción del sistema centro-periferia”, publicado en la *Revista de la CEPAL* (primer semestre de 1977, pp. 241 a 247), se encontrará una bibliografía completa que abarca tanto documentos de la CEPAL como obras sobre el tema escritas por autores ajenos a la institución. Además, tres disertaciones recientes para obtener el doctorado, ofrecen una serie muy extensa de referencias bibliográficas, y reinterpretan también muchos aspectos de la doctrina original de la CEPAL a la luz de la literatura actual sobre el desarrollo. Son éstas: *Regionalism and Functionalism in International Organization: The United Nations ECLA*, por Pierre Michel Fontaine, Universidad de Denver, 1968; *Economic Ideology and Economic Integration in Latin America: the Impact of ECLA on LAFTA*, por John David Edwards, Universidad de Virginia, 1974; y *The United Nations ECLA and National Development Policies: A Study of Noncoercive*

se ocupaban de los asuntos latinoamericanos.

¿En qué consistía el impulso central del pensamiento de la CEPAL y por qué despertaba reacciones adversas tan enérgicas en algunos sectores de los Estados Unidos? Como ya lo expresé, no examinaré aquí en detalle este punto. Sin embargo, como se necesita tener cierto conocimiento de ese pensamiento para comprender por qué excitó tanto el enojo de algunos estadounidenses en los años iniciales de la posguerra, he extractado pasajes de dos obras en que funcionarios de la CEPAL exponían lo que consideraban su esencia. En la primera de ellas⁶ se destacaban nueve temas independientes pero muy interrelacionados, que abarcaban el principal aporte intelectual hecho inicialmente por la Comisión.

“Tales temas, expuestos en forma esquemática, son los siguientes:

1. Crítica de la teoría tradicional sobre el comercio exterior, y más específicamente, sobre el carácter de las relaciones económicas entre ‘centros’ y ‘periferia’;
2. Razón de ser de la industrialización y análisis de algunos de sus aspectos principales en el ámbito latinoamericano;
3. La planificación como imperativo para el desarrollo; su contenido general y orientación técnica, y examen de la experiencia regional en la materia;
4. Motivación del financiamiento y de

Influence, por David Cameron Bruce, Universidad de Michigan, 1977. (Las tres disertaciones pueden obtenerse a través de *University Microfilms International*, Ann Arbor, Michigan 48106.)

⁶*El pensamiento de la CEPAL*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1969, pp. 13 y 14. En la disertación del profesor David Bruce, citada en la nota anterior, se ha descrito con gran detalle cada uno de los nueve puntos mencionados. La presentación del profesor Bruce representa tal vez el esfuerzo más reciente y completo hecho por un estadounidense para delinear los componentes principales de la doctrina original de la CEPAL.

la inversión extranjeros, y sus modalidades adecuadas para satisfacer las exigencias del crecimiento económico;

5. La integración regional como arbitrio primordial para superar los compartimientos estancos en la industrialización posterior a la crisis;

6. Naturaleza de la inflación latinoamericana, análisis de sus causas y de las políticas convencionales de estabilización;

7. Sobre la 'dimensión social' del desarrollo económico, examen de los factores que lo condicionan y de las repercusiones sociales del proceso, así como de algunos cambios experimentados en la estructura del empleo y de los sectores sociales;

8. Situación y posición de América Latina frente a la política de comercio internacional y al intercambio entre los países en vías de desarrollo y las economías industrializadas;

9. Una visión global e integrada de los problemas del desarrollo latinoamericano y de las transformaciones estructurales que se requieren para imprimirle dinamismo y distribuir equitativamente sus frutos.

"Aunque enfocados separadamente, existe evidente relación e interdependencia entre estos asuntos principales; más aún, podría vislumbrarse cierta sucesión en el tiempo, por cuanto el análisis de los primeros aspectos y sus repercusiones va llevando naturalmente al conocimiento de los siguientes. Esto no significa que desde un comienzo, o en algún momento del proceso, se haya pretendido formular de una sola vez una teoría o esquema general que abarcara sistemáticamente todos los aspectos sociales, económicos e institucionales del desarrollo latinoamericano. En gran medida la propia realidad objetiva, los problemas y situaciones que fue-

ron surgiendo en la experiencia latinoamericana y la evolución de las mismas ideas han sido los factores que fueron ampliando la visión o acentuando con mayor intensidad los planteamientos posteriores".

Hace algún tiempo, en la segunda de las obras citadas,⁷ intenté presentar una breve síntesis del pensamiento de la CEPAL, en forma más simplificada y destinada a un público estudiantil. Decía yo allí:

"Esencialmente, la influencia de la CEPAL se sustentaba en dos elementos principales, uno ideológico y el otro táctico. Las corrientes comerciales internacionales basadas en costos y ventajas comparativas, afirmaba la CEPAL, no llevaban necesariamente a la utilización más eficiente de los recursos mundiales, y no contribuían por cierto a su más equitativa distribución. Por el contrario, las reglas de juego fijadas por la teoría clásica del comercio internacional tenían un carácter adverso para los países productores de bienes primarios y favorable a los productores de bienes manufacturados. En tales circunstancias, sostenía la CEPAL, muchos de los países en desarrollo estimaban que el comercio se había transformado en un vehículo de explotación mundial para unos pocos países y no en un medio de acrecentar el bienestar general. Esta falta de *simetría económica* —es decir, este rasgo favorable a los países 'centrales' (ricos) a costa de los países 'periféricos' (pobres)— había sido pasada por alto, según la CEPAL, en los enfoques tradicionales de las teorías de comercio y crecimiento. Peor aún, esta desventaja económica se

⁷ David H. Pollock y Arch R.M. Ritter (ed.), *Latin American Prospects During the 1970s: What Kinds of Revolutions?*, Praeger Publishers, 1973, pp. 37 y 38.

multiplicaba debido a un elemento adicional de *asimetría política*. Para corregir la falta de equilibrio existente en las políticas internacionales de comercio y finanzas, se necesitaban negociaciones correctivas entre naciones. Lamentablemente, la negociación entre naciones soberanas no significaba en absoluto una negociación entre iguales. Por ello, los países periféricos consideraban que habían sido mantenidos continuamente en un plano secundario en su relación con las naciones centrales, no sólo debido a teorías económicas caducas, sino también porque aisladamente no podían ejercer presiones políticas suficientes para contrarrestar las de los núcleos industriales mundiales, más fuertes y más unidos entre sí".

"Como se sabe, la CEPAL integra, dentro de un solo marco institucional, a todos los países latinoamericanos. Por ello, en el aspecto táctico, vino a brindar un marco orgánico coherente para las repúblicas de la región, que por entonces sumaban veinte. Simultáneamente, como se dijo antes, sintetizó en un solo marco conceptual, una filosofía del desarrollo autóctona. En síntesis, la CEPAL, por primera vez en la historia latinoamericana, ofreció, además de una ideología económica, un foro político. Ambos tenían amplitud suficiente como para extenderse a toda la región, pero también flexibilidad bastante para abarcar una vasta variedad de características nacionales diferentes".

"Dejando de lado el aspecto institucional, podrá observarse que, a fines de la segunda guerra mundial, la búsqueda latinoamericana de una nueva y fundamental reorientación de su sistema económico había logrado expresión en la llamada 'tesis de la CEPAL'. Esta última se apoyaba

a su vez en una secuencia de ideas separadas, aunque interrelacionadas, que se esbozaron brevemente a continuación.

"Una meta fundamental de la política de desarrollo debía ser el incremento de la tasa de crecimiento del producto y la progresiva difusión de los frutos de dicho crecimiento. Al hacerlo era indispensable disminuir la dependencia externa, y una manera de conseguirlo era buscar financiamiento externo estableciendo metas para los empréstitos públicos internacionales en vez de confiar tanto en corrientes espontáneas de inversión privada directa. Una vía más fundamental consistía en un cambio de la estructura de la producción, apartándola de los productos básicos —cuyas tendencias eran muy inestables a corto plazo y proclives al estancamiento a largo plazo— y favoreciendo en cambio la producción de bienes manufacturados. De este modo se podrían diversificar las exportaciones y además (cosa importantísima entonces para América Latina) crecería la posibilidad de sustituir importaciones industriales. Sin embargo, durante la posguerra —a diferencia de lo sucedido en los años treinta y cuarenta— dicha sustitución de importaciones se realizaría en un marco de planificación racional, tanto dentro de cada uno de los países como entre agrupaciones de los mismos.

"Con todo lo anterior, era evidente que la CEPAL había desechado la idea, vigente hasta entonces, de que el libre juego de las fuerzas de mercado contribuiría de algún modo a lograr un sistema más eficiente en lo económico y más equitativo en lo social. De hecho, América Latina no había cumplido ni sus metas económicas ni sus metas sociales mediante el juego

irrestringido del mecanismo del mercado. Tampoco existía fundamento para suponer que dicha situación se alteraría en forma espontánea. La CEPAL no era contraria a la empresa privada; por el contrario, sus publicaciones destacaban desde un comienzo la necesidad de fortalecer la función del sector privado. Pero sostenía que este sector respondería mejor a los imperativos económicos y sociales si estos últimos se planteaban en forma clara y dentro del marco de un plan de desarrollo de carácter indicativo. Al hacerlo, sostenía la CEPAL, era fundamental que la iniciativa privada latinoamericana —no la extranjera— fuera fortalecida mediante medidas de políticas deliberadas. Fue en este contexto, entre otros, que la CEPAL destacó con gran frecuencia la necesidad de intervenir en el libre e irrestringido juego de las fuerzas de mercado.”

Hoy las citas de los dos libros antes mencionados podrán parecer muy manidas a la mayor parte de los lectores estadounidenses. A comienzos de 1950, sin embargo, en ciertos sectores de los Estados Unidos las ideas de la CEPAL fueron consideradas ingenuas por algunos, y heréticas y hasta peligrosas por otros, tanto por motivos políticos como por razones económicas. Debe recordarse que los países latinoamericanos, tras la gran crisis de 1930 y la segunda guerra mundial, habían emergido con ciertas reservas acerca de sus estrechísimos lazos políticos y económicos con los Estados Unidos.

Tales vinculaciones habían traído consigo indudables beneficios, pero también ciertos costos. Los latinoamericanos, movidos por el deseo de desempeñar un papel más activo en la evolución de su propio destino de posguerra, consideraron necesaria una mayor unificación táctica destinada a lograr el cambio de las reglas de juego en el hemisferio, y con ello la reduc-

ción de su ya larga dependencia de los Estados Unidos. Por separado, era escasa la presión que cada uno de ellos podía ejercer sobre su gigantesco vecino del norte. Y, con razón o sin ella, los latinoamericanos pensaban que, en el seno de la OEA, los Estados Unidos ejercían un poder desmedido. Creían, en cambio, que en la CEPAL tal situación podría invertirse, puesto que ésta constituiría un foro y un punto de reunión donde los latinoamericanos podrían ejercer presiones capaces de contrarrestar las de los Estados Unidos, para fines económicos. Debe recordarse asimismo que los comienzos de los años cincuenta estuvieron marcados por el surgimiento del “síndrome de la guerra fría”, con sus poderosas connotaciones emocionales; estas connotaciones llevaron a muchas autoridades norteamericanas a mirar con preocupación a las personas u organizaciones que no se ponían claramente de su lado en la “guerra fría” entre Oriente y Occidente. La CEPAL, que concentraba sus esfuerzos en el desarrollo económico, no se alineó ni se adhirió en forma alguna a una u otra parte en asuntos militares o de seguridad. Dadas las dos razones mencionadas —su falta de compromiso político en la guerra fría, por una parte, y su función entendida como la de foro en el cual podrían aplicarse presiones económicas que contrarrestaran las de los Estados Unidos— la CEPAL despertó muchas aprensiones en este país.⁸

Por significativos que fueran los aspectos políticos, aquellos vinculados a la

⁸ Cabe anotar, de paso, que más de un decenio más tarde se reproduciría casi exactamente la misma situación, pero a escala mundial. A mediados de los años sesenta, el programa de trabajo de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNCTAD) —que en cierto modo puede considerarse una ampliación mundial de las ideas originalmente sostenidas por la CEPAL— provocaría las mismas reacciones negativas del mundo desarrollado ante el mundo en desarrollo.

ideología económica tuvieron una importancia aún mayor. No constituye una exageración indebida decir que, en términos puramente ideológicos, el pensamiento de la CEPAL cayó como una verdadera bomba cuando se dio a conocer por primera vez. En el clima que reinaba en esos momentos era inevitable que algunos voceros de los Estados Unidos intentaran desactivarla. Por ello, como se dijo antes, los Estados Unidos mantuvieron una relación conflictiva con la CEPAL durante el decenio siguiente a la creación de ésta en 1948.

Los ataques contra las publicaciones de la CEPAL no se hicieron esperar y provinieron de muchos sectores importantes de la comunidad estadounidense, tanto del mundo académico como de sectores del gobierno, y del ámbito del comercio y las finanzas. Por ejemplo, los economistas académicos estadounidenses no demoraron en responder con una serie de andanadas que apuntaban a cualquier punto vulnerable en la armadura teórica de la CEPAL. Los ataques se dirigían contra diversos elementos de su pensamiento; sin embargo, algunos de ellos parecían concentrar la atención crítica de la mayor parte de los académicos estadounidenses, a saber: la división del mundo en una dicotomía centro-periferia basada esencialmente en la composición de productos de las corrientes comerciales internacionales; los enfoques estructuralistas-monetaristas de las causas y remedios de la inflación; la sustitución de importaciones y la industrialización como camino prioritario para superar las restricciones externas (balance de pagos) y para absorber la fuerza de trabajo desempleada y subempleada; y lo inadecuado de la teoría tradicional del comercio, basada en las ventajas comparativas, para servir como pieza clave teórica de una nueva división internacional del trabajo.

Sin embargo, y por importantes que

se consideraran los puntos anteriormente enumerados, sin duda el blanco principal lo constituía la explicación de Prebisch acerca de los factores que tendían a inducir un deterioro secular de la relación de precios de intercambio entre países exportadores de productos primarios e importadores de bienes manufacturados. Con carácter retrospectivo interesa anotar tres cosas al respecto. La primera, que aun cuando muchas críticas académicas de los años cincuenta se concentraron sobre todo en la argumentación relativa a la relación de precios del intercambio, esta última no llegó a ser refutada en forma inequívoca. Por el contrario, y a pesar de que los académicos estadounidenses contribuyeron a evitar que llegara a entronizarse, tampoco lograron exiliarla del todo de su reino. La segunda es que la lista de académicos estadounidenses que publicaron críticas al pensamiento original de la CEPAL era significativa en cuanto a número.⁹ Y la tercera, que, a medida que ha pasado el tiempo, se ha ido manifestando una tendencia inversa, puesto que

⁹Incluía, entre otros, a los Profesores Jacob Viner, Gottfried Van Haberler, Benjamin Rogge, P.T. Ellsworth, G.M. Meier, Theodore Morgan, C.M. Wright, V. Salera y Francis H. Schott. Los Profesores Viner y Haberler fueron tal vez los críticos iniciales que ejercieron mayor influencia. Como varios otros durante este mismo período, criticaron a la CEPAL por atribuir excesiva importancia a la industrialización, muchas veces por razones de 'prestigio nacional', a expensas de la agricultura. En realidad, las primeras publicaciones de la CEPAL insistían invariablemente en que el desarrollo industrial y el agropecuario debían ser simultáneos. En este aspecto, el principal razonamiento de la CEPAL señalaba que, al aumentar la productividad de la agricultura, se crearía una disponibilidad de mano de obra. Por ello, el empleo industrial resultaba indispensable para absorber los trabajadores que dejarían el campo. Véase, por ejemplo, Jacob Viner, *Comercio internacional y desarrollo económico*, trad. de Jacinto Ros Hombravella, Editorial Tecnos, Madrid, 1966.

los académicos norteamericanos parecen apoyar cada vez más las ideas básicas de esa tesis inicial. Pero este punto lo abordaremos más adelante.

En el mundo de los negocios de los Estados Unidos, al igual que en el ámbito académico, se produjo una rápida reacción adversa ante las publicaciones de la CEPAL en su primer decenio de existencia. Del primero, sin embargo, las críticas fueron más bruscas y menos sutiles en los aspectos teóricos que las de origen académico. Lo que más atrajo sus iras fue el abierto auspicio de la CEPAL a las políticas dirigistas; es decir, su creencia explícita en que el juego espontáneo de las fuerzas de mercado debía ser morigerado por la intermediación estatal, sensata pero deliberada, con el fin de acercarse con mayor celeridad y más directamente hacia ciertas metas previamente definidas de cooperación internacional para el desarrollo. En especial irritaba a los hombres de negocios estadounidenses una de dichas metas, la acelerada industrialización interna, pues la consiguiente sustitución de importaciones era considerada un peligro para sus propias exportaciones de manufacturas a América Latina.

La desconfianza provocada por el pesimismo de la CEPAL en los círculos comerciales y financieros de los Estados Unidos no es sorprendente si se la considera en su marco histórico. Para los intereses a corto plazo de las firmas privadas con fuertes inversiones directas en América Latina parecían ser favorables (o al menos eso se creía) la falta de intervención de los gobiernos latinoamericanos y la existencia de estabilidad monetaria. La insistencia de la CEPAL en la transformación estructural a través de un mayor papel del Estado, y especialmente su recomendación de profundas reformas tributarias y agrarias, con las consiguientes repercusiones en la distribución del ingreso, parecían más proclives a agitar

el clima político latinoamericano que a calmarlo. Más aún, en los años cincuenta, la inclinación que manifestaba la CEPAL por la planificación parecía a muchos prominentes hombres de negocios estadounidenses exageradamente compleja en lo técnico y peligrosa en lo ideológico.

Actualmente, todo ello puede parecer sorprendente; pero en el clima general de los años cincuenta, cuando el "síndrome del libre mercado" tuvo un florecimiento tan manifiesto y vigoroso en los Estados Unidos, no debe extrañar en absoluto. Había pues una estrecha vinculación intelectual entre los centros académicos y las actividades de negocios. Como ya se dijo, la mayor parte de las publicaciones académicas de esa época estaban muy ligadas a las doctrinas económicas neoclásicas. No resultaba difícil para los hombres de negocios encontrar en las revistas especializadas apoyo teórico para sus propias convicciones comerciales pragmáticas, con lo que se reforzaba la innata desconfianza de los hombres de negocios frente a la CEPAL, y la adhesión de esta última a tantos conceptos estatistas.

Más aún, dado el poderoso "síndrome de la guerra fría" de los años cincuenta, los partidarios de la planificación solían ser considerados como opositores al modo de vida estadounidense y ciertamente contrarios a las modalidades imperantes en el mundo de los negocios. Por último, se recordará que en los años cincuenta la CEPAL no sólo apoyaba la planificación del desarrollo nacional en un momento en que cualquier planificación gubernamental sonaba a sistemas de economía centralmente planificada, sino que además recomendaba alcanzar metas de financiamiento externo público en vez de apoyarse en la afluencia espontánea de capital privado; asimismo, la CEPAL aconsejaba a los latinoamericanos la protección ante las importaciones extranjeras de bienes manufacturados, mientras

simultáneamente instaba a otorgar preferencias a las exportaciones latinoamericanas de dichos bienes; y también recomendaba nuevas reglas del juego para la inversión extranjera directa con el fin de fomentar deliberadamente el espíritu empresarial latinoamericano. No es de extrañar, por tanto, que la inicial desconfianza de los hombres de negocios se transformara rápidamente en abierta hostilidad. Era evidente que las publicaciones de la CEPAL no tendían a crear "el clima de inversiones" que ellos deseaban para invertir en el extranjero en esa coyuntura de posguerra.

En párrafos anteriores mencioné las dudas expresadas por el Gobierno de los Estados Unidos antes de que la CEPAL se creara en 1948. Esas dudas se acrecentarían en los años siguientes, y llegarían a un punto particularmente explosivo en 1954. La OEA había solicitado a la CEPAL un informe sobre financiamiento para el desarrollo que sería presentado en la Reunión de Ministros de Hacienda o Economía que se celebraría en Quitandinha, Brasil, en noviembre de 1954. El documento resultante, titulado *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana*,¹⁰ fue, para el Gobierno de los Estados Unidos, tal vez el informe más polémico entregado por la CEPAL desde su creación.

Esencialmente, el informe de Quitandinha sugería que toda política nueva y realmente eficaz de cooperación internacional para el desarrollo de América Latina debía tener seis objetivos: planificación del desarrollo nacional, industrialización interna acelerada, reforma tributaria y agraria, cooperación técnica, comercio internacional y nuevos enfoques frente a la inversión internacional. Este

último punto resultó especialmente delicado para la delegación estadounidense en Quitandinha, ya que se basaba en el razonamiento que expongo a continuación.

A la luz de las tendencias probables del sector externo —de la relación de precios del intercambio y otras— la restricción impuesta al crecimiento económico latinoamericano por el balance de pagos podía superarse mediante nuevas iniciativas de política de los Estados Unidos frente a América Latina. Uno de los medios era un considerable incremento de la afluencia de capital extranjero. La inversión extranjera sería bienvenida; sin embargo, se debía dar mayor importancia al capital público, por cuanto: i) la carga del servicio de la deuda sería más predecible y menos onerosa que en el caso del capital privado; ii) el capital público podría canalizarse en forma directa hacia ciertos usos vitales, como infraestructura económica y social, que podrían no resultar atractivos para los inversionistas privados extranjeros, y, lo que era más importante, iii) la 'certidumbre', elemento esencial de todo plan de desarrollo, podría garantizarse mejor mediante metas de inversión pública que mediante las poco predecibles afluencias de capitales privados. En consecuencia, el informe de Quitandinha proponía una meta de por lo menos mil millones de dólares anuales de afluencia de capital extranjero como promedio, luego de un periodo de transición de tres años. La CEPAL sugería que un tercio de ese monto debería provenir de la inversión privada, y el resto de instituciones internacionales de crédito. Para facilitar esto último, recomendaba la creación de un Fondo Interamericano de Desarrollo (que tenía casi la misma estructura y metas que lo que cinco años más tarde tomaría la forma del actual Banco Interamericano de Desarrollo) como institución nueva, destinada específicamente para esos fines.

¹⁰E/CN.12/359, septiembre de 1954. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 1954.II.G.2.

En Quitandinha la delegación estadounidense se inquietó profundamente ante la posición descrita. Por una parte, la meta financiera de mil millones de dólares duplicaba la inversión neta media de los Estados Unidos, tanto de fondos públicos como privados, en los tres años anteriores a la reunión de Quitandinha. Pero más importante aún fue el hecho de que el informe de la CEPAL, en lo que respecta a su filosofía, mereció graves objeciones del Secretario del Tesoro George Humphrey. Bien conocida es la enorme influencia ejercida por el Secretario Humphrey en el seno del gabinete de Eisenhower.¹¹ Para América Latina, lo más significativo era que el señor Humphrey

“estaba moralmente convencido de que la empresa privada es algo sagrado, no sólo en el sentido de constituir el fundamento de una sociedad libre y democrática, sino también en el sentido de que es la única inversión económica que las personas libres pueden utilizar con derecho para el mejoramiento de sus vidas.”¹²

Más aún,

“El Secretario Humphrey opinaba que el gobierno había tomado un papel demasiado activo en la vida económica de la nación; que los impuestos, especialmente los de tramos más altos para empresas y para personas, eran tan altos que ahogaban la iniciativa privada; que el gobierno gastaba demasiado dinero; y que era necesario disminuir la deuda pública. Estas posiciones lo llevaron a mirar con mucha cautela todos los gastos que

hacia el gobierno en el extranjero, especialmente en programas de ayuda externa. Muchos de estos últimos, pensaba, no sólo sustituían el capital privado en el extranjero, sino que, además, constituían una carga para la deuda pública, cosa que mal podía permitirse la nación.”¹³

Su pensamiento conservador llevaba al Secretario Humphrey a una fuerte oposición ante las políticas más liberales contenidas en el informe de la CEPAL a la reunión de Quitandinha, en la cual él mismo presidía la delegación estadounidense. Tales opiniones eran compartidas por el Secretario de Estado Adjunto Henry Holland (segunda autoridad de la delegación) y también por otros observadores del BIRF y del Eximbank. Pensaban que el informe de la CEPAL subestimaba indebidamente el papel que correspondía a la inversión privada directa. En lo referente a capital público, creían que el Banco Mundial y el Eximbank eran totalmente adecuados para tales necesidades, por lo cual no se justificaba la creación de un nuevo mecanismo interamericano de préstamos. Dada esta fuerte oposición de la delegación de los Estados Unidos al informe, éste no logró mayor trascendencia durante la reunión de Quitandinha. Sin embargo, los gobiernos latinoamericanos se unieron unánimemente en torno a él, considerándolo una expresión razonada y justa de lo que esperaban de los Estados Unidos como nuevo enfoque de lo mencionado ya desde su mismo título: la “Cooperación internacional para el desarrollo latinoamericano”.

Por todo lo anterior, en los años cincuenta el informe de Quitandinha de la

¹¹“Incluso los más ardientes admiradores del Presidente Eisenhower admiten con presteza que el Presidente tomaba gran parte de sus ideas de política económica de George Humphrey.” Traducido del *New York Times*, 15 de enero de 1956, p. 28.

¹²Traducido de *New Republic*, 13 de diciembre de 1954, p. 13.

¹³Traducido del manuscrito inédito de Yale H. Ferguson, Columbia University, International Organization, Otoño de 1961, titulado, *ECLA, Latin American Development and the US: A Broad View*. (El subrayado es del autor de este trabajo.)

CEPAL, junto con los documentos anteriores mencionados en la sección I, llegó a sintetizar una posición latinoamericana de política económica frente a los Estados Unidos. El gobierno de este último país opinaba que las implicaciones de política de dichos documentos no eran ni factibles ni convenientes —que tenían connotaciones dudosas, extremistas e incluso hostiles— por lo cual este primer decenio de existencia de la CEPAL puede caracterizarse, en el mejor de los casos, como un decenio durante el cual el Gobierno de los Estados Unidos consideró a la CEPAL oficialmente con cautela, y en la práctica con alarma. Este panorama general fue esbozado como sigue por un analista de la actitud del gobierno estadounidense ante la CEPAL durante los años cincuenta:

“Comprensiblemente, la CEPAL fue anatema para la administración Eisenhower durante su periodo conservador. La Comisión representaba todo aquello que la administración no apoyaba, y molestaba a los Estados Unidos con argumentos económicos coherentes que favorecían un cambio

en la política latinoamericana, cambio que los Estados Unidos no estaba dispuesto a realizar. Sin embargo, y a pesar de la considerable mala voluntad existente entre la Comisión y el gobierno durante muchos años, no se produjo una abierta ruptura entre ambos. Las políticas de la CEPAL eran tratadas con guante blanco e incluso acogidas de los dientes para afuera, por los Estados Unidos. En las sesiones de la Comisión, los economistas representantes de los Estados Unidos recibían instrucciones de tratar de que la reunión no se les fuese de las manos, de no llegar a compromisos definidos, y de actuar como si quisieran cooperar. Cada vez que se planteaba la cuestión de las políticas de la CEPAL en Naciones Unidas, los Estados Unidos se limitaban a aplaudir el trabajo de la CEPAL en favor del desarrollo latinoamericano, sin añadir más. Todo ello era necesario porque la CEPAL no sólo representaba a América Latina, sino también, en su calidad de Comisión de las Naciones Unidas, al resto del mundo en desarrollo.”¹⁴

II

1958-1963: Cordial apretón de manos, si no abrazo

Durante el decenio que siguió a la segunda guerra mundial, el gobierno de los Estados Unidos había acogido favorablemente muy pocas —por no decir ninguna— de las concesiones económicas recomendadas por la CEPAL, las cuales habían llegado a ser consideradas por los gobiernos latinoamericanos como representativas de su posición conjunta frente a los Estados Unidos. Esas recomendaciones habían destacado, en general, los siguientes aspectos: la necesidad de mayor afluencia

de financiamiento, especialmente en forma de capital público de préstamos para proyectos concretos; la necesidad de nuevos acuerdos internacionales sobre aquellos productos básicos de particular interés para la exportación latinoamericana; la importancia de la ‘reciprocidad implícita’ en el comercio de productos manufacturados (es decir, cierta protección para Amé-

¹⁴ Traducido de Yale H. Ferguson, *op. cit.*, p. 48.

rica Latina sobre la base de una industria incipiente, sin la correspondiente contracción del acceso al mercado estadounidense;¹⁵ apoyo directo para nuevos esquemas regionales y subregionales de integración; la necesidad fundamental de preparar planes nacionales de desarrollo, junto con el establecimiento de nuevos grupos de consulta que contribuirían a la preparación de dichos planes, y la creación de un Banco Interamericano de Desarrollo.

Como ya se indicó, dichas solicitudes habían entrado en evidente contradicción con el pensamiento de la administración Eisenhower. No debe extrañar entonces que las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, para no hablar de las relaciones entre los Estados Unidos y la CEPAL, se hicieran cada vez más difíciles durante los años cincuenta. En la última parte de ese decenio se llegó a un punto crítico, que se puso de manifiesto en forma espectacular y personalizada durante la visita del Vicepresidente Nixon a América Latina en 1958. Las animosidades que culminaron con el apedreamiento de un Vicepresidente de los Estados Unidos causaron profunda conmoción en el pueblo y el gobierno de ese país. Realmente, de cierta manera, el incidente simbolizaba un cambio de rumbo en la era de posguerra, pues obligaba a los Estados Unidos a reconsiderar su anterior criterio acerca del desarrollo económico latinoamericano. La necesidad de una acción rápida por parte de los Estados Unidos se hacía evidente.

¹⁵ En este aspecto se hacía el siguiente raciocinio: la baja en los aranceles de los Estados Unidos promovería mayores exportaciones latinoamericanas a dicho país, y las utilidades de estas últimas se destinarían a incrementar las importaciones latinoamericanas de bienes estadounidenses. Por otra parte, la protección latinoamericana sólo alteraría la composición de las importaciones de bienes estadounidenses, no así su nivel.

Una combinación de circunstancias dio origen a un fundamental reexamen de las políticas económicas estadounidenses en América Latina: las recomendaciones del Presidente Kubitschek para una Operación Panamericana, el segundo informe de Milton Eisenhower, hermano del Presidente de los Estados Unidos,¹⁶ la presencia de Douglas Dillon como nuevo Secretario del Tesoro (que representaba un importante cambio de criterio en relación con sus dos predecesores inmediatos, George Humphrey y Robert Anderson) y —quizás lo más importante de todo en el plano político— el descenso de Fidel Castro de Sierra Maestra. El reexamen en cuestión se institucionalizó mediante tres hechos importantes: la creación del Banco Interamericano de Desarrollo en 1959; el programa de desarrollo económico aprobado en la Conferencia de Bogotá en 1960, y, finalmente, la creación de la Alianza para el Progreso en 1961.

Casi inmediatamente después de su elección, en 1960, el Presidente Kennedy había comenzado a concentrar la atención de su gobierno en América Latina. En un discurso pronunciado en la Casa Blanca a mediados de 1961, propuso que los Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas realizaran un esfuerzo conjunto a través de una Alianza para el Progreso. Con el fin de elaborar un plan a largo plazo, para el cual comprometió considerable asistencia financiera y técnica de los Estados Unidos, el Presidente Kennedy quiso conocer las opiniones de expertos de todos los lugares del hemisferio. Dos de los elementos de esta nueva y osada iniciativa presentaban particular interés: uno de ellos era la meta misma, es decir, la de contribuir, mediante una política hemis-

¹⁶ Publicado más tarde bajo el sugestivo título de *The Wine is Bitter: The United States and Latin America (El vino amargo: Estados Unidos y América Latina)*, Doubleday, New York, 1963.

férica de cooperación para el desarrollo, a llevar a América Latina, en un decenio, a un punto en que su crecimiento económico pudiera sostenerse a sí mismo. El otro, era la idea de pedir la colaboración del sistema interamericano para alcanzar esas finalidades. La CEPAL debería comprometerse activamente en ese proceso. De hecho, un notable aspecto de la Alianza era que hacía suyas muchas ideas que, desde 1948, había estado proponiendo la CEPAL. Como dijo el Profesor Arthur Schlesinger Jr., uno de los artífices de la Alianza, "... en sus ideas, la Alianza para el Progreso fue esencialmente un producto latinoamericano, que surgió de Raúl Prebisch, de Argentina, y de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas...".¹⁷

Esto resultaba particularmente cierto en lo referente al andamiaje teórico de planificación nacional para el desarrollo: afluencia de capital para el cumplimiento de determinadas metas, acelerada industrialización interna, convenios internacionales sobre productos, y gran prioridad para las reformas sociales. Todo ello reproducía en forma casi exacta las reco-

mendaciones formuladas por la CEPAL en el informe de Quitandinha, recomendaciones que, como se dijo antes, habían brillado por su ausencia en las deliberaciones anteriores entre los Estados Unidos y América Latina. En esta ocasión, por primera vez, los Estados Unidos y la CEPAL se unieron en función de la meta común: el avance del desarrollo latinoamericano. Y también por primera vez desde su creación, un Presidente de los Estados Unidos y otros funcionarios gubernamentales del más alto nivel¹⁸ mencionaban a la CEPAL por su nombre y daban apoyo a su labor. Las autoridades máximas de las secretarías de la CEPAL, del BID y de la OEA constituyeron un Comité *ad hoc* de Cooperación (conocido generalmente como Comité Tripartito) que comenzó a trabajar en Washington para elaborar un *Estudio Económico de América Latina* de carácter conjunto, nuevas iniciativas de integración regional, criterios comunes sobre reforma tributaria y agraria, como así también nuevos criterios con respecto a la asistencia técnica. Se trataba de un momento de euforia en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, y ciertamente también en las relaciones entre los Estados Unidos y la CEPAL. Tras haber refutado y rechazado prácticamente todas las recomendaciones de política hechas por la CEPAL a partir de 1948, el Gobierno de los Estados Unidos había dado un giro de casi 180 grados. Con sus enormes recursos materiales, dicho go-

¹⁷ Véase Arthur Schlesinger Jr., "The Alliance for Progress: A Retrospective", en R. Hellman y H.J. Rosenbaum (ed.), *Latin America: The Search for a New International Role*, Halstead Press, 1974, p. 163. También el profesor L.A. Rodríguez, en un artículo titulado "Experience in International Cooperation and Development", publicado en *Growth and Change*, Universidad de Kentucky, abril de 1970, apoya la tesis de que la Carta de Punta del Este se basaba en las mismas recomendaciones básicas de política antes expresadas en el informe de Quitandinha de la CEPAL, en 1954. Una tesis similar proponen Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance that Lost its Way*, Twentieth Century Fund, 1970, quienes afirman, al referirse al grupo especial de planificación y desarrollo creado para colaborar en la preparación de la Carta de Punta del Este, que dicho grupo "siguió básicamente las líneas trazadas por la CEPAL en Quitandinha, siete años antes..." (p. 63).

¹⁸ En su discurso de 1961, con el cual dio inicio oficial a la Alianza, el Presidente Kennedy solicitó que "...un Consejo Interamericano Económico y Social muy fortalecido, trabajando en conjunto con la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas y con el Banco Interamericano de Desarrollo, debería reunir a los principales expertos del hemisferio con el fin de contribuir a que cada país desarrolle sus propios planes de desarrollo, y de proporcionar una permanente revisión del progreso económico del hemisferio".

bierno se comprometía voluntariamente en un programa de colaboración para el desarrollo hemisférico que parecía provenir en su totalidad de las páginas de las anteriores publicaciones de la CEPAL. La paradoja que todo ello entrañaba fue resumida como sigue por un perspicaz autor norteamericano, quien observó:

“...los redactores de los compromisos contenidos en la Alianza se basaron en gran medida en las críticas académicas de la política estadounidense para fijar criterios, y se apoyaron especialmente en las sugerencias que habían venido haciendo importantes economistas latinoamericanos. Las doctrinas de la CEPAL, durante años dejadas de lado por los funcionarios de Washington, parecieron ser súbitamente aceptadas, y el Gobierno de los Estados Unidos hizo suyos conceptos tales como planificación económica, acuerdos regionales de comercio y convenios internacionales sobre productos básicos.”¹⁹

El Gobierno de los Estados Unidos ofreció a la CEPAL un cordial apretón de manos —si no un abrazo— durante aproximadamente la primera mitad del decenio que se inició a fines de los años cincuenta; sin embargo, esto no significó un vuelco paralelo en las críticas a la CEPAL por parte de académicos y hombres de negocios estadounidenses. En el mundo académico siguió prestándose atención crítica a diversos aspectos de la doctrina de la CEPAL, en particular a su presentación de la relación de precios del intercambio. Sin embargo, el tono áspero que a comienzos de los años cincuenta había caracterizado a muchas de esas publica-

ciones, incluso las de las revistas especializadas, parecía irse transformando en una disputa intelectual más convencional, que se iba centrando cada vez más en aspectos de rigor estadístico y analítico, y apartándose del aspecto ideológico.²⁰ Los académicos estadounidenses parecían estar reconsiderando sus primeras interpretaciones del pensamiento de la CEPAL. Pero en el ámbito de los negocios no sucedía lo mismo; aquí las críticas —a la CEPAL en general, y a Prebisch en particular— parecían hacerse más acerbas que nunca. Después de todo, como se observó antes, las opiniones de los hombres de negocios de los Estados Unidos habían coincidido plenamente durante casi todo el decenio anterior, con las del gobierno del país y con las de muchos economistas académicos. Ahora parecía haberse producido un importante cambio, puesto que la sustancia de la Carta de Punta del Este contenía gran parte de la doctrina originalmente propuesta por la CEPAL. El desagrado de los hombres de negocios ante este cambio fue manifestado claramente por muchos voceros; su expresión más

²⁰ Este período se caracterizó por el comienzo de una serie de artículos eruditos mucho más favorables a las tesis de la CEPAL. Algunos ejemplos: Werner Baer, “The Economics of Prebisch and ECLA”, en *Economic Development and Cultural Change*, Vol. X, N° 82, enero de 1962; Charles A. Frankenhoff, “The Prebisch Thesis: A Theory of Industrialism for Latin America”, en *Journal of Inter-American Economic Studies*, Vol. IV, N° 2, de abril de 1962; y especialmente en los artículos de Albert Hirschman, Joseph Grunwald y David Félix en Albert O. Hirschman (ed.), *Controversia sobre Latinoamérica, ensayos y comentarios*, traducción del Centro de Investigaciones Económicas, Editorial del Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1963 (la edición inglesa original es de 1961). El trabajo del profesor Hirschman, titulado “Ideologías de desarrollo económico en América Latina” (y en especial el capítulo titulado “La situación actual y la posición dirigente de la CEPAL”) es particularmente digno de nota en este sentido.

¹⁹ Abraham F. Lowenthal, “Liberal, Radical and Bureaucratic Perspectives on US-Latin American Policy: The Alliance for Progress in Retrospect”, en Julio Cotler y Richard Fagen (ed.), *Latin America and the US: The Changing Political Realities*, Stanford Press, 1974, p. 213.

clara se encuentra tal vez en un extenso artículo y el correspondiente editorial aparecidos en la revista *Fortune* de febrero de 1962, sólo un año después del inicio de la Alianza. A continuación se traducen algunos párrafos de dicho número:

“Lo principal (de la doctrina de la CEPAL) es que América Latina está en desventaja injusta en lo que respecta a sus relaciones económicas con el resto del mundo. Para alcanzar con rapidez un crecimiento capaz de sostenerse por sí mismo, no puede confiarse al libre juego de las fuerzas de mercado, sino que debe recurrir a una industrialización administrada por el gobierno... El principal autor (del pensamiento de la CEPAL) es su Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch, uno de aquellos economistas que se orientan hacia la política y adecúan su ciencia económica a sus propios objetivos... La mayor parte del resto de la doctrina de la CEPAL es, por decir lo menos, discutible... (Esta doctrina) implica una fuerte intervención de los gobiernos latinoamericanos en la programación económica. Atribuye poca importancia a las exportaciones, a una moneda estable, o a la función de la inversión privada extranjera... Una actitud de recelo frente a las naciones industrializadas, especialmente los Estados Unidos; desprecio por los mercados libres, realce de la burocracia: nada de esto lo ha inventado la CEPAL, pero a todo ello le ha proporcionado justificaciones más o menos coherentes.”

Hubo también muchos otros. Al referirse a la Conferencia de Punta del Este, *Business Week* (11 de noviembre de 1961) afirmó:

“... En esa conferencia, Raúl Prebisch intentó encabezar un comité para supervisar la planificación económica de la Alianza. Prebisch no lo logró porque...

muchos estadounidenses ven con escepticismo sus ideas acerca de planificación económica y desarrollo, que dan enorme importancia a la acción gubernamental.”

En el mismo sentido, el *Wall Street Journal* (6 de junio de 1963) opinaba que:

“Las ideas del señor Prebisch no merecerían mayor atención si no fuere porque conforman también la doctrina básica de la tan pregonada Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy. De hecho, el señor Prebisch es el padrino intelectual de la Alianza. Sin embargo, los métodos propuestos por el señor Prebisch son, para muchos economistas, alternativas poco convenientes... Algunos expertos creen de hecho que la Alianza no logrará despegar mientras mantenga su supersticiosa creencia en la planificación gubernamental y en la asistencia estadounidense... La evidente falta de apoyo por parte de aquellos pocos acaudalados que disponen de recursos de inversión es tal vez uno de los mayores inconvenientes del programa económico del señor Prebisch.”

Meses más tarde, el mismo *Wall Street Journal* (16 de octubre de 1963) llevó sus críticas a un plano más global y geopolítico, al afirmar en un editorial:

“... Otro aspecto de esta confusión del reformismo consiste en insistir en que las naciones latinoamericanas tracen grandes planes económicos... como si nuestra propia riqueza fuera el resultado de la planificación estatal. Naturalmente, esto fomenta las tendencias socialistas que ya abundan en la región (latinoamericana).”

En resumen, el primer decenio de la existencia de la CEPAL se caracterizó por la fuerte oposición del gobierno, de los círculos académicos y de los sectores de hombres de negocios de los Estados Unidos; sin embargo, el lustro siguiente pre-

senció un vuelco completo del gobierno de ese país, y una respuesta más mesurada y menos estridente por parte de los académicos. No obstante, la antipatía de los hombres de negocios no sufrió mayores cambios. Incluso la parcial luna de miel con el Gobierno de los Estados Unidos fue de escasa duración. Y luego todo ello no tendría mayor importancia: pocos años

después de los inicios de la Alianza comenzaba una nueva etapa de las relaciones entre los Estados Unidos y la CEPAL. Durante esta cuarta etapa, que duró casi otro decenio completo, los Estados Unidos no se opusieron a la CEPAL, como tampoco la apoyaron; más bien podría decirse que no la tomaron en cuenta. Se iniciaba una era de benévolo desinterés.

III

1963-1973: Un decenio de benévolo desinterés

Dudas al crearse la CEPAL, fuerte oposición entre 1948 y 1958, un viraje total de la actitud hasta 1963, seguido de un decenio de virtual indiferencia. ¿Cómo se explica este cuarto vuelco importante en la actitud oficial de los Estados Unidos hacia la CEPAL desde su creación? Probablemente haya cuatro razones que merecen mención especial. Una de ellas se relaciona con el hecho de que la propia Alianza comenzó a "equivocar el camino". Por qué ello sucedió, cuándo sucedió, tratándose de una iniciativa hemisférica tan amplia y tan bien estructurada, es una historia compleja que ha sido ampliamente analizada por muchos especialistas latinoamericanos y estadounidenses, y no es necesario repetirla aquí. Sin embargo, la impresión general es que los logros de la Alianza muy pronto comenzaron a quedar cortos con relación a las expectativas que en ella se habían cifrado originalmente.²¹

Al comenzar este proceso, los vínculos —tanto institucionales como intelectuales— que recién habían comenzado a forjarse entre el Gobierno de los Estados Unidos y la CEPAL, empezaron a aflojarse y finalmente se rompieron. La segunda razón es muy diferente, a saber, que la primitiva ideología de la CEPAL sobre el desarrollo, que había penetrado tan a fondo la Carta de Punta del Este, no fue objeto de un proceso permanente de renovación dinámica dentro de la propia CEPAL. Por el contrario, al cabo de tantos años de actuar como retador en campaña frente a los Estados Unidos, el mismo hecho de ser 'aceptado' por este país pareció llevar a que la CEPAL se volviese hacia adentro y se dedicara esencialmente a asuntos cotidianos de corto plazo. De hecho, al punto que estaba prestando menos atención a sus funciones de centro de reflexión a mayor plazo, que antes le habían dado fuerte apoyo ideológico. A manera de analogía, podría decirse que antes de la Alianza la CEPAL estuvo dedicada, permanentemente, a acrecentar su acervo intelectual, mientras que después se preocupó más de girar sobre ese capital acumulado que de renovarlo. La tercera razón se relaciona con el papel cada vez más importan-

²¹ Dos reseñas completas, desde los puntos de vista, respectivamente, de los Estados Unidos y de América Latina, son la obra de Levinson y Onís, *The Alliance that Lost its Way*, y un artículo del ex presidente de Chile Eduardo Frei Montalva, también titulado "The Alliance that Lost its Way", publicado en *Foreign Affairs*, abril de 1967.

que comenzaron a desempeñar otros elementos institucionales del sistema interamericano: por ejemplo, el crecimiento acelerado del tamaño y de la influencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el impulso que se le dio a la OEA a través de las nuevas actividades de estudio por países realizadas por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP); las nuevas secretarías independientes del movimiento de integración centroamericano y de la ALALC, e incluso la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) dentro de la estructura de la propia CEPAL.

Los Estados Unidos estaban cada vez más ansiosos por asegurar rápidamente resultados operativos en América Latina, para que la Alianza se convirtiese en una historia de éxito. Por este motivo, favorecieron en forma creciente a organizaciones como el BID y la OEA que, dotadas de grandes presupuestos y numeroso personal, ofrecían mayores probabilidades de llegar a resultados operativos pragmáticos a corto plazo. La CEPAL, cuyas ventajas comparativas aún consistían principalmente en la generación de ideas, se vio así impulsada cada vez más hacia un segundo plano dentro del sistema interamericano. Cuarto, en 1963 tuvieron lugar, con pocos meses de diferencia entre sí, dos hechos de profunda significación personal: el trágico asesinato del presidente Kennedy, por una parte; y la partida del doctor Prebisch de la CEPAL para convertirse en primer Secretario General de la UNCTAD. El fallecimiento de un presidente que había prestado tanto apoyo personal a la Alianza y la creación al mismo tiempo de la UNCTAD como foro para la fuerza tercermundista emergente, añadió nuevas dimensiones a una serie ya complicada de relaciones de los Estados Unidos dentro del hemisferio y ciertamente con la CEPAL.

Mientras todas estas poderosas fuerzas interactuaban y se difundían, inevitablemente los Estados Unidos trasladaban su atención de la CEPAL a la UNCTAD, como mecanismo para el desarrollo. Expresado en otra forma, los impulsos dinámicos de la CEPAL durante los años cincuenta comenzaron a cambiar de forma y estructura en el decenio siguiente: en parte por la desintegración de la Alianza, en parte porque el conflicto de Vietnam desvió prioridades y recursos de la gran potencia desde las cuestiones del desarrollo mundial hacia las de la seguridad mundial, y en parte también por la propia creación de la UNCTAD. Fue una doble paradoja. Por un lado, la aparición de la UNCTAD había contribuido a transformar el pensamiento original de la CEPAL de un esquema regional a uno global.²² Sin embargo, al hacerlo se redujo el papel institucional de la CEPAL. Desde el punto de vista de los Estados Unidos —tema del presente trabajo— ni la CEPAL ni la UNCTAD poseían una alta prioridad global, puesto que los Estados Unidos aún no tenían un criterio orgánico para abordar la cooperación internacional para el desarrollo.

No hay duda de que a raíz de Vietnam las consideraciones relativas a la seguridad eran de capital importancia. Y, entre la CEPAL y la UNCTAD, la primera era decididamente secundaria. Igualmente paradójico resulta que el hecho de que Prebisch lograra darle un sello latinoamericano al nuevo mecanismo de la UNCTAD, hacía que a la CEPAL le fuese más difícil mantener, y con mayor razón aumentar, su propio dinamismo institucional. El escenario mundial cambiaba constantemente, como también los actores. Sin em-

²² Para un análisis más detallado de este punto, véase David Pollock, "Pearson and UNCTAD: A Comparison", en *International Development Review*, Society for International Development, Washington, D.C., Vol. XII, No. 4, 1970.

bargo, dentro de este escenario de cambio y movimiento constantes, la CEPAL, como entidad institucional, daba la impresión de moverse desde el centro del escenario hacia las bambalinas. Siguió llevando a cabo sus programas ordinarios de trabajo que, si bien plenamente satisfactorios como tarea diaria, hicieron que algunos gobiernos latinoamericanos comenzaran a buscar más allá, hacia nuevas políticas globales, nuevas instituciones globales y, lo que a la larga tal vez fuese más importante, hacia nuevos sistemas comerciales y financieros privados. La región se encontraba a punto de realizar algunas transformaciones económicas muy fundamentales, entre las que se destacaba la reorientación del impulso previo a la industrialización

basada en la sustitución de las importaciones, hacia una apertura cada vez mayor frente a los principales mercados comerciales y financieros mundiales. Dentro de este escenario en permanente cambio, la CEPAL daba la impresión de quedarse a la zaga, al menos en comparación con sus primeros años.²³ Esta impresión de mengua de su importancia no pasó inadvertida al Gobierno de los Estados Unidos, que dejó de menospreciar o temer a la CEPAL, o incluso de recelar de ella. Tampoco volvió la vista a la CEPAL en busca de ideas nuevas. Simplemente la consideró una entidad institucional de reducida prioridad dentro del panorama global emergente.

IV

1973-1978: Una cautelosa revaluación

Este quinquenio señala la quinta de una serie de nuevas percepciones del Gobierno de los Estados Unidos respecto de la CEPAL, desde fines de la segunda guerra mundial. Pese a que todavía sería prematuro pretender formarse una idea clara sobre este período en particular, que por lo demás aún no termina, varios sucesos ocurridos últimamente —simbólicos unos, otros de fondo— revelan un cauteloso renacer del interés del gobierno estadounidense por lo que se percibe como una 'nueva CEPAL'.

Si no me equivoco en esta última hipótesis, se trata de un fenómeno relativamente reciente. En realidad, a través de la mayor parte de las administraciones de los presidentes Nixon y Ford, las delegaciones estadounidenses a los diversos períodos de sesiones de la CEPAL dejaron la im-

presión de situarse más bien a la defensiva en sus relaciones, tanto con los gobiernos miembros latinoamericanos como con la secretaría de la CEPAL. En esencia, era un remanente de la situación más gene-

²³Otro factor en juego durante este período —de especial importancia para la forma en que los círculos académicos de los Estados Unidos percibían a la CEPAL— fue la aparición de la nueva escuela de la dependencia que surgió en la producción bibliográfica sobre el desarrollo en América Latina. Pese a que varios funcionarios de la CEPAL eran representantes destacados de esta escuela, sus seguidores estaban diseminados por toda la región. En todo caso, los trabajos surgidos de la escuela de la dependencia pronto comenzaron a generar una red de vínculos intelectuales con la comunidad académica estadounidense; y a su vez, esto hizo que la atención se desviara, al menos en parte, de los primeros escritos de la CEPAL *per se*.

ral que se había producido en el hemisferio después que la Alianza para el Progreso terminó por equivocar el camino. Los gobiernos, como la naturaleza, aborrecen el vacío. Por eso, cuando comenzaron a debilitarse la Alianza y la 'relación especial' que la acompañó, y no surgió nada nuevo y sustantivo para ocupar su lugar, el vacío de política que se produjo estuvo inexorablemente destinado a llenarse con consignas (la 'presencia discreta' (*low profile*), la 'sociedad madura', el 'nuevo diálogo', la 'nueva comunidad', el 'espíritu de Tlatelolco', y otras), con la creación de nuevos comités, y la convocatoria a numerosas reuniones y conferencias, sea de carácter bilateral o bajo la égida del sistema interamericano. Sin embargo, esto no podía ocultar que desde mediados de los años sesenta a comienzos de los setenta, la teoría, la política y el mecanismo institucional dejaron de converger en torno al objetivo de la cooperación para el desarrollo entre los Estados Unidos y América Latina. De ahí que la actitud defensiva antes mencionada derivase característicamente del problema de si la política de la "presencia discreta" no correspondía en realidad sólo a la política de no dar importancia alguna a la región.

Como es natural, todo esto depende de juicios personales, pero lo que yo recuerdo es que después de la desaparición de la Alianza las reuniones sobre política de desarrollo que sostuvieron los Estados Unidos y América Latina se vieron invadidas en su mayoría por un ambiente de molestia. Los periodos de sesiones de la CEPAL no fueron una excepción a este clima general. Por el contrario, surgió una complicación adicional cuando, a raíz del periodo de sesiones celebrado en 1971, los miembros latinoamericanos de la Comisión crearon un nuevo órgano auxiliar de la CEPAL, denominado Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), al que sólo podrían per-

tenecer representantes de los países miembros en desarrollo (latinoamericanos). De acuerdo con los gobiernos que lo patrocinaron, la razón por la cual se quiso excluir a los países miembros desarrollados era propia de la razón de ser del CEGAN: esto es, estaba destinado exclusivamente a permitir que los países latinoamericanos se reuniesen y elaborasen una posición *regional* común dentro de la actividad de evaluación *global* implícita en la estrategia del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sin embargo, pese a que los latinoamericanos estimaban que deberían tener derecho a utilizar a la CEPAL para realizar dicha actividad, a los Estados Unidos le molestaba, por motivos jurídicos y de fondo, verse excluido de un órgano auxiliar del "club" de la CEPAL, del que había sido miembro con todos los derechos —conjuntamente con el Reino Unido, los Países Bajos, Francia y Canadá— desde su creación. Así, pues, el problema más amplio del "globalismo", posterior a la Alianza, vino a añadirse al problema más restringido de la "exclusividad", al punto en que las relaciones entre los Estados Unidos y la CEPAL volvieron a enfriarse.

Sin embargo, pese a este ambiente general, que se mantuvo hasta comienzos de los años setenta, últimamente parece haberse iniciado un cambio, en el sentido de que los Estados Unidos están volviendo a considerar sus relaciones con la CEPAL. Por sorprendente que parezca, tal vez una de las razones para ello radique precisamente en la cuestión de la exclusividad. Los Estados Unidos no podía menos de advertir que la CEPAL era la única organización del sistema interamericano a la que pertenecían todos los países de América Latina y el Caribe (incluida Cuba), y que una gama tan variada de países deseaba utilizar a la CEPAL como foro para elaborar una posición regional común frente al mundo desarrollado en su conjun-

to y no tan sólo a los Estados Unidos. Todos los gobiernos latinoamericanos de la CEPAL —pese al alto grado de pluralismo que caracterizaba a sus respectivos sistemas económicos y sociales— apoyaron a través del CEGAN los nuevos enfoques de la secretaría sobre el “desarrollo integral”. Este mismo hecho no podía menos de atraer la atención de los funcionarios estadounidenses que estaban entregados a la tarea de replantear todo el problema de las relaciones entre el norte y el sur.

A manera de ilustración simbólica de lo anterior puede citarse la primera visita hecha por un Secretario de Estado de los Estados Unidos a la sede de la CEPAL, en Santiago. Combinados, el hecho de que este funcionario fuese el Secretario Kissinger, que la visita tuviese lugar cuando se encontraba en la cumbre de su poder e influencia (junio de 1976), y que el Secretario Kissinger aprovechara su visita para hacer una declaración oficial, y luego para tener un almuerzo informal de trabajo con el Secretario Ejecutivo, señor Enrique Iglesias, y sus principales colaboradores, hicieron resaltar esta visita a los ojos de la opinión pública. Además, el texto de la declaración formulada por el doctor Kissinger en esa oportunidad, al sostener:

“Mis colegas y yo sentimos mucho respeto por la labor que ustedes han realizado, y por las grandes realizaciones de la Comisión Económica para América Latina. Este centro de estudio y acción ha hecho mucho por despertar la conciencia del hombre en todas partes, por hacer frente a los retos del desarrollo económico, con un enfoque progresista y eficaz, especialmente porque no es político...”

llamó la atención sobre el hecho de que la administración estadounidense tenía conciencia de la reputación de la CEPAL en el ámbito del desarrollo internacional, y, al

parecer, ahora una vez más estaba dispuesta a aceptarla.

Posteriormente, la entrevista que sostuvieron en 1977 el Embajador Terence Todman y el señor Iglesias —también primera vez que un Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos había hecho una visita oficial a un Secretario Ejecutivo de la CEPAL y sus colaboradores en la sede de Santiago— constituyó un nuevo ejemplo simbólico al respecto por parte de la nueva administración Carter. En tercer lugar, podría citarse que el propio Presidente Jimmy Carter al pronunciar su primer discurso en el Día de las Américas, en abril de 1976, poco después de asumir el mando, se refirió concretamente al hecho de que “La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina es fuente de muchas ideas creadoras sobre el desarrollo a través del mundo”. En cuarto lugar, durante el decimoséptimo periodo de sesiones de la CEPAL, que tuvo lugar en Guatemala en 1977, se hizo una serie de cordiales referencias a la institución. Allí, Andrew Young, Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas y jefe de la delegación de su país a ese periodo de sesiones, manifestó que:

“La Comisión Económica para América Latina ha logrado alcanzar una estatura muy especial en el mundo moderno. La CEPAL ha señalado el camino a las demás... Desde hace mucho tiempo se reconoce que marca hitos dentro de lo que aún es un concepto naciente de la fisonomía de un nuevo orden económico internacional... La CEPAL ha tenido especial importancia por su valor... Pioneros han sido los trabajos de la Comisión acerca de las desigualdades del mundo... La CEPAL constituye un símbolo de la necesidad que tenemos... de instituciones que intentan integrar nuestras concepciones particulares. La

CEPAL representa esa línea fina pero valerosa de hombres con vocación que constituyen el puente entre... el mundo contemporáneo y la comunidad mundial esperada para el porvenir... Necesitamos más ideas, más iniciativas, más coraje... Y propongo que la CEPAL asuma uno de los papeles fundamentales para guiar al hemisferio en este esfuerzo por desarrollar nuevas ideas y programas... muchas iniciativas deberían provenir de grupos como éste... la CEPAL es una comunidad que puede, y a mi juicio debe, ponerse a la vanguardia en la fusión de los conceptos de justicia social y desarrollo económico... Para encontrar las respuestas que todos necesitamos, tendremos que ampliar el diálogo, diálogo en que la CEPAL ha estado participando durante muchos años... Este proceso de establecimiento de prioridades es permanente, y en él la CEPAL desempeña un papel importante; la CEPAL es uno de nuestros principales 'núcleos de pensamiento', y como tal debe ser protegida y estimulada..."

Y, finalmente, durante la celebración del trigésimo aniversario de la CEPAL, que tuvo lugar últimamente (junio de 1978), el Secretario de Estado Cyrus Vance, en nombre del presidente Carter, felicitó al Secretario Ejecutivo y a toda la organización por haber "...contribuido significativamente a la visión aún cambiante del nuevo orden económico internacional y del desarrollo con equidad y justicia...", agregando que en "el Gobierno de los Estados Unidos deseamos apoyar y colaborar estrechamente con sus esfuerzos...". En esa misma oportunidad, el Embajador Andrew Young envió simultáneamente un mensaje donde expresaba: "Quiero que sepa que... no escatimaré esfuerzos por cooperar con usted y con la comu-

nidad de la CEPAL en la promoción de sus objetivos, porque sé que está comprometido a difundir la libertad y el gobierno según la ley, la justicia social y el desarrollo económico..."

Al cabo de un decenio o más de relativa indiferencia ¿cómo explicar este renacer reciente y manifiesto del interés del Gobierno de los Estados Unidos por la CEPAL? Parte de la respuesta podría sacarse de un artículo aparecido el 11 de mayo de 1977 en *The Financial Times of London*, titulado "ECLA: A Think-Tank for Latin America". Después de referirse a lo logrado en el periodo de sesiones de la CEPAL, realizado en Guatemala en 1977, el artículo llegaba a la conclusión de que este último había sido

"...una de las reuniones internacionales más memorables celebradas en América Latina en varios años. La reunión de Guatemala fue testigo del resurgimiento de la CEPAL como el foro más influyente de la región para la formulación de políticas... La importancia de la CEPAL fue destacada por el Embajador Andrew Young, (quien) expresó el apoyo de Washington a la CEPAL como órgano intelectualmente impecable, consagrado a la reflexión creadora sobre el futuro".

Al parecer se entrelazan aquí una serie de factores, incluido, presumiblemente, el deseo de la nueva administración estadounidense de abordar a América Latina según nuevos criterios, siempre que ellos estuviesen en consonancia con las políticas globales de desarrollo económico de los Estados Unidos. No hay duda de que América Latina ha cambiado enormemente dentro de un panorama económico mundial, que también varía muchísimo. En este hemisferio el Presidente Carter parece haber dejado de lado el enfoque primitivo de la Alianza, de una 'relación especial', y estar desarrollando en cambio

un nuevo criterio que procura vincular el regionalismo dentro de un marco de desarrollo global de amplio espectro.

Si así fuese, el resurgimiento del interés de los Estados Unidos por la CEPAL podría explicarse por varias razones. Ante todo, es posible que el papel tradicional que ha desempeñado la CEPAL en la generación de ideas nuevas sobre el desarrollo internacional, pero con un sabor claramente latinoamericano —la función tradicional de la CEPAL como centro de reflexión— sea lo que ahora persigue el gobierno estadounidense para sus propios objetivos a largo plazo. Segundo, últimamente la CEPAL ha estado fortaleciendo su programa de trabajo en el campo de la acción práctica, incluidos la investigación aplicada, los equipos de asesoramiento técnico y otras actividades operativas realizadas a solicitud directa de los gobiernos latinoamericanos. Este énfasis en lo práctico refleja el *desideratum* de corto plazo de la administración Carter. El tercero, se relaciona con el interés expresado por los gobiernos latinoamericanos durante el decimoséptimo período de sesiones celebrado en Guatemala de utilizar la CEPAL como foro regional para tratar ciertas cuestiones norteamericanas que afectan al hemisferio.

Como se dijo, los miembros de la CEPAL comprenden todos los países en desarrollo de la región, tanto latinoamericanos como del Caribe, y algunos países desarrollados importantes que tienen intereses geográficos en la región. Además, la CEPAL forma parte del sistema global de las Naciones Unidas y, por lo tanto, todos los países de Europa occidental y oriental, África o Asia que son miembros de las Naciones Unidas, pueden hacer valer automáticamente la calidad de observadores en los períodos de sesiones de la CEPAL. Así, pues, ésta es única en el sentido de que, por una parte puede combinar el regio-

nalismo y el globalismo y, por la otra, puede actuar simultáneamente como centro de reflexión a largo plazo, como entidad de acción a corto plazo o como foro potencial para discusiones menores entre el norte y el sur. Es muy posible que estas características básicas —que han surgido bajo el liderazgo del actual Secretario Ejecutivo—²⁴ indiquen que la 'nueva CEPAL' es más interesante para la actual administración estadounidense que lo fue la 'antigua CEPAL' para la mayoría de los gobiernos anteriores.

Para finalizar esta sección, cabe decir algunas palabras sobre la reacción que han tenido últimamente la comunidad comercial y la académica de los Estados Unidos frente a la CEPAL. En lo que toca a la primera, parece que con el transcurso del tiempo ha desaparecido al menos parte de su antigua animosidad. A mi juicio, ello se debe más que nada a que los hombres de negocios estadounidenses han ido advirtiendo gradualmente que las ideas que subyacen la tesis original de la CEPAL nunca estuvieron dirigidas contra el mercado o contra la libre empresa *per se*. Por el contrario, estas ideas tenían por objeto llegar a una fusión armoniosa de los sectores público y privado dentro del marco de la planificación del desarrollo nacional, por razones de interés recíproco. Como es natural, esto no quiere decir que las asperas de los primeros tiempos de la posguerra hayan desaparecido por completo. De ninguna manera; y tampoco es pro-

²⁴ Para una presentación más completa de los puntos de vista del Sr. Iglesias sobre el desarrollo latinoamericano y el papel que le corresponde a la CEPAL en el proceso, véanse su artículo "América Latina: El nuevo escenario regional y mundial", en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 1, 1976, y "Las grandes tareas del desarrollo latinoamericano", capítulo de la exposición del Secretario Ejecutivo en el decimoséptimo período de sesiones, publicada en la *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1977.

bable que ello suceda en el futuro próximo. Lo que sí creo es que en la actualidad se percibe la necesidad de arrojar más luz y poner menos apasionamiento en una de las cuestiones que sigue contándose entre las más importantes y explosivas en América Latina, a saber, la función que desempeña la inversión extranjera privada directa en el proceso global de crecimiento y desarrollo.

En síntesis, pese a que en el fondo los primeros conflictos entre los voceros del sector privado estadounidense y la CEPAL no han cambiado mucho, la forma ha variado: es decir, cada vez se consagra más atención a realizar análisis específicos de beneficios y costos y a las técnicas de negociación, y disminuye el énfasis en los grandes argumentos ideológicos. En lo que respecta a la comunidad académica estadounidense, la situación ha variado casi por completo. A comienzos de los años cincuenta muchos catedráticos estadounidenses pensaban que los trabajos teóricos de la CEPAL no estaban a la altura de las normas profesionales de economistas académicos, y a menudo se estimaba que estos trabajos podían más bien catalogarse dentro del campo de la controversia radical, y no del análisis económico propiamente tal. Como se señaló antes, hacia mediados de los años sesenta, las críticas académicas habían adquirido un tono más mesurado, y las concesiones mutuas de publicaciones eruditas hacían más hincapié en el rigor estadístico y analítico que en la ideología o la política. De esta manera, a fines de los años setenta parecía que el pensamiento de la CEPAL, que en una época había sido considerado radical, había alcanzado amplia respetabilidad académica

en los Estados Unidos. Como es natural, las críticas persisten,²⁵ pero en general, los académicos estadounidenses que se refieren actualmente a la CEPAL lo hacen más bien en forma positiva.²⁶

²⁵ Cabe señalar que las críticas, de haberlas, siguen centrándose principalmente en torno a los primeros planteamientos de la CEPAL sobre la relación de precios del intercambio; véase, por ejemplo, John P. Powelson "The Strange Persistence of the Terms of Trade", en *Inter-American Economic Affairs*, segundo trimestre de 1977.

²⁶ Véanse, por ejemplo, los estudios más recientes del profesor Albert Fishlow, conocido académico estadounidense que se especializa en el tema del desarrollo hemisférico. En su último trabajo, *Debt, Growth and Hemispheric Relations: Latin American Prospects in the 1980's*, Universidad de California, Berkeley, 1978, el profesor Fishlow comienza por observar que "...en el período de la posguerra se ha ido desarrollando gradualmente un modelo de desarrollo autóctono y más nacionalista... bajo los auspicios de la CEPAL. Estas políticas heterodoxas... (de la CEPAL)... tenían escasa relación con la trilogía tradicional empresa privada-libre comercio-precios estables, defendida por los Estados Unidos (pero) la CEPAL tenía, con mucho, las repercusiones más profundas...". Para que los objetivos de crecimiento interno de América Latina no se vean obstaculizados por la limitación externa, el profesor Fishlow recomienda, al mismo tiempo, que América Latina aumente la sustitución de las importaciones, por una parte, y que se mejore el acceso de la región a los mercados comerciales y financieros externos, por la otra. Advierte sobre las dificultades que entraña perseguir estos distintos objetivos, incluidos los problemas de utilizar instrumentos de política que puedan facilitar la industrialización basada en la sustitución de las importaciones, sin desalentar al mismo tiempo las exportaciones. Como se observó en la sección II, tales conclusiones y recomendaciones reflejan el fondo de los estudios de la CEPAL un cuarto de siglo antes.

V

Conclusión: Algunas reflexiones personales

Cuando el Director de la Revista de la CEPAL me pidió que para este número conmemorativo escribiese un breve trabajo sobre el tema "Algunos cambios en la actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL en los últimos 30 años", acepté en seguida, con la esperanza de que dicho trabajo pudiese interesar tanto a los estudiosos del desarrollo hemisférico que deseen dar una mirada retrospectiva a las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina por razones históricas, como a aquellos que piensan que analizar el pasado puede, aun en parte, ofrecer ideas para el futuro de estas relaciones. Sin embargo, después de haber aceptado la invitación comprobé que la labor era mucho más difícil de lo que había previsto, en especial porque era mi deseo que el artículo fuese breve y equilibrado. Inmediatamente surgió una serie de *quid pro quo* sobre lo que debía incluir y excluir del trabajo. Para alguien que, como yo, ha estado vinculado a la CEPAL durante muchos años, la mayor parte de ellos en la Oficina de Washington, este proceso de selección no podía menos de ser personal, por mucho que procurase reseñar las actitudes de los Estados Unidos hacia la CEPAL en forma equilibrada y concisa. En otras palabras, lo que quiero decir es que no hay que olvidar que este trabajo representa *mis impresiones acerca de las impresiones de los Estados Unidos* en relación con la CEPAL.

Dejando de lado esta nota de advertencia, sin embargo, ¿qué reflexiones finales podrían deducirse de la secuencia de acontecimientos reseñados en las secciones I a IV? A mi juicio, hay dos que son especialmente importantes.

Ante todo, después de examinar el cam-

biante patrón de las actitudes que han tenido los Estados Unidos hacia la CEPAL en los últimos 30 años, no pudo menos que llamarme la atención hasta qué punto han sido un tira y afloja. Al parecer, la forma en que los Estados Unidos han reaccionado ante la esencia del pensamiento de la CEPAL no parece haberse caracterizado por una continuidad a largo plazo. Por el contrario, la trayectoria en esta materia ha sido muy irregular: cautelosa y recelosa antes de su creación, de confrontación en el decenio siguiente, seguida de un giro de 180° durante un quinquenio; luego diez años de igualmente marcado enfriamiento, y al parecer una mayor cordialidad en el último tiempo. ¿No es curioso que durante algunos años en los Estados Unidos tanta gente encontrara que el pensamiento de la CEPAL era irracional desde el punto de vista económico, y políticamente peligroso, y luego, como por milagro, en los años siguientes lo considerase bastante moderado y medurado? Y, lo que es más importante, ¿podría ser que, al oponerse a la CEPAL o al no tomarla en serio, los Estados Unidos hubiesen estado actuando de una manera contraproducente para sus propios intereses?

Sobre este punto yo iría más lejos, pues a mi juicio el Gobierno de los Estados Unidos podría haber comprobado, y aún puede hacerlo, que la CEPAL le es útil desde un punto de vista totalmente egoísta. Ello si el gobierno estadounidense considerase, como yo, que los escritos de la CEPAL son la avanzada que anuncia hacia dónde va el pensamiento técnico ilustrado latinoamericano sobre el desarrollo.

Una de las conclusiones a las que llego, por lo tanto, es que un estudio serio de los

trabajos de la CEPAL —pasados, presentes y futuros— podría ser de utilidad para el Gobierno de los Estados Unidos en la medida en que ayudara a definir cuáles son algunos de los criterios latinoamericanos sobre la reflexión y la acción en materia de desarrollo que hoy revisten importancia, y *si* convendría a los intereses de los Estados Unidos apoyar esos criterios. Como en un filme de vaqueros, los Estados Unidos y América Latina han estado por mucho tiempo girando uno en torno al otro con recelo, los Estados Unidos mirando a América Latina esencialmente desde un punto de vista geopolítico, y esta última mirando a los Estados Unidos más que nada desde un ángulo económico. Es cierto, sí, que estos puntos de vista diferentes convergieron por un tiempo, durante la Alianza; pero fue un período demasiado breve. En realidad, aun a riesgo de caer en un exceso de simplificación, tengo la impresión de que la razón fundamental que explica tantas de las dificultades con que han tropezado las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina en los últimos treinta años es precisamente la distinta forma en que se perciben estas prioridades diferentes de seguridad y desarrollo. Por lo tanto, si tengo razón en sostener que a la CEPAL le corresponde la función de actuar como avanzada, la utilidad de un estudio como el que he sugerido sería manifiesta.

Al releer el párrafo anterior conjuntamente con la sección IV, ¿podría ser que después de analizar treinta años de actitudes, siempre cambiantes y fundamentalmente negativas de los Estados Unidos hacia la CEPAL, termine mi artículo sugiriendo que, de hecho, ya está surgiendo una relación más estrecha y que ella podría ser conveniente? Quizá, si bien esto dista mucho de ser un hecho cierto. El *Financial Times*, en mayo de 1977, resumió bien los costos y beneficios que entrañaría al expresar que:

“La aprobación dada por Washington a la CEPAL, como el Sr. Iglesias sería el primero en advertir, puede significar el beso de la muerte para un órgano que procura representar a América Latina. Sin embargo, en esa oportunidad, el apoyo del Embajador Young también podría ser el beso de la vida, ya que reconoce que la CEPAL es un foro importante para el diálogo entre los Estados Unidos y América Latina”.

El mundo se encuentra en una coyuntura histórica de la posguerra, en un lento alejarse de un cuarto de siglo en que las prioridades guardaban relación con la seguridad este-oeste, hacia un nuevo cuarto de siglo de prioridades vinculadas al desarrollo norte-sur. En todo caso, pienso que ésta es una hipótesis sostenible. Y si fuese exacta, sin duda se necesitarán muchas ideas nuevas, muchas iniciativas nuevas, muchos programas nuevos. No hace demasiado tiempo, en la época de la Alianza, la CEPAL respondió a un reto análogo desde un punto de vista hemisférico. ¿Puede hacerlo nuevamente, pero esta vez desde un punto de vista más global? En caso afirmativo, ¿tendrán los Estados Unidos más interés que antes por los enfoques que está elaborando la CEPAL en lo que respecta a un nuevo orden económico *internacional* y, de igual si no de mayor importancia, por los puntos de vista que desarrolla la CEPAL acerca de un nuevo orden económico *interno*? Este es el punto capital de mi breve trabajo: la firme convicción personal de que la CEPAL puede prestar útiles servicios tanto a los Estados Unidos como a América Latina, ya que cada región busca nuevos enfoques de las reformas internacionales tanto tiempo postergadas por el primero, y las reformas internas igualmente aplazadas por la segunda. Fascinante sería que las ruedas describieran otro círculo: que al comenzar los años ochenta, la CEPAL

pudiese concebir nuevos estilos de desarrollo e influyese en el pensamiento y en la acción económicos internos tanto como lo hizo en el plano internacional al comienzo de los años sesenta.

Al llegar a esta conclusión sobre el potencial futuro de la CEPAL no deseo pasar por alto algunas realidades. Porque, en definitiva, la forma en que los Estados Unidos perciben a la CEPAL, siempre ha estado condicionada por cuatro elementos principales: la orientación global de los gobiernos que se han encontrado en el poder en los Estados Unidos; la forma particular en que cada uno de estos gobiernos ha mirado hacia América Latina; los diversos mecanismos institucionales disponibles para manejar las relaciones entre los Estados Unidos y la América Latina; y la importancia de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL (que en sí es una función del impulso ideológico

y operativo de la secretaría y de la personalidad y capacidad del Secretario Ejecutivo). En los primeros años, los Estados Unidos reaccionaron generalmente en forma negativa o indiferente hacia la CEPAL en estas cuatro materias. Al parecer últimamente sucede lo contrario. Así, pues, el reto consiste en determinar: a) dónde puede haber una 'causa común' en las aspiraciones de desarrollo de los Estados Unidos y de América Latina; b) si sería posible llevar estos elementos comunes al plano global, y c) cómo podría la CEPAL estimular ambos procesos y darles forma. A mi juicio, ésta es la cuestión fundamental que confrontan los Estados Unidos y la CEPAL a medida que cada uno —mirando hacia los años ochenta e incluso más allá— buscan nuevos enfoques hacia la antigua pero aún no resuelta simbiosis entre regionalismo y globalismo.