

América del Sur: de la geografía a la historia

Paul Singer

La geografía es caprichosa pero la historia se rige por leyes. Quizás así lo percibimos porque el movimiento geográfico es muy lento comparado con la duración de la vida humana. Como sea, la geografía describe un ambiente natural dado, de una vez por todas, en la limitada temporalidad de los asuntos humanos. La historia tiene el ritmo adecuado porque nosotros la medimos de acuerdo con la relevancia de las transformaciones que ella registra. De allí que se pueda constatar que la geografía formó América del Sur, pero la historia plasmó América Latina.

Geográficamente, América del Sur está bien constituida. Es un vasto continente que se extiende desde el centro de la zona tropical hasta el Polo Sur, es como un todo, con muchos menos recovecos y mares interiores que Europa, Asia y América del Norte. Su parte interior es articulada por la inmensa cordillera andina, a partir de la cual se forman las grandes cuencas fluviales del Amazonas y del Río de la Plata, además del Orinoco. América del Sur se presenta en el mapa como una unidad maciza que, no obstante, es desmentida por la historia.

América del Sur comparte con el resto de las Américas gran parte de su historia que comienza (para todos los efectos prácticos) con la conquista española y portuguesa, en el siglo XVI. En este sentido, la historia unificó las Américas (durante casi tres siglos), sometiénolas al mismo tipo de colonización y población. Otros europeos que vinieron después también afincaron sus pies en tierras americanas y dejaron sus huellas. Entre ellos se destacan los ingleses por formar 13 colonias en el litoral Atlántico de América del Norte, donde se originaría la superpotencia sobreviviente de la Guerra Fría: Estados Unidos.

En el siglo XIX los caminos de las naciones americanas se dividieron: Estados Unidos y Canadá se industrializaron velozmente; también Estados Unidos (al lado de Alemania) liderizó la Segunda Revolución Industrial, a partir de los años ochenta y se transformó en la potencia económicamente hegemónica del siglo XX. Los países al Sur del Río Grande siguieron sumergidos en la economía colonial. La dicotomía entre la América anglosajona y América Latina no cesa de acentuarse desde entonces. Mientras la primera integra el centro dinámico de la economía mundial, la segunda forma parte de la periferia. Es la economía, más que cualquier otra cosa, lo que diferencia las dos Américas. La diferencia-

ción cultural es un tanto arbitraria. Forman parte de América Latina países que habiendo sido colonias británicas y holandesas, de latinas no tienen nada. En compensación, Puerto Rico hace parte de Estados Unidos, país que además alberga a gran número de inmigrantes «latinos». La escasa importancia del contraste cultural puede ser notada hasta en el hecho de que la América anglosajona no es conocida como tal. Se podría hablar, con más propiedad, de una América Latina y de una América no latina. Pero lo lógico es distinguir entre una América desarrollada y otra que no lo es.

La nomenclatura de las Américas es reveladora de su destino. En Estados Unidos se autodenominan «la América» y sus ciudadanos son conocidos como «americanos». Si ellos son los americanos, ¿quiénes somos nosotros? En el léxico de Estados Unidos, nosotros—ciudadanos de la otra América—somos los «latinos». De modo que hasta por exclusión semántica América Latina surge como una unidad, lo cual es institucionalmente reconocido. Hay una cantidad de instituciones latinoamericanas, entre las cuales se destaca la CEPAL, subsección latinoamericana de las Naciones Unidas, donde se concibió una teoría del destino latinoamericano. Y, cuando en los años sesenta se comenzó a llevar en serio la posibilidad de integración económica regional, se formó la ALALC: América Latina fue la «región» que naturalmente se pensó para ser integrada.

Es necesario reconocer que la división de las Américas, en el plano político, fue persistentemente combatida por Estados Unidos que aspira liderizarlas por lo menos desde que proclamaron la Doctrina Monroe. La primera Conferencia Panamericana fue convocada por Estados Unidos y se reunió en Washington en 1889. Fue el país que siempre intentó tutelar las «repúblicas del sur» y durante largo período representó el papel de protector de las ellas contra la intervención del imperialismo europeo.

La formación más reciente de las OAS reafirma el persistente deseo de los «americanos» de cultivar relaciones especiales, de proximidad e interacción con los otros americanos. La unidad de las Américas ha sido una bandera de Estados Unidos (aunque no exclusivamente), dirigida de alguna forma contra la separación de América Latina cuya autoafirmación abriga un potencial cuestionamiento al liderazgo continental por ellos pretendido.

¿Cuál es la posición de América del Sur en el contexto de esta rivalidad y competencia, entre definiciones alternativas de las Américas, entre la diferencia, por no decir el antagonismo existente entre una América rica e imperialista y otra pobre y explotada, por un lado, y el sueño panamericano, por otro? No cabe duda de que América del Sur integra la América Latina, que es la mitad de la misma. Si empezamos a considerar la América del Sur, separadamente de América Latina, su unidad desaparece. ¿Es la América del Sur una secesión de América Latina? ¿Debemos dejar de buscar lo que nos une y empezar a buscar lo que nos separa del resto de América Latina?

En este ensayo procuraremos discutir lo que está llevando a América del Sur a transformarse en una nueva unidad regional, distinta de América Latina. Empezaremos la discusión con una zambullida en la historia política del continente para terminar con una excursión por la lógica de la integración económica supranacional. Entre el NAFTA, el MERCOSUR y el ALCA, es posible que la emergencia de América del Sur comience a tener sentido.

Un continente de contrastes y de afinidades

A las mujeres de mi familia les gustaba el dicho «sangre no es agua», al que apelaban para valorizar las relaciones de consanguinidad. Lo mismo podría decirse de la proximidad geográfica: «vecindad no es bagatela», sobre todo en las épocas en que el transporte era precario, en que vencer distancias exigía esfuerzos sobrehumanos, además de mucho valor y coraje. Por ello, en el pasado, la proximidad geográfica entre los pueblos suramericanos fue más importante y de algún modo impuso relaciones que contradecían la lógica de los sistemas económicos instituidos.

Los ejemplos más significativos se vinculan a la organización espacial de la minería que presidió la conquista ibérica de América del Sur. Las minas de oro y plata eran explotadas por concesión del poder real y su producción debía ser tributada. Dado el alto valor del producto, la tentación de contrabandearlo era muy grande, por no decir irresistible. Y el esfuerzo de los gobernantes se dirigía, evidentemente, a cohibir ese contrabando. A tales efectos, la extracción de los metales nobles era estrechamente vigilada y su flujo era predeterminado con rigor de modo que nada escapase del fisco. Una buena parte de la población de América del Sur resultó de ese duelo entre el poder de la metrópoli y los intereses privados de mineros y comerciantes.

En el caso de la minería de la plata, centrada en Potosí (en la actual Bolivia), el flujo debería darse por el Caribe y no por la cuenca del Río de la Plata. La ocupación de este estuario por los españoles y la fundación de Buenos Aires están ligados a los esfuerzos de la metrópoli contra el contrabando, el cual naturalmente no dejó de ocurrir. La penetración, ocupación y finalmente población de la vasta cuenca del Paraná-Paraguay tiene por lógica abastecer el importante mercado de Potosí y desviar de regreso el pago en plata de ese comercio indeseado. En esta misma área, que puede ser considerada el corazón de Suramérica, tuvo lugar la catequesis de los indígenas y la formación de las Misiones—una economía colectivista indígena comandada por los jesuitas—, así como el ataque y la destrucción de esta sociedad por los conquistadores de São Paulo, en busca de mano de obra esclava para las plantaciones de azúcar del litoral brasileño.

En la América portuguesa, el ciclo del oro se extendió por el siglo XVIII, en el escenario de las «Minas Gerais» ubicadas bien en el centro del territorio. La actividad extractiva propició la construcción de ciudades que, en conjunto, constituyeron un potente mercado para todo tipo de bienes de consumo y de un importante bien de producción: mulares, el medio de transporte del oro de las Minas a Río de Janeiro, puerto oficial de salida. A pesar de la exclusividad comercial, las Minas polarizaron un vasto sector de subsistencia, que se extendía al Nordeste, vía valle del Río San Francisco y al Sur, alcanzando el Río Grande do Sul vía São Paulo. La minería, en el caso de la América portuguesa, articuló gran parte del territorio poblado, confiriéndole, mientras duró, cierta unidad económica.

De forma general, la colonización —tanto la española como la portuguesa— siempre se apoyó en la producción para el mercado externo. Era a través de esta producción que la metrópoli podría explotar la colonia, tributando la exportación y la importación, concediendo lucros de monopolio a los mercaderes originarios del Reino.

La producción para el mercado externo necesitaba sostenerse en el consumo de productos locales, producidos generalmente en régimen de subsistencia. De esta manera, se formaba en torno al sector del mercado externo —minas de oro, plata o diamantes, haciendas de azúcar, cacao, café, etc.— todo un complejo de actividades agropecuarias, artesanales, de transporte y comercio. Sin hablar de los servicios supraestructurales: Estado, Iglesia, educación, salud, poder judicial, etc.

La ubicación de estos complejos se vinculaba a la presencia de recursos naturales explotables, reservas minerales y tierras aptas para la agricultura. Ellos se esparcieron por la América del Sur, conforme a los caprichos de la geografía. Cuando las colonias ibéricas se emancipan, en la primera mitad del siglo XIX, la América española se componía de una serie de economías regionales relativamente separadas, en general polarizadas, cada una, por un centro de minería. La América portuguesa presentaba igualmente diversas economías regionales pero la mayoría de ellas polarizadas por el gran centro minero de las Minas Gerais.

Aunque la independencia de los países de América del Sur tuviese como factor detonador común la invasión de la península ibérica por las tropas napoleónicas, el proceso resultante fue muy diferente en la América española y en la portuguesa. En la primera, las guerras de independencia duraron 15 años (1810-1825) y constituyeron un proceso revolucionario que desafiaba no sólo el status colonial sino también el viejo orden constituido, basado en la esclavitud y servidumbre, en el despotismo religioso y político y en los privilegios monopólicos de los detentadores de sinecuras.

Al comienzo, las rebeliones fueron desencadenadas por élites conservadoras regionales, que temían los cambios que los herederos de la Revolución Francesa

podrían introducir en el imperio español. Pero después, otros estratos sociales se movilaron y levantaron las banderas de la abolición de la esclavitud y de la servidumbre, de la instauración de la libertad religiosa y de los derechos humanos.

En medio de este largo período revolucionario, Napoleón fue derrotado y en vano se intentó restablecer el viejo orden pre-revolucionario. Eso reencendió la llama de la insurrección en la América española y se fundieron las banderas de la independencia con las de los cambios sociopolíticos predicados por el iluminismo. Aun donde la élite social terminó victoriosa, sometiendo los otros estratos subordinados, el intento de restaurar en tierras americanas el viejo orden acabó por fracasar, tal como en Europa. La revolución social, desencadenada por las guerras de independencia, prosiguió después de su final victorioso.

La victoria final fue conquistada por efecto de dos ofensivas que barrieron el absolutismo de la metrópoli: una del sur hacia el norte, comandada por San Martín y la otra del norte hacia el sur, comandada por Bolívar. La primera partió de Buenos Aires, libertó Argentina, atravesó Los Andes, libertó Chile y después invadió Perú. La otra partió de Caracas y libertó sucesivamente Venezuela, Colombia, Ecuador y penetró en Perú, donde los dos libertadores se encontraron. La lucha final por la independencia restauró, de cierta forma, la unidad política de los territorios españoles de América del Sur. Bolívar alimentaba un proyecto de unificación política de las Américas y para implantarlo llegó a convocar un Congreso en Panamá, en 1826.

No es difícil entender por qué el sueño bolivariano fracasó. Las economías regionales, formadas por la colonización española, tenían escasas relaciones entre sí. El propio pacto colonial sirvió para aislarlas entre sí y ligar cada una a España. La independencia ofreció una oportunidad teórica de integración económica bajo el techo de un Estado común. En la práctica, el complejo proceso de cambio revolucionario —que asumió en cada región características propias— desencadenó fuerzas centrífugas que pospusieron el aprovechamiento de aquella oportunidad para otra época de la historia. El Virreinato del Río de la Plata se dividió en Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia y los Virreinos Andinos se dividieron en Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Chile.

El caso de Brasil fue completamente diferente. Cuando Napoleón en 1808 invadió Portugal, la familia real huyó a Brasil, que súbitamente se transformó, por más de una década, en el centro metropolitano del imperio portugués. Eso sofocó las aspiraciones independentistas pues el regente D. Juan VI estaba creando en Brasil todas las instituciones que se esperaban como resultado de la emancipación.

Cuando el regente fue obligado a volver a Portugal, en 1821, dejó a la cabeza del Estado a su hijo y heredero, con la sugerencia de que tomara él mismo la corona «antes que lo hiciera algún aventurero». De modo que no fue sorpresa

Unidad territorial
de la minería

NORTE
SUL
Subsistencia

INDEPENDENCIA
AMÉRICA DEL SUR
ESPAÑOLA

cuando el joven e impetuoso D. Pedro I proclamó la independencia y creó el imperio brasileño, en 1822.

El contraste con la América española no podría ser mayor. La transición hacia la autonomía política fue enteramente pacífica y el régimen instaurado parecía ser conservador. En verdad, no lo fue tanto pues el ideario iluminista ya había dominado mentalidades, incluso de la élite.

La Constitución de 1824 instauró en Brasil una monarquía constitucional, de carácter liberal, que debería convivir de alguna manera con la esclavitud durante los 64 años siguientes. Esta coexistencia fue particularmente ténues en las dos décadas siguientes, cuando la eclosión de numerosas revueltas regionales acabó por minar las bases del antiguo régimen.

Es más difícil explicar porqué Brasil escapó de la amenaza de la fragmentación política que explicar porqué ésta se hizo inevitable en la América española. A primera vista, el aislamiento de las economías regionales brasileñas no era diferente del de sus congéneres hispanoamericanas. Buena parte de ellas estaba, como se vio anteriormente, articulada con las Minas Gerais, pero en la tercera y cuarta década del siglo pasado la producción de oro ya estaba agonizando, lo que debilitaba cada vez más dicha articulación.

El fin del siglo del oro propició lo que Caio Prado Jr. denominó «renacimiento agrícola» (Prado Jr., 1953, capítulo 10). El país se tornó importante exportador de algodón para la industria textil en fuerte expansión en Gran Bretaña, el azúcar volvió a encontrar condiciones propicias en el mercado mundial y el café empezó a ser cultivado para la exportación, con creciente éxito. En último análisis, cada economía regional se volcó una vez más hacia el mercado externo, con pérdida de sus vínculos mutuos.

El nuevo Estado brasileño, como heredero del poder metropolitano tenía, en principio, más recursos políticos para resguardar la unidad nacional y someter las insurrecciones regionales (que se multiplicaron sobre todo en el período de la Regencia en 1831-1840) que las nuevas entidades estatales que surgieron en la América española. Pero esta explicación difícilmente bastaría. Era preciso que el Estado imperial dispusiese de recursos financieros para armar ejércitos y flotas, capaces de vencer las fuerzas centrífugas que se levantaban contra él desde Maranhão hasta Río Grande do Sul. Si el gobierno imperial tuviese que depender de tributos recolectados en las regiones sublevadas, no podría sustentar las tropas victoriosas bajo el comando de Caxias, el Pacificador.

Fue el capricho de la geografía lo que vino, esta vez, en auxilio de la historia. El nuevo ciclo del café tenía a Río de Janeiro, sede del gobierno imperial, como base local. Son los crecientes ingresos de la exportación del café, realizada predominantemente durante el resto del siglo a través de la Capital Imperial, los que darán sustancia y viabilidad al gran esfuerzo militar que la preservación del

orden y la unidad nacional exigían. La América portuguesa dio origen a un único país, de dimensiones continentales, porque la potencia económica de la región, que era sede del gobierno, aventajaba crecientemente la de otras regiones ocasionalmente en poder de fuerzas separatistas.

Una vez completada la etapa de la independencia, los nuevos Estados nacionales se consolidaron (algunos con enormes dificultades) mediante la creciente articulación mutua de las economías locales y regionales que los componían. Cada país buscó su integración en la economía mundial capitalista mediante la exportación de algún producto primario, en cuya producción dispusiese de ventajas comparativas. Sólo los países más grandes pudieron especializarse en la exportación de más de un producto primario. La gran mayoría de los países que formarían América del Sur acabó concentrándose en una producción especializada para el mercado externo: salitre y cobre en Chile, guano en Perú, estaño en Bolivia, café en Brasil y Colombia, carne y cereales en Argentina y Uruguay, caucho y cacao en Brasil, ya en las últimas décadas del siglo XIX.

Con el desarrollo de los modernos medios de comunicación y transporte, el siglo pasado asiste a un gran aumento del intercambio comercial y financiero, además de los inmensos flujos migratorios que se dirigen principalmente de Europa hacia las Américas y Oceanía. En este contexto, América del Sur encuentra crecientes oportunidades para insertarse en lo que hoy denominamos «globalización». Cada uno de los nuevos Estados suramericanos se organiza con base en un sector del mercado externo, de cuyo tamaño va a depender la articulación del resto de la economía y de la sociedad. Es el excedente del sector del mercado externo lo que proporciona la mayor parte de los recursos para la organización material de las fuerzas armadas, la del ordenamiento jurídico y administrativo y para una red creciente de servicios de infraestructura que constituye, por así decir, el fundamento material del Estado moderno.

Es la diversidad de los sectores de mercado externo lo que explica la diferencia entre los Estados de América del Sur. Argentina y Uruguay se destacan por los altos niveles de renta *per capita* que alcanzan a partir de fines del siglo pasado. Se benefician del clima templado y de las ventajas comparativas en la producción de alimentos básicos consumidos por el proletariado urbano, que se multiplica intensamente por la acumulación del capital industrial en los países del centro: Gran Bretaña, Francia, Alemania, etc. Con la apertura del mercado británico, después de la abolición de las Leyes de los Cereales, estos países, juntamente con Estados Unidos, Canadá y Australia compartieron un extenso mercado de productos alimentarios, el cual no cesa de ampliarse.

En el otro extremo, países que se especializan en extracción de mineral tienen un sector de mercado externo más limitado, dominado en general por concesionarios extranjeros y que emplea un número relativamente pequeño de personas. Como inevitablemente ocurre, las reservas minerales tienden a agotarse

más temprano o más tarde. Los países andinos, exceptuando Chile, acabaron por desarrollarse menos, en función de las limitaciones de sus sectores de mercado externo. Chile también tiene clima templado lo cual le permite colocar alimentos en el mercado exactamente cuando los países del hemisferio norte están en la entre-zafra. Chile supo explotar bien temprano este mercado, lo que le proporcionó mejores oportunidades de crecimiento. Venezuela aceleró su crecimiento ya en este siglo, cuando se transformó en gran productora de petróleo.

Brasil se benefició de su gran extensión territorial, que le permitió disponer de condiciones naturales —de clima y suelo— muy diversificadas. Infelizmente, la forma relativamente pacífica como logró su independencia hizo que durante un largo período prevaleciesen las fuerzas conservadoras que preservaron la esclavitud hasta 1888, lo que postergó su desarrollo por muchas décadas. El país se mantuvo dependiente casi únicamente del café, del cual se tornó el mayor productor mundial. El constante crecimiento en el área del cultivo de café formó un sistema agroexportador poderoso en el centro-sur del país, sobre el cual se constituyó un sistema urbano comercial y de servicios de cierta envergadura. Pero las otras regiones del país quedaron paralizadas hasta que el crecimiento de la industria automovilística aumentó el mercado del caucho, cuya extracción, en el Amazonas brasileño duplicó el sector del mercado externo del país por algunas décadas.

Resumiendo, América del Sur se consolidó como un conjunto de naciones independientes que de forma muy diversificada se integraron a la economía mundial y así se modernizaron. Ninguno de estos países dejó de urbanizarse, de ampliar la educación escolar y la asistencia preventiva y curativa a la salud. Todos ellos construyeron, aunque de grado muy diferente, redes de agua, cloacas, sistemas ferroviarios, portuarios, telegráficos y telefónicos y demás servicios, producto de la primera y segunda revolución industrial. Lo que todos los países suramericanos tenían en común es que —antes de la Primera Guerra Mundial— ninguno de ellos se industrializó de forma significativa.

Este hecho se reflejó en el escaso procesamiento de sus exportaciones. América del Sur exportaba minerales, materias primas y alimentos, todos ellos «primarios», lo que contrastaba con lo ocurrido en Estados Unidos que, a partir de 1870 se tornó en pionero mundial de la producción en masa. A partir de esa década, el extenso territorio de ese país empezó a unificarse físicamente por una extensa red ferroviaria, complementada por la navegación fluvial a vapor, lo cual creó el mayor mercado interno del mundo.

En el ansia de aprovechar integralmente este mercado, empresas de Estados Unidos comenzaron a desarrollar técnicas de producción en gran escala, lo que permitió extraordinarios aumentos de productividad y las correspondientes bajas en los precios. Surgió un círculo virtuoso: avance tecnológico, centraliza-

ción del capital, incorporación de grandes masas al consumo de manufacturas, concentración de voluminoso ahorro popular en la Bolsa de Valores, canalizada para financiar gigantescas inversiones en infraestructura y capacidad de producción. En 1889, cuando el gobierno de Estados Unidos convocó el Primer Congreso Panamericano ya no había comparación posible entre la potencia de América del Norte y sus vecinos del sur.

El hecho fundamental es que los países de América del Sur estaban unidos por la geografía, pero separados por la economía. El intercambio comercial entre ellos era mínimo y no sólo por la precariedad de los medios de transporte. Es que sus economías no eran complementarias. Las naciones de América del Sur, exportadoras especializadas de productos primarios, frecuentemente semejantes, importaban manufacturas de consumo y de producción. Por ello, sucesivos intentos de crear lazos entre ellas quedaron en buenas intenciones, mientras que la iniciativa panamericana de Estados Unidos fructificó. Es que a finales del siglo pasado un número cada vez mayor de economías de Suramérica pasaron a exportar a Estados Unidos, que se tornó en la economía central para aquellas, pues el mercado británico se fue haciendo (muy gradualmente, es verdad) «reservado» a los exportadores de productos primarios del Imperio Británico.

El panamericanismo y la polarización Estados Unidos de América *versus* América Latina

Desde 1881, el Secretario de Estado de Estados Unidos de América, James Blaine planeaba un Congreso de todas las naciones de las Américas. Incluso llegó a enviar, el 24 de noviembre de aquel año, una invitación en la cual proponía como objetivo del cónclave «prevenir la guerra entre las naciones de América». Pero el asesinato del presidente Garfield frustró el intento. Años después, Blaine volvió a ocupar la Secretaría de Estado, en el gobierno del presidente Harrison y entonces tuvo la oportunidad de acabar lo que comenzara. El primer Congreso Panamericano se reunió en Washington el 2 de octubre de 1889, bajo la presidencia de Blaine.

«Asistieron todos los países de América: este hecho por sí solo pone de relieve la autoridad y el prestigio de la gran República del Norte. Reunir en un congreso la totalidad de las naciones del Continente parecía imposible si la convocatoria hubiese partido de cualquiera de las pequeñas naciones (...) Se firmó una declaración por la cual el principio de conquista quedaba eliminado del derecho público americano. A través del mismo documento se declaraban nulas las cesiones de territorios, hechas bajo fuerza armada o amenaza de guerra» (Gómez, 1966, p. 270).

Esta resolución parece encontrar resonancia en el hecho de que la mayoría de las disputas territoriales entre naciones de América del Sur pasó a resolverse por arbitraje. Argentina y Chile sometieron sus disputas al arbitraje del embajador de Estados Unidos en Buenos Aires (1899-1903) y del rey de Inglaterra (1902); Argentina y Paraguay aceptaron una sentencia arbitral del presidente de Estados Unidos (1878) y lo mismo hicieron Argentina y Brasil en 1895. Uno de los casos más delicados, el de Acre, fue resuelto pacíficamente en 1903 mediante la adquisición del territorio por Brasil a cambio del pago de dos millones de libras esterlinas y la construcción de la vía ferroviaria Madeira-Mamoré, que dio a Bolivia el acceso al río Amazonas y, a través de él, al océano Atlántico. Estas y otras disputas resueltas sin guerra parecen demostrar que el panamericanismo surtía efecto (Dozer, 1962, pp. 462-466).

Además de la resolución sobre disputas territoriales, otra audaz propuesta ocupó la atención de los delegados al Congreso de Washington. Hemerson, el representante «americano», propuso la constitución de una unión aduanera entre las naciones americanas, pero la propuesta fue combatida por Roque Sáenz Peña, delegado de Argentina. «Sus argumentos pusieron en evidencia que el régimen de cambios multilaterales era imposible entre las naciones de Suramérica, cuya interpenetración no era la regla, y que no poseía industria ni diversidad de culturas capaces de permitir el establecimiento de acuerdos aduaneros multilaterales. La Conferencia reconoció que los tratados o acuerdos sólo podrían hacerse con base bilateral, es decir, parcialmente entre los países interesados» (Gomes, 1966, p. 271).

El probable objetivo de Estados Unidos debió haber sido conquistar espacio en el mercado de los otros países americanos de sus competidores europeos. Como no le fue posible obtener la unión aduanera, ese país cerró acuerdos bilaterales con Brasil, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador. Además, concedió reducciones arancelarias a las exportaciones de territorios (todavía) coloniales como Cuba, Puerto Rico y Guyana Británica. Estos acuerdos de reciprocidad comercial fueron cerrados con la aprobación del Wilson-Gorman Tariff Act, en 1894 (Dozer, 1962, p. 470). Como se ve, el proyecto de un Área de Libre Comercio de las Américas tiene un largo ancestro.

En este primer período del panamericanismo, el prestigio de Estados Unidos en América Latina era muy grande, incluso por la aplicación de la Doctrina Monroe contra la intervención francesa en México, en los años sesenta del siglo pasado. Los acreedores europeos del México insolvente aprovecharon la oportunidad de la Guerra Civil en Estados Unidos para imponer a México, en 1864, un emperador austríaco, Maximiliano I, quien dependía enteramente del cuerpo expedicionario francés. Terminada la guerra civil, Estados Unidos presionó a Francia para retirar sus tropas de México, lo que Napoleón II acabó haciendo

en 1867. Maximiliano fue inmediatamente derrocado por Juárez y fusilado en Querétaro. En este episodio, Estados Unidos aparece como defensor de la independencia de un país latinoamericano que se había mostrado incapaz de honrar sus compromisos con sus financistas europeos.

Como resultado del Congreso de Washington se estableció en aquella capital un *Bureau de Repúblicas Americanas*, cuyo nombre fue cambiado en 1910 por *Unión Panamericana*. «En el Consejo director de esta nueva organización interamericana sólo estaban representados los gobiernos latinoamericanos que eran reconocidos por Estados Unidos. Sus delegados eran los agentes diplomáticos acreditados junto al gobierno de Washington y el presidente *ex officio* de la Organización era el Secretario de Estado de Estados Unidos», lo cual lleva a Dozer (1962) a observar: «Pero, el entusiasmo de los latinoamericanos por el movimiento panamericano, que fuera auspiciosamente lanzado en la primera conferencia panamericana en Washington, en 1889, se enfrió cuando vieron caer la nueva organización panamericana bajo el dominio de Estados Unidos» (p. 470). La relación de los países latinoamericanos con Estados Unidos sufrió verdadero cambio cuando este último revisó la Doctrina Monroe, agregándole lo que se conoce como «Corolario Roosevelt». Su origen se vincula a una expedición contra Venezuela organizada por Alemania, Italia y Gran Bretaña, destinada a obligar al gobierno de Cipriano Castro a retomar el servicio de su deuda. En 1902-1903, la expedición estableció un «bloqueo pacífico» de la costa venezolana y los gobiernos patrocinantes aseguraron a Estados Unidos que no tenían ningún propósito de conquista territorial, de modo de no violar la Doctrina Monroe, tal como era entendida hasta entonces. Esto alejó cualquier objeción (sobre la participación) del gobierno «americano», de modo que la operación se coronó de éxito: en febrero de 1904, el Tribunal Internacional de La Haya decidió que, al liquidar sus deudas, Venezuela debería dar preferencia a las naciones que habían utilizado la fuerza en contra de ella.

Este episodio llevó al presidente Theodor Roosevelt a considerar que el precedente abierto estimulaba a los acreedores externos a usar la fuerza para cobrar deudas de Estados americanos, lo que perjudicaba la Doctrina Monroe. A Roosevelt le pareció necesario que Estados Unidos se dispusiese a empezar acciones preventivas para que fuese innecesario que las potencias extracontinentales lo hiciesen. En diciembre de 1904, él anunció que «la crónica comisión de injusticias o una impotencia de la cual resulte el debilitamiento general de los lazos de una sociedad civilizada pueden exigir en última instancia, tanto en América como fuera de ella, la intervención de alguna nación civilizada. En el hemisferio occidental la adhesión de Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzarlo, aunque con reticencia, a ejercer el poder de policía internacional, en casos flagrantes de comisión de tales injusticias o de impotencia» (Dozer, 1962, p. 427).

Esta Resolución unilateral de Estados Unidos no fue, evidentemente, tomada en defensa de los demás países americanos sino en defensa del monopolio de las acciones de policía internacional, que Estados Unidos pretendía ejercer en el continente. Para comprender la lógica del Corolario Roosevelt es preciso considerar que el mercado internacional de capitales se había extendido mucho en la segunda mitad del siglo XIX y que gradualmente Estados Unidos se estaba transformando de importador en exportador de capitales. En este mercado, los llamados «deudores soberanos» eran particularmente importantes, pues en teoría los gobiernos nacionales jamás quiebran y por lo tanto jamás repudian deudas. Aunque la experiencia histórica probara, con abundancia de casos, que la tesis era falsa, los inversionistas de capital en el exterior para obtener intereses seguían prefiriendo títulos públicos o con el aval de gobiernos nacionales.

Entre los países importadores de capitales a título de préstamos se destacaban los latinoamericanos, cuyo crédito tenía por base los futuros ingresos por exportación. Cuando por efecto de crisis coyunturales los precios de los productos exportados tenían caídas espectaculares, los deudores no tenían recursos para servir las deudas ya contraídas ni el crédito para contraer nuevas. La insolvencia en estos casos era inevitable. Claro que había otras causas de insolvencia, en general resultado de catástrofes naturales o de cataclismos sociales (casi siempre guerras externas o internas). Las pequeñas naciones de Centroamérica eran particularmente vulnerables y fue sobre ellas que Estados Unidos ejerció su poder de policía internacional.

La nueva política fue inaugurada el año siguiente en República Dominicana. Para evitar que los acreedores europeos tuviesen que intervenir en el país, el presidente Roosevelt negoció un acuerdo con el gobierno dominicano por el cual Estados Unidos pasó a sustituirlo en el cobro de las tarifas aduaneras; el 55% de los ingresos eran confiscados para servir la deuda externa y cubrir los gastos de la oficina recaudadora «americana». «Este arreglo... hizo de Estados Unidos el agente de los acreedores externos de la República Dominicana» (Dozer, 1962, p. 427).

En 1911, el presidente Taft mandó 750 *marines* para forzar la aceptación del presidente Eladio Victoria, bajo amenaza de no recibir el 45% de los ingresos aduaneros administrados por Estados Unidos. En 1916, los *marines* fueron de nuevo enviados a Santo Domingo con el objeto de derrocar el gobierno de Juan Isidro Jiménez, para en seguida ocupar totalmente el país. El mismo destino tuvieron Haití en 1915 y Cuba en 1917. La intervención abierta en Nicaragua empezó en 1909 para sólo terminar en 1925. Estados Unidos retiró sus fuerzas de Cuba en 1922 y de República Dominicana en 1924 (Dozer, 1962, pp. 427-430).

Será un error suponer que la acción del imperialismo «americano» en América Latina haya comenzado con el Corolario Roosevelt de la Doctrina

Monroe, en 1904. La anexión de gran parte del territorio mexicano por Estados Unidos, a mediados del siglo XIX, fue probablemente el punto de partida. Pero, esta acción sólo alcanzó aquel país y en seguida, como vimos, Estados Unidos se rehabilitó al apoyar decisivamente la independencia de México y su régimen republicano liberal contra la intervención francesa. La extensión de la acción imperialista «americana» hacia América Central resultó de la victoria de Estados Unidos sobre España en 1898. Además de Filipinas, Estados Unidos anexó Puerto Rico y mantuvo a Cuba como una especie de protectorado por casi un cuarto de siglo. Luego, en 1903, promovió la separación de Panamá de Colombia para facilitar la construcción del Canal del mismo nombre. Panamá también fue transformado, de hecho, en un protectorado de Estados Unidos.

La importancia del Corolario Roosevelt es que hizo de la presencia policial de Estados Unidos en toda América un hecho sistemático, formalmente asumido por sus gobiernos. Hasta la creación del Fondo Monetario Internacional en 1944, no había ninguna agencia intergubernamental para intermediar los malos entendidos o conflictos entre países acreedores y deudores. Normalmente, verificada la insolvencia de determinado país, los acreedores privados enviaban una misión de banqueros con la misión de reestructurar las deudas y mediante la concesión de *funding loan*, garantizar, después de un período de carencia, la reanudación del servicio. Pero en caso de fracaso de la misión, los gobiernos tomaban partido por los acreedores privados y se disponían a intervenir militarmente en el país en mora, especialmente si éste era débil e incapaz de ofrecer seria resistencia. A partir de 1904, Estados Unidos, aunque con reticencia, resolvió monopolizar en territorio americano este tipo de actuaciones, asumiendo el papel de representante general de todos los acreedores de los demás países americanos (1).

La continua intervención de Estados Unidos en países independientes de Centroamérica y del Caribe acabó provocando profundo resentimiento en los países de la otra América. La autoidentidad de América Latina, como 'ser' separado e independiente de la América anglosajona se forjó en buena medida como reacción a la tutela y coacción impuesta por Estados Unidos a países pequeños, pobres e inestables. Si antes Estados Unidos era el hermano mayor, modelo y protector de los demás países americanos, después buscó rescatar su identidad diferente, «latina», para contraponerse a aquéllos.

Conviene notar que, sobre todo después de la Primera Guerra Mundial, buena parte del mercado mundial de capitales se transfirió de Londres a Nueva York y el papel de principal financista de los países latinoamericanos pasó a ser asumido, cada vez más, por Estados Unidos en lugar de Gran Bretaña. A partir de esta época, las multinacionales 'americanas' van abriendo sucursales en los países de Suramérica. Nuevos bienes de consumo —del automóvil al cine y la radio— son propagados en estos países por las firmas 'americanas' que contribu-

yen a aumentar el mercado interno. Resumiendo, Estados Unidos se transforma en polo de atracción y de repulsión para sus vecinos al sur del Río Grande.

América Latina surge como entidad política en contraposición al imperialismo 'americano' solamente en 1945, cuando comienza a crear instituciones políticas representativas y bases para la cooperación política y económica. Hasta entonces, América Latina no pasa de ser un ideal y un buen sentimiento de solidaridad creciente entre las víctimas del intervencionismo cada vez más ostensivo y agresivo de Estados Unidos. Dozer (1962) llama ese sentimiento Pan-hispanismo, visto que florece en países de la América española. «En consecuencia, el moderno movimiento de hispanidad comenzó y el Pan-americanismo fue enfatizado por líderes intelectuales como Rubén Darío en Nicaragua, Rufino Blanco-Fombona en Venezuela, Manuel Ugarte en Argentina, José Vasconcelos en México y José Carlos Mariátegui en Perú. Ellos enfatizaron la necesidad de un destino colectivo y de solidaridad continental de América Latina, en oposición al gigante del Norte. Debido al llamado popular de estas ideas, ellas se transformaron en tópicos poderosos de discusión de políticas latinoamericanas en ascenso» (p. 472).

La política de Estados Unidos con relación a América Latina se hizo menos intervencionista a partir de la presidencia de Hoover (1929-1933) quien retiró de Nicaragua las tropas que habían vuelto a ocupar aquel país entre 1926-1933. Su sucesor, Franklin Delano Roosevelt, inauguró la política del «buen vecino», cuya primera manifestación se materializó en la Conferencia Interamericana de Montevideo, en 1933, donde los representantes de Estados Unidos aprobaron un compromiso de no intervención. Al año siguiente, Roosevelt revocó la Enmienda Platt, de 1902, que limitaba la autonomía del gobierno cubano y autorizaba al gobierno de Estados Unidos a intervenir en Cuba «para preservar su independencia» o «para mantener un gobierno adecuado a la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual».

Pero el no intervencionismo de Estados Unidos aún estaba lejos de completarse. En febrero de 1934, el gran héroe nicaragüense Augusto César Sandino, jefe de la resistencia contra la ocupación «americana» fue muerto en una emboscada. «Más tarde, en la misma noche, los guardias cercaron su hacienda cooperativa en Wiwili y masacraron 300 hombres desarmados, mujeres y niños» (Gerassi, 1963, p. 264). Según este autor, estos crímenes fueron perpetrados por órdenes de Anastasio Somoza, quien según testigos oculares habría dicho algunas horas antes, al Gran Consejo de la Guardia Nacional, que comandaba: «Vengo de la embajada norteamericana donde sostuve una reunión con el embajador Arturo Bliss Lane, quien me aseguró que el gobierno de Washington apoya y recomienda la eliminación de Augusto César Sandino, porque lo considera un perturbador de la paz del país» (p. 264).

Aunque Estados Unidos continuó, en parte, con su política imperialista

—intervino también en Cuba, en 1934 y en Haití—demostró un cambio de actitud durante un episodio importante: cuando en 1938, Lázaro Cárdenas, presidente de México, expropió empresas británicas y «americanas» del petróleo, transformando su explotación en monopolio de una empresa estatal. Esta actitud que antes habría provocado amenazas de intervención militar e incluso su concreción si las amenazas no hubieran sido suficientes, fue aceptada por el gobierno Roosevelt como un ejercicio legítimo de soberanía nacional.

La política del «buen vecino» tuvo también su vertiente económica. Autorizado por el Congreso, Cordell Hull, Secretario de Estado de Roosevelt, comenzó a celebrar acuerdos de reducción recíproca de barreras arancelarias con diversos países entre los cuales Cuba en 1934, Brasil, Haití, Colombia y Honduras al año siguiente, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica en 1936, El Salvador en 1937 y Ecuador en 1938. Estos tratados eran beneficiosos para los dos países que los suscribían, pero como el mercado interno de Estados Unidos era muchas veces mayor que el de sus socios, el beneficio para este último era proporcionalmente más importante (Dozer, 1962, p. 530).

Además de eso, el Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos, creado para financiar el comercio externo y por este medio fomentar las ventas al exterior, pasó a ofrecer préstamos a los países latinoamericanos, en una época en que la crisis financiera había destruido el mercado internacional de capitales. Brasil recibió 45 millones de dólares para la siderúrgica de Volta Redonda y México recibió 40 millones de dólares para construir carreteras estratégicas; Colombia recibió 30 millones, Cuba 25 millones y Chile 20 millones, todo ello para financiar proyectos industriales (Gerassi, 1965, p. 267).

Este favorable trato económico de gobierno del «New Deal» a las naciones latinoamericanas no era tan desinteresado como lo querían hacer ver las autoridades 'americanas'. Se estaba en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, activamente preparada por los nazis, que tenían seguidores por todas partes, incluso en América Latina, donde sus agentes explotaban activamente el sentimiento antiamericanista de la población. Estados Unidos desarrolló su nueva política de «buena vecindad» para reconquistar la simpatía de los otros americanos, con miras a tenerlos como aliados en el conflicto bélico que se avizoraba. Es preciso señalar que estos objetivos fueron ampliamente logrados. «A fines de enero de 1942, todas las naciones latinoamericanas, excepto Argentina y Chile, habían declarado la guerra a las potencias del eje o habían roto relaciones con ellas» (Dozer, 1962, p. 534).

La CEPAL y la ALALC: América Latina se institucionaliza

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina) es una comisión regional de la ONU, creada en febrero de 1948, «con el propósito de ayudar a

los gobiernos latinoamericanos a fomentar el desarrollo económico de sus países y elevar el nivel de vida de sus pueblos» (ONU, 1969, p. 343). En 1969 había 4 comisiones: una para Europa, otra para Asia y Extremo Oriente, ambas de 1947; la CEPAL de 1948 y una para África, de 1958 (ONU, 1969, p. 316). Es interesante observar que los países miembros de la CEPAL, en 1969, eran nada menos que 29: 11 de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú Uruguay y Venezuela) y 13 de otras partes de América Latina (Barbados, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tobago).

Además de eso, había 5 miembros no latinoamericanos: Canadá, Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido. Es probable que, excepto Canadá, estos países se hayan hecho miembros de la CEPAL por tener dependencias coloniales en América Latina. Por otro lado, la participación de varias grandes potencias industriales (4 de los 5 actualmente pertenecen al G-7) en la CEPAL permitió que los puntos de vista del Primer Mundo hayan sido escuchados en las deliberaciones e influenciado las decisiones de estas comisiones.

Es interesante observar que 24 años después de su fundación, la ONU sólo tenía 4 Comisiones Regionales. El corte geográfico de cada una institucionalizó una región, una colección de países que —desde el punto de vista económico y político— fueron considerados con más afinidades que diferencias. En este sentido, la creación de la CEPAL oficializó América Latina, lo cual no debió agradar a Estados Unidos, que siempre deseó tener unidas a sí todas las demás naciones americanas.

Aún en la Conferencia de Chapultepec, realizada en 1945, «la delegación norteamericana propuso con toda seriedad un acuerdo interamericano, correspondiendo, para todas las finalidades prácticas, a la creación de una zona de libre comercio hemisférica, mediante la reducción mutua de barreras tarifarias como parte del programa económico para el período de la posguerra. Pero, (...) las propuestas norteamericanas no surtieron efecto (...). En la mejor tradición de las conferencias interamericanas, las propuestas referentes al libre comercio fueron aplazadas para una ulterior conferencia sobre asuntos exclusivamente económicos, a ser realizada en Washington, en el verano de 1945 (...). Los temas jamás fueron planteados de nuevo oficialmente, aunque la idea encontrase nuevo apoyo entre algunos intereses comerciales norteamericanos, en años recientes» (Wionczek, 1969, pp. 86-87).

Como se ve, Estados Unidos ofreció una vez más a los otros países americanos, al finalizar la guerra, su enorme mercado, con la esperanza de amarrarlos y posiblemente evitar que ellos acabasen por organizarse sin, o en contra de Estados Unidos. Y más de una vez falló el intento, dando la oportunidad de que los países latinoamericanos creasen —en el cuadro de la ONU— una comisión

regional propia. Hubo naturalmente intentos de torpedear la creación de la CEPAL, que ciertamente no agradó a Estados Unidos. «Después de haber sobrevivido, en 1950, a un intento de aborto, de absorción en el sistema panamericano, aquel órgano regional fue tolerado en Washington simplemente porque poco o nada podría ser hecho al respecto» (Wionczek, 1969, p. 14).

La creación de la CEPAL institucionalizó de cierta forma América Latina como región distinta y con identidad propia en el continente americano. El secretariado ejecutivo de la CEPAL, bajo la jefatura del economista argentino Raúl Prebisch, hizo de todo para dar a esta identidad una dimensión teórica y práctica, a través de una nueva interpretación de la economía mundial. De acuerdo con lo que más tarde sería conocida como «doctrina de la CEPAL», la economía mundial está constituida por un centro, formado por las pocas naciones capitalistas industrializadas y una vasta periferia, integrada por los demás países subdesarrollados que participan del comercio internacional como productores especializados de productos primarios. La cuestión era que los intereses del centro y de la periferia no eran coincidentes, pues no bastaría el libre comercio entre las naciones para que los subdesarrollados gradualmente alcancen a los ya industrializados.

La tesis de Prebisch —también conocida como la Tesis Prebisch/Singer— es que las ganancias de la productividad, tanto en el centro como en la periferia tienden a beneficiar sólo a los países del centro porque los precios de los productos manufacturados no caen cuando la productividad aumenta, todo lo contrario de lo que ocurre con los productos primarios. Eso pasa porque los oligopolios industriales tienen poder de mercado suficiente para no necesitar transferir la reducción de costos a los precios de los productos que venden. Las ganancias de la productividad acaban de ese modo siendo divididas entre el aumento de los lucros de los capitalistas y de los salarios de los trabajadores del centro. Pero los productores primarios de la periferia no tienen tal poder de mercado de modo que, cuando innovaciones tecnológicas reducen sus costos de producción, la competencia entre ellos fuerza la disminución de los precios que cobran. Luego, son los compradores de estos productos los que ganan con el aumento de la productividad.

Lógicamente, la tendencia secular (abstrayendo las oscilaciones cíclicas de los precios) debe ser el empeoramiento de los términos de intercambio para los países de la periferia y la mejoría correspondiente de los mismos para los países del centro. La tesis no es fácil de experimentar empíricamente porque en largos períodos cambian tanto el conjunto de manufacturas importadas como el de los productos primarios exportados por la periferia. Hasta hoy la tesis es controvertida, habiendo ocupado la atención y los esfuerzos de un buen número de economistas. Pero, en términos prácticos, la tesis justifica tanto el proteccionismo de los países que aspiran a industrializarse como el aumento de la

SOBREVIVIR
VENECIA
CEPAL DA

ayuda del centro a la periferia, como contrapartida de las ganancias y el libre comercio que la periferia le proporciona.

Esta tesis dio la pauta para la actuación práctica de la CEPAL que chocaba regularmente con los principios y propósitos de la superpotencia dominante del «mundo libre». «Evidentemente, era como una plaga, en las relaciones hemisféricas, visto que Prebisch y su grupo comenzaron a volcar sus atenciones hacia los problemas reales de la región, y periódicamente planteaban cuestiones embarazosas sobre la naturaleza del desarrollo económico latinoamericano y de la relación entre los sectores menos desarrollados y los avanzados de la economía mundial. Además la CEPAL se encontraba, en gran parte, tras los bastidores de las propuestas embarazosas presentadas en las reuniones económicas interamericanas en la década de los cincuenta, propuestas que pedían mayor ayuda para América Latina, modificaciones en la política comercial americana hacia los productos primarios, etc. Pero durante más de una década la «conspiración» de la CEPAL tuvo pocas consecuencias prácticas. En todas y cada una de las reuniones interamericanas hasta 1959, esas cuestiones incómodas y propuestas embarazosas fueron tranquilamente archivadas para futuros debates visto que Estados Unidos las consideraba irrazonables o inoportunas» (Wionczek, 1969, p.14).

La CEPAL, al estimular a los gobiernos latinoamericanos a fomentar la industrialización de sus países, mediante la sustitución de importaciones, estaba, en verdad dando respaldo teórico a una práctica que ya se había generalizado por lo menos desde 1930. Los países que habían logrado un sector del mercado externo más extenso acabaron por formar a su alrededor un mercado interno amplio y relativamente unificado físicamente, lo que propició un proceso espontáneo de industrialización por sustitución de importaciones desde el siglo XIX.

En Brasil, simplemente por efectos del proteccionismo fiscal o sea de la fijación de tarifas aduaneras con el propósito de obtener ingresos tributarios, se desarrolló una amplia industria liviana, que ya había sustituido la mayor parte de las importaciones de bienes semi duraderos.

La crisis de los años treinta golpeó fuertemente el comercio internacional cuyo nivel cayó acentuadamente. Casi todos los países del mundo cerraron sus mercados internos y promovieron, en menor o mayor grado, la sustitución de importaciones. Dada la caída de los ingresos por exportaciones en la gran mayoría de los países esta opción era casi insoslayable. Los tratados de liberalización del intercambio, que Estados Unidos suscribió con docenas de naciones, incluso con 10 latinoamericanas, significaron un intento de revertir esta tendencia. Sin embargo, su efecto fue escaso porque en pocos años el inicio de la Segunda Guerra Mundial acarreó una disminución aún mayor de los intercambios internacionales.

Terminada la guerra, Estados Unidos pasó a empeñarse sistemáticamente en restaurar el comercio internacional a través de instituciones intergubernamentales como el GATT, el FMI y el Banco Mundial, que propiciasen la sustitución de los acuerdos bilaterales por un sistema de preferencias multilateral. Dado su predominio económico, Estados Unidos tuvo la posibilidad de imponer la gradual liberalización del comercio internacional a los países restantes, desde que les diesen una moneda fuerte para poder importar más allá de sus empobrecidos ingresos por exportación. Y fue lo que hizo Estados Unidos, no sólo a través de abultadas contribuciones al FMI y al capital del Banco Mundial, sino sobre todo a través del Plan Marshall. Los países europeos, destruidos en diferentes grados por la guerra, pudieron liberalizar gradualmente los controles cambiarios y reducir las barreras tarifarias gracias a los fondos prestados y donados por los «americanos».

América Latina participó en este proceso desde un segundo plano, debido a su escaso involucramiento en la Guerra Fría, hasta la Revolución Cubana, en 1959. Estados Unidos estaba disputando la hegemonía mundial con la Unión Soviética y las líneas de esta guerra incruenta pasaban entonces por Europa, donde el Bloque «Socialista» había avanzado hasta la mitad de Alemania, y por Asia, donde China se hiciera «comunista» y los insurrectos de Vietnam impusieron a Francia dolorosa derrota militar. Por ello, lo mejor de las atenciones y de los flujos de dólares se dirigía hacia el Viejo Mundo, mientras los esfuerzos de la CEPAL eran, como escribe Wionczek, «tranquilamente archivados para futuros debates». Todo eso cambia cuando las tropas de Fidel Castro y de Ernesto Ché Guevara entran en La Habana y poco después empresas «americanas» son expropiadas por el gobierno revolucionario. América Latina se torna súbitamente teatro de guerra de la confrontación mundial entre las dos superpotencias.

Estos hechos importan como explicación de uno de los factores fundamentales de unificación de América: la creación de la ALALC-Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, en febrero de 1960. En realidad, el proyecto de integración económica de los países latinoamericanos ya venía siendo alimentado por Raúl Prebisch hacía más de 10 años. El desarrollo por sustitución de importaciones exigía, con el pasar del tiempo, importación creciente de bienes de producción e intermediarios, lo cual tropezaba con la escasa disponibilidad de divisas. Se hacía pues esencial aumentar los ingresos por exportación, aunque la demanda por la mayor parte de los productos primarios fuese poco elástica a la renta. En otras palabras, aunque la demanda por las exportaciones de la periferia aumentase menos que la renta del centro.

Si ampliar la exportación de productos primarios acababa tropezando con rendimientos en baja, ¿cuál sería la alternativa? «No se enfatizaba en esta etapa la exportación de manufacturas hacia los centros pues faltaba infraestructura

industrial adecuada y las condiciones en los centros eran desfavorables. Para desencadenar el inicio de este proceso yo recomendaba fuertemente la estimulación de las exportaciones de manufacturas —así como de productos primarios—. Yo tenía en mira arreglos de preferencias por regiones y subregiones que llevarían en su debido tiempo a un mercado común» (Prebisch, 1984, p. 178).

Es interesante observar que el proyecto del mercado común latinoamericano evoluciona paralelamente al del mercado común europeo. El Tratado de Roma se firmó en 1959 y el de Montevideo al año siguiente. Los dos proyectos estaban inspirados por la necesidad de proporcionar a los países con mercado interno limitado mayores posibilidades de desarrollo económico. La prueba más convincente de la importancia de la extensión del mercado para la expansión de las fuerzas productivas —una vieja tesis de Adam Smith— era Estados Unidos mismo. Gracias a la vasta federación de estados, que se formó gradualmente después de la independencia de las 13 colonias originales, se creó el mayor mercado geográfico y políticamente unificado del mundo, sobre el cual se erigió el mayor y más avanzado parque industrial del orbe. Es comprensible que otras regiones, políticamente fragmentadas en muchas naciones medias y pequeñas, fuesen tentadas a seguir el ejemplo «americano».

Estados Unidos contribuyó indirectamente al surgimiento del mercado común europeo al unificar Europa occidental a través del Plan Marshall. Los órganos de coordinación creados en 1948 estuvieron en el origen de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero que después dio lugar al mercado común. Y Estados Unidos nunca dejó de ofrecer su apoyo a la integración económica de Europa, aun sabiendo que ella produciría —si tuviese éxito— una potencia económica y eventualmente política, que podría venir a rivalizar con ellos. Es probable que a aquella altura de la Guerra Fría (década de los cincuenta y sesenta) Estados Unidos diese prioridad al fortalecimiento de sus aliados para revertir el avance del «comunismo», colocando en segundo plano la preservación del ejercicio aislado de la hegemonía en el mundo capitalista.

Pero, en relación con el mercado común latinoamericano, la actitud de Estados Unidos no fue la misma. La CEPAL preparó el proyecto, sin alarde, durante diez años, esmerándose en educar y adoctrinar toda una generación de planificadores y administradores públicos latinoamericanos. Y antes de atreverse a proponer la unificación económica en toda América Latina, la CEPAL prefirió un ensayo preliminar que fue el Mercado Común Centroamericano. Relata Wionczek (1969): «Sus expertos (de la CEPAL) tardaron cerca de 10 años para crear las condiciones previas básicas destinadas al mecanismo de cooperación económica, reunidas en el Tratado de Managua de 1960. La etapa preliminar consistió en formar élites técnicas locales, políticamente neutrales, pero convencidas de la necesidad de la cooperación económica regional (...). Esa prematura «centroamericanización» del proyecto regional y la insistencia

en su carácter neutral frente a los grupos políticos de poder dentro del área y frente a Estados Unidos rindieron dividendos» (pp. 16-17).

El mercado común centroamericano, que fue un éxito casi inmediato, mereció plena aprobación de Estados Unidos. Estaba formado por 5 pequeños países —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua— sin perspectiva de desarrollo debido a sus mercados internos minúsculos. Interesaba a Estados Unidos el fortalecimiento económico de una «parte de América Central considerada de gran valor estratégico, en vista de su ubicación entre Cuba y el Canal de Panamá» (Wionczek, 1969, pp. 75-76).

No se puede decir lo mismo respecto a la ALALC: «Documentos oficiales de Estados Unidos y los escritos de renombrados expertos estadounidenses en asuntos hemisféricos se encuentran repletos de pruebas circunstanciales en el sentido de que, hasta 1960 Estados Unidos veía los esfuerzos de integración con una mezcla de desaprobación ideológica y de profundas sospechas, íntimamente relacionadas con la desconfianza general por la filosofía desarrollista de la CEPAL y el papel de este órgano como competidor de las entidades económicas interamericanas. Esas actitudes se vieron aún más fortalecidas por el temor mal disimulado de algunos intereses comerciales norteamericanos de que la expansión del comercio intrarregional en América Latina, el segundo mayor mercado de Estados Unidos, sería perjudicial a los exportadores norteamericanos» (Wionczek, 1969, pp. 90-91).

La hostilidad de Estados Unidos en relación con el proyecto de unificación económica latinoamericana no debería sorprender, puesto que contradecía frontalmente el objetivo «americano», propuesto en la primera reunión panamericana, en 1889 y reiterado en Chapultepec 56 años después en el sentido de unificar todas las Américas bajo su liderazgo. Cualquier medida que institucionalizase la separación de América Latina del resto de América sólo podía ser vista con desaprobación y desconfianza por parte de Estados Unidos. Esta actitud sólo cambia cuando se verifica el choque frontal de Estados Unidos con el gobierno revolucionario de Cuba y que acabará por lanzar a este último en los brazos de la Unión Soviética.

América Latina dejó súbitamente de estar relegada a un segundo plano, pasando a merecer todas las atenciones, como área que se transformó en manzana de la discordia entre dos superpotencias. Vale recordar que la epopeya de los guerrilleros barbudos que partieron de la Sierra Maestra hacia el poder en La Habana, incendió la imaginación de buena parte de la juventud estudiantil en todos los países de América Latina. Los movimientos guerrilleros se multiplicaron en todos los países y por un momento pareció que la amenaza de hacer de Los Andes una gran Sierra Maestra podría ser realidad. Fue en estas circunstancias donde «ganó terreno el punto de vista de que las agrupaciones comerciales en las áreas en desarrollo constituían un factor dinámico para el desarrollo

económico. Sin embargo, esos cambios de actitud resultaron en escasísima acción positiva» (Wionczek, 1969, p. 91).

Con la aprobación de la ALALC, en 1960 se abrió la perspectiva de que América Latina se transformase de una colección de países sueltos —con historia, lenguas y religión comunes, además del atraso y la pobreza que caracterizaba gran parte de sus poblaciones— en un bloque económico apoyado en un vasto mercado potencial y capaz, a largo plazo, de superar la fragmentación política.

Ascenso y caída de América Latina

Los esfuerzos de integración económica tuvieron sensible éxito durante un cierto período, tanto en América Central como en América Latina y en el Grupo Andino. Pero luego, los resultados dejaron de multiplicarse y los esfuerzos para superar los obstáculos fracasaron. Eso puede ser verificado por la evolución de exportaciones intralatinoamericanas como porcentaje de las exportaciones totales de América Latina, que constan en el cuadro 1.

— Cuadro 1 —

América Latina. Evolución de las exportaciones por Destino, 1960-1977

(En porcentajes)

	1960	1965	1970	1975	1980
Participación de las exportaciones latinoamericanas en las exportaciones mundiales					
América Latina	6,2	6,3	4,9	4,2	*
Exportaciones intralatinoamericanas como porcentaje de las exportaciones totales					
ALALC	9,3	11,7	12,5	17,4	14,8
MCCA	8,4	18,4	28,4	28,0	23,8
Grupo Andino	7,6	7,6	8,4	14,0	*
Argentina	15,8	16,8	21,0	25,9	23,6
Brasil	7,1	12,7	11,6	15,5	18,1
México	2,9	7,1	9,5	13,0	5,8
América Latina	8,0	10,3	12,6	16,4	16,7

Fuente: CEPAL, *América Latina en el umbral de los años 80*, Naciones Unidas, 1979; CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina 1981*, Naciones Unidas, 1983.

La primera cosa a observar es el bajo porcentaje de las exportaciones de América Latina, destinadas a la misma región, en 1960. Era mínima la complementariedad entre las economías latinoamericanas pues menos de un décimo de sus exportaciones se dirigían a los países vecinos. La única excepción era Argentina, donde esta proporción alcanzaba el 15,8%, mientras en el otro extremo se encontraba México, que enviaba a la región sólo el 2,9% de sus exportaciones.

Fue el MCCA el que registró más rápidamente el efecto de la reducción de las barreras tarifarias: en tan solo cinco años (de 1960 a 1965) la participación de las exportaciones intralatinoamericanas saltó de 8,4% a 18,4%; en la ALALC el progreso en este período inicial fue más modesto, pues en este primer quinquenio la participación aumentó de 9,3% a 11,7%; en el Grupo Andino, que en este período aún no estaba constituido como subgrupo de la ALALC, la participación permaneció en el irrisorio nivel del 7,6%.

En el segundo quinquenio (1965 a 1970) el panorama permanece igual. En el MCCA, la participación de las exportaciones intralatinoamericanas en el total de las exportaciones continúa en vigoroso crecimiento, pasando de 18,4% a 28,4%; en la ALALC el avance es mínimo, de 11,7% a 12,5%, ocurriendo lo mismo en el Grupo Andino, que se forma en 1969. En este quinquenio es Argentina la que más aumenta el porcentaje de las exportaciones para la región de 16,8% a 21,0%, mientras que en Brasil cae de 12,7% a 11,6%.

En el tercer quinquenio (1970 a 1975) es la ALALC la que registra el mayor avance en la integración económica, medida por el porcentaje de las exportaciones que es absorbida por América Latina: pasa de 12,5% a 17,4%, lo que puede ser atribuido en parte al desempeño del Grupo Andino, donde el porcentaje crece de 8,4% a 14,0%. En este quinquenio, el porcentaje en cuestión ya no aumenta en el MCCA, pasando del 28,4% a 28,0%.

Finalmente, en el cuarto quinquenio (1975-1980) el proceso de integración retrocedió en la ALALC donde el porcentaje en cuestión cayó de 17,4% a 14,8% y lo mismo se verifica en el MCCA, donde cayó de 28,0% para 23,8%. No disponemos de datos del Grupo Andino, pero en Argentina el retroceso es claro (del 25,9% a 23,6%) y sobre todo en México (de 13,0% a 5,8%) mientras que Brasil exhibe un aumento del porcentaje de sus exportaciones que se dirigen a la región (de 15,5% a 18,1%).

Estos datos indican que los esfuerzos de integración económica presentan resultados animadores por algunos quinquenios pero disminuyen como si perdieran aliento y por fin retroceden. Esta tendencia se explica por factores políticos y económicos.

En cuanto a los primeros, lo que se puede constatar genéricamente es la gran inestabilidad política en América Latina, en los años sesenta y setenta. Cuando se crea el Mercado Común Centro Americano (MCCA) y la Asociación Lati-

no-Americana de Libre Comercio (ALALC), la mayor parte de los grandes países tenían gobiernos y regímenes democráticos pero después una verdadera ola de golpes militares comenzó a caer sobre todos los países de América del Sur.

Los regímenes militares que se fueron instituyendo no siempre heredaron de sus antecesores el entusiasmo por la integración latinoamericana que fue característico de las corrientes nacionalistas, antiamericanas... En el caso del MCCA, una guerra provocada por la rivalidad futbolística entre dos países miembros prácticamente rompió el grupo. En la ALALC, el cambio de régimen político se suma a la insatisfacción de los países más pequeños, menos industrializados y por ello con menor competitividad, que se beneficiaron menos con la unificación de los mercados que los países grandes.

Esto se puede verificar por los datos del cuadro 1. Entre 1960 y 1970, los tres grandes aumentaron nítidamente el porcentaje de las exportaciones destinadas a la región: Argentina de 15,8% a 21,0%; Brasil de 7,1% a 11,6%; México de 2,9% a 9,5%, mientras el Grupo Andino, formado por países medianos y pequeños aumentaba sólo de 7,6% a 8,4%. Los países más grandes y más industrializados estaban conquistando espacio en los mercados de los países vecinos más pequeños para vender manufacturas, pero estos últimos no tenían cómo ampliar sus exportaciones a los primeros. Fue por ello que, en 1969, los países andinos formaron un grupo propio para planificar en conjunto las etapas siguientes de su industrialización, de modo de implantar la industria de bienes duraderos y de bienes de producción para así aprovechar equilibradamente el mercado común de todos.

Es importante observar que el grupo andino tuvo mucho éxito en la implantación de esta estrategia pero no pudo escapar a la inestabilidad política. Esta es una de las razones de la diferencia entre el proceso de integración europeo y el latinoamericano. En Europa el deseo de evitar nuevas guerras planteaba como prioridad la unificación política, a la cual de cierta forma se subordinaba la integración económica. Allí, a pesar de eso, el proceso también estuvo signado por disensiones y crisis pero la unidad política del Grupo de los Seis nunca estuvo seriamente amenazada, de modo que se solidificó un núcleo alrededor del cual los demás países acabaron por agregarse sucesivamente.

En América Latina nunca existió un núcleo estable. Además de eso, en la década de los setenta hubo, como resultado de la Ronda Kennedy del GATT, una considerable apertura de los mercados del primer mundo a las exportaciones de la periferia.

Las multinacionales «americanas», europeas y japonesas invirtieron fuertemente en las grandes economías de la periferia (incluso en Brasil, Argentina y México) para utilizarlas como plataformas de exportación al mercado mundial. Lo que en la década anterior parecía imposible, es decir, que países recién industrializados pudiesen exportar manufacturas en gran escala a los países

avanzados, se hizo realidad en los años setenta y en las décadas siguientes, lo cual restó considerable importancia a los procesos de integración económica regional en América Latina.

Además de eso, visto el reciclaje de los petrodólares en el euromercado, los países latinoamericanos pudieron contar con fuentes de crédito externo relativamente abundantes. Los bancos internacionales cazaban clientes para grandes préstamos, de preferencia deudores soberanos. Como es sabido, esta facilidad propició la rápida acumulación de grandes deudas externas por parte de los países industrialmente más competitivos de la periferia, destacándose diversos países latinoamericanos. El resultado fue que la integración económica regional fue ahogada en una integración económica con el primer mundo.

Este proceso fue descrito por Maldonado, Gana y Di Felippo (1983, p. 87) en los siguientes términos: «Cabe recordar, por otro lado, que desde que se inició el reciclaje de los recursos financieros provenientes de los abultados ingresos de los países exportadores de petróleo, ocurrieron cambios de singular trascendencia en las políticas económicas de muchos países latinoamericanos. Uno de los cambios más notables fue la tendencia a la sobrevaluación de las monedas nacionales y a la liberalización de las importaciones, provocada en gran parte por la afluencia de abundantes recursos financieros provenientes del citado reciclaje y que restaron validez a los instrumentos más clásicos de la integración tales como las preferencias aduaneras y el financiamiento del comercio dentro de cada esquema. Las monedas sobrevaluadas y las reducciones aduaneras significaron de hecho abaratar las mercancías de cualquier procedencia para el consumidor, lo que hizo que las preferencias tarifarias establecidas en favor de otros países miembros de los respectivos acuerdos de integración perdiesen efectividad» (énfasis, P.S.).

En la segunda mitad de los años setenta, algunos de los «tigres» de aquel entonces estaban en América Latina. El entusiasmo del gran capital internacional por Brasil, México y otros países de la región acabó por tener el mismo efecto sobre la integración económica regional que tendría la implantación de una eventual zona de libre comercio de las Américas. Los países latinoamericanos, que a pesar de su parcial industrialización eran todavía periféricos, no resistieron a la atracción de los grandes mercados y grandes préstamos del primer mundo y —sin abandonar formalmente los planes de integración regional— optaron simplemente por posponerlos *sine die*.

«América Latina, aun teniendo la mayor experiencia en tales programas de liberalización entre países independientes en desarrollo y aunque hubiese tenido un aumento relativamente rápido en el comercio intrarregional en la primera mitad de los setenta, asistió a una desaceleración del progreso, en dirección a la mayor liberalización del comercio tanto en la ALALC como en el MCCA. Los plazos de liberalización comercial contemplados en la ALALC para los setenta, fueron

puestos de lado por el Protocolo de Caracas (diciembre de 1969) y al Tratado de Montevideo. Eso alargó formalmente el período de transición hacia un área de comercio plenamente libre, en 7 años, de 1973, como originalmente se pretendió a 1980; en la práctica tuvo el efecto de interrumpir movimientos dirigidos a la liberalización por un período indefinido» (Center for Development Planning, 1978, p. 18) (énfasis, P.S.).

La crisis del endeudamiento externo que explotó en México en agosto de 1982 y rápidamente alcanzó toda la región, dio el tiro de gracia a ese primer intento de construir un bloque económico y político en América Latina. Dada la insolvencia de aquel país, los bancos internacionales se asustaron y observando un comportamiento típico de rebaño (bastante común en los mercados financieros) abandonaron las negociaciones de nuevos préstamos así como el giro de las deudas ya contraídas con todos los países latinoamericanos. De un día para otro toda la región quedó insolvente. Como nadie ignora, la intervención coordinada de las agencias multilaterales salvó la situación, pero la región quedó excluida del mercado financiero internacional por casi una década.

Si la apertura de los mercados mundiales de mercancías y de capitales condujo a las naciones latinoamericanas, en los setenta, a negligenciar su proceso de integración económica, sería de esperar que su exclusión del mercado de capitales llevase a estas naciones a acelerar el referido proceso, incluso como una medida de autodefensa. El ajuste impuesto a América Latina implicó un drástico esfuerzo de reducción de importaciones como medio para alcanzar los grandes saldos comerciales positivos necesarios para servir las deudas externas previamente acumuladas. Una manera de compensar la escasez de moneda fuerte sería intensificar los cambios intrarregionales mediante el uso de esquemas de compensación de saldos. Pues ni eso fue logrado.

América Latina, afectada como región por algo que equivalía a la inmensa fuga de capitales, reaccionó... retóricamente. Las reuniones entre ministros y jefes de gobierno o de Estado se sucedieron, terminando siempre con comunicados de protesta y denuncia, amenazando a los acreedores con la formación de lo que en aquella época se denominó «Cartel de Deudores». Pero las amenazas no se concretaron y cada uno de los países esperó con resignación el momento de ser beneficiado por el Plan Brady. Sobre el balance de este período mucho habrá de ser discutido todavía. Pero a los fines de este ensayo basta constatar que América Latina dejó pasar esta oportunidad histórica.

En los años ochenta la gran ola neoliberal azotó también América Latina. Comenzó a ganar fuerza la idea de que toda experiencia de desarrollo por sustitución de importaciones fue un error, de que la única manera eficiente para desarrollar una economía es dejando que los mercados distribuyan libremente los excedentes acumulables. En la medida en que más y más gobiernos latinoamericanos se convencían de que su papel ya no era conducir el proceso de

desarrollo sino mantener el orden y la confianza de los inversionistas internos y externos, el proyecto de integrar las economías de la región se vio como uno más de tantos que dejaron de tener sentido después de la caída del Muro de Berlín.

Surge América del Sur como alternativa de inserción en la economía mundial globalizada

Es interesante observar que la ALALC fue formada por 11 países: 10 de Suramérica, y México. Los países centroamericanos continuaron en el MCCA y los del Caribe formaron en 1968 la Asociación Caribeña de Libre Comercio, que en 1973 se transformó en Comunidad Caribeña. Y todos ellos formaron en 1975 el Sistema Económico Latinoamericano-SELA.

En 1987, México abrió su mercado interno al resto del mundo, lo que en el caso de ese país, significó sobre todo Estados Unidos, revirtiendo sus posiciones anteriores de protección a la industria nacional e incluso de solidaridad latinoamericana. A partir del momento en que el libre cambio se estableció entre México y Estados Unidos, el plan de establecer un mercado común latinoamericano se derrumbó. Sin arancel externo común, toda la estrategia de integración económica hasta entonces pensada se inviabiliza.

En este contexto surge América del Sur como opción alternativa tanto de integración económica como de federación política entre naciones hermanadas por la geografía y por la historia. En la década de los noventa dos nuevas iniciativas de integración regional polarizan las Américas: NAFTA (Área Norteamericana de Libre Comercio) y MERCOSUR.

El NAFTA significó la postergación de los planes de Estados Unidos de unificar las Américas que ahora resurge en la propuesta de creación, en pocos años, del Área de Libre Comercio de las Américas-ALCA. Dado el éxito del Mercado Común Europeo y la superioridad competitiva de varios países del Lejano Oriente dentro del mercado de Estados Unidos, éste necesitaba fortalecerse en la disputa por el mercado mundial y la respuesta inmediata fue el NAFTA.

En el otro extremo del continente surgió, en 1991, el MERCOSUR, un ambicioso proyecto de integración inspirado en la Unión Europea, y caminando hacia una federación de cuatro heterogéneos países del «cono sur». El MERCOSUR es todo lo que se quiera menos un sucesor del proyecto de mercado común latinoamericano inspirado por la CEPAL. En primer lugar, el MERCOSUR se forma en un momento en que Argentina y Brasil, siguiendo el ejemplo de México, están abriendo sus mercados internos, en función de un objetivo mayor: la estabilización de los precios, la eliminación definitiva (?) de un proceso inflacionario crónico y destructivo. Por lo tanto, la liberalización

comercial entre los cuatro socios y la adopción de una tarifa externa común tiene, sin comparación, menor importancia y efectividad de la que tuvo tanto en Europa como en América Latina—en las décadas de los sesenta y setenta—. En segundo lugar, porque el momento histórico es otro. Ya no estamos en la América Latina dividida entre la fascinación y el horror por la Revolución Cubana; tampoco en los días en que el éxito de la OPEP inspiraba sueños y la formación de carteles de productores primarios para fundar un nuevo orden económico internacional. Estamos en la hora de la globalización, donde la presencia descontrolada del inmenso capital internacional invertido para ganar intereses —pero dotado de gran liquidez— parece imponer limitaciones a la soberanía de los Estados nacionales y a la agenda de política económica de sus gobiernos.

En este momento histórico, la atracción y repulsión que Estados Unidos ha provocado desde hace casi un siglo en América del Sur (y Latina) encuentran nueva respuesta: la contrapolarización de Brasil. Vimos, a lo largo de estas páginas, que Estados Unidos, desde que se tonó la principal potencia industrial y financiera del mundo, siempre tuvo pretensiones de tutelar al resto de las Américas. La historia del panamericanismo deja eso bien claro y la sustitución de la política del *big stick* del primer Roosevelt por la política de la «buena vecindad» del segundo sólo representó una variación sobre el mismo tema. La Alianza para el Progreso de 1961 y varias otras aperturas hacia los países de la América restante pueden ser vistas como reiteraciones del mismo proyecto de tutela.

Es posible resumir la respuesta latinoamericana como una mezcla cambiante de autoafirmación de su identidad —a través de la actuación de la CEPAL y de los distintos esquemas de integración económica regional— con solicitudes de mayor asistencia y reclamos por la supuesta negligencia «americana», por sus vecinos. El intento de autoafirmación funcionó durante unos 20 años, entre la creación de la CEPAL y el Protocolo de Caracas, pero después se sumergió en una larga agonía durante otros casi 20 años, mientras América Latina pasaba del liderazgo de los países recién industrializados, en los años setenta, a la condición de deudor incumplido del sistema financiero internacional, en los años ochenta. En este período, Brasil no se distinguió de sus vecinos latinoamericanos sino en los años setenta, como una especie de *primus inter pares*, en función de su mayor competitividad como exportador de manufacturas en el mercado mundial.

Con la formación del MERCOSUR en 1991 y la propuesta hecha por el presidente Itamar Franco en 1993 de un Área de Libre Comercio Suramericana-ALCSA, Brasil surge por primera vez como un posible rival de Estados Unidos. Dentro del MERCOSUR el tamaño de Brasil es descomunal en comparación con el de sus socios, lo mismo que con Estados Unidos en

comparación con sus socios del NAFTA. Dentro de cada una de esas agrupaciones, el peso del país más grande es muy superior a la mitad del producto conjunto y por lo tanto del mercado conjunto, formado por todos los países miembros. Eso significa que el reparto de beneficios dentro del MERCOSUR, así como en el NAFTA, es muy desigual. La ventaja de Argentina, Uruguay y Paraguay en obtener un acceso preferencial al mercado brasileño es mucho mayor que para Brasil y lo mismo ocurre con Canadá y México en relación con Estados Unidos.

De eso, razonablemente se deduce que ni el MERCOSUR ni el NAFTA deben quedar como están, desde el punto de vista de los países que los liderizan. Para Estados Unidos y para Brasil, estas agrupaciones sólo tienen sentido como puntos de partida para esquemas más amplios de integración, donde los mercados de los otros socios sean proporcionales a los de los países más grandes. En otras palabras, la lógica del MERCOSUR y del NAFTA es que se abran a nuevos miembros, más o menos del mismo modo que el Mercado Común Europeo que comenzó con 6 miembros, actualmente tiene 15 y se espera que este número doble en el futuro.

Si la competencia entre Estados Unidos y Brasil sólo fuese en términos de ventajas económicas, la superioridad del primero sería aplastante. Pero, como los acontecimientos más recientes lo demuestran, la competencia es más equilibrada debido a la gran resistencia —dentro de Estados Unidos— a una apertura del NAFTA a otros países más pobres. La aprobación de la entrada de México en el NAFTA fue una difícil batalla quedando claro que amplios sectores de la sociedad civil de Estados Unidos no están dispuestos a tolerar una nivelación por debajo de la renta de las clases trabajadoras y de los pequeños empresarios, por efectos de la ampliación del espacio económico regional. La misma oposición bloqueó la entrada de Chile en el NAFTA, lo que llevó a este país, conjuntamente con Bolivia, a asociarse al MERCOSUR.

Este temor de nivelación por debajo no existe en Brasil, por causas ampliamente conocidas. Si hubiese nivelación entre la renta de los pequeños empresarios y trabajadores brasileños con los argentinos y paraguayos, los primeros no serían necesariamente los perdedores. En realidad, existe mucha más homogeneidad entre los países suramericanos y por tanto ajustes mucho menores como consecuencia de la integración que los que hay entre Estados Unidos y Canadá y todos los demás países de las Américas.

Es difícil prever cómo terminará la disputa entre Estados Unidos, ALCA, Brasil, en un MERCOSUR ampliado o el ALCSA. Hay una fecha fijada para la decisión: 2006. Hasta allá, lo que parece predominar en el Primer Mundo (y posiblemente en Estados Unidos también) es la reacción al neoliberalismo y a la «destrucción creadora» promovida en todos los países por la globalización. Esta globalización tiende a frenar la marcha de la liberación comercial y financiera

hasta que las nuevas instituciones –supranacionales probablemente– hayan sido creadas para controlar mejor y repartir de modo más justo las ganancias y pérdidas que de ella resulten.

Ganará la disputa el país o la agrupación que mejor sepa combinar la integración económica con la equidad social, dentro de cada país y entre ellos mismos. A este respecto, las realizaciones, tanto de Brasil como de Estados Unidos, parecen ampliamente insatisfactorias. Los ‘americanos’ continúan priorizando la libertad de los mercados, la importancia de la filantropía y la descentralización territorial de poderes y atribuciones como métodos para alcanzar una sociedad sostenible. Los brasileños estamos mucho más divididos, con gran parte de la sociedad a favor de la expansión y del fortalecimiento del Estado de bienestar social, relativamente centralizado y redistribuidor de la renta como respuesta a los problemas de un país que tiene el récord mundial de desigualdad.

Suponiendo que la democracia permanezca como un régimen político predominante en las Américas hasta el año 2006, es bien posible que el futuro de América del Sur sea decidido en función de estos problemas. De ser así, el factor decisivo podrá estar en la futura evolución política de los actores nacionales involucrados, sobre todo los grandes países que liderizan bloques rivales.

Notas

1. Una nota irónica es que en la primera mitad del siglo pasado, diversos estados ‘americanos’ simplemente repudiaron sus deudas con acreedores europeos. «Durante la severa depresión del inicio de los cuarenta –una época apodada de los Cuarenta del Hambre– la deuda de los Estados cayó a 50 centavos el dólar. Lo peor fue cuando cinco estados «americanos» –Pennsylvania, Mississippi, Indiana, Arkansas y Michigan– y el territorio de la Florida dejaron de pagar los intereses. Algunos gobernadores ‘americanos’ formaron uno de los primeros carteles de deudores para favorecer el repudio de las deudas. Hasta hoy, el réprobo Mississippi permanece insolvente.