

La CEPAL y el sistema interamericano

Vivianne Ventura-Dias, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL

I. Introducción

El papel de la CEPAL en la creación y difusión del pensamiento económico latinoamericano está muy bien documentado, cualquiera sea el sentimiento de admiración o de aguda crítica que inspiren sus principales proposiciones. Mucho menos se ha escrito, en cambio, respecto de la comisión económica regional como organismo internacional, cuerpo subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y ente que forma parte de una organización universal.^{1/} Este hecho es lamentable, porque la CEPAL es única en la historia de las instituciones internacionales en haber inaugurado una nueva modalidad de cooperación intergubernamental. Su creación marcó el comienzo de un movimiento de cooperación y conflicto entre los países en desarrollo y las economías industriales que llegó a su clímax en diciembre de 1974, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Creo que la CEPAL ha influido mucho en la construcción de América Latina como un conjunto significativo de países relacionados no sólo por un legado histórico y cultural común, sino también por problemas comunes de tipo estructural. La CEPAL fue el primer organismo que centró su preocupación en América Latina, fuera del sistema interamericano. Además, fue la primera organización internacional en dirigir la cooperación internacional a la promoción del desarrollo económico y social que, por un breve período, se concibió como un problema de acción colectiva.

Se habían establecido organizaciones en diversas áreas en América Latina antes de 1948, pero formaban parte del sistema interamericano o panamericano.^{2/} La CEPAL fue creada como organismo regional de las Naciones Unidas, aunque en su trayectoria ha estado ligada íntimamente a la evolución de las instituciones interamericanas. Debe recordarse que tanto la CEPAL como la Organización de los Estados Americanos (OEA) están celebrando este mismo año su quincuagésimo aniversario. La Carta de la OEA fue aprobada en julio de 1948 por los mismos países que apenas tres meses antes habían logrado hacer aprobar la resolución 106(VI) que establecía la Comisión Económica para América Latina.

Desde su concepción, la CEPAL tuvo esta doble actuación: ser un órgano económico regional de las Naciones Unidas y relacionarse estructuralmente con el sistema interamericano a través de los gobiernos que sirve. De esta forma, la evolución del sistema interamericano y la disponibilidad de otros instrumentos de cooperación interamericana en el campo del desarrollo económico han influido en la eficacia de la Comisión. Es evidente que el sistema de premios y castigos que la CEPAL puede ofrecer a los países miembros como organización internacional se ve afectado por los sistemas

competidores de los organismos interamericanos.

La Comisión actúa bajo la fiscalización del Consejo Económico y Social, órgano al que presenta un informe anual sobre su labor. La preocupación central de su Secretaría son los intereses de la población de los Estados-naciones representados en la Comisión. Los participantes reales con que interactúa la Secretaría son, sin embargo, las autoridades responsables de la política pública y los diplomáticos, agentes que pueden no necesariamente compartir los objetivos de sus mandantes. Al margen de la independencia o creatividad de la Secretaría de la Comisión, en último término, la naturaleza de su labor se define y evalúa a nivel de los agentes, los representantes del pueblo latinoamericano.

A pesar de la fuerza de sus modelos y recomendaciones de política, la CEPAL nunca ha tenido el respaldo pleno de los gobiernos de América Latina, a juzgar por el cumplimiento de las resoluciones adoptadas. En mi opinión, la evolución de la CEPAL como organización regional, muestra la ambivalencia de los gobiernos latinoamericanos hacia la región y su renuencia a reconocer instituciones eficaces para coordinar sus acciones individuales. Los gobiernos de América Latina han creado en el pasado diversas instituciones para coordinar sus políticas y posiciones a fin de negociar con los Estados Unidos (y otros países industrializados), así como para defender sus intereses comunes. En la mayoría de estas organizaciones los gobiernos de la región se han mostrado abiertamente partidarios de las reuniones intergubernamentales informales y directas al más alto nivel, sin delegar poder en secretarías permanentes. La misma tendencia se observa en el proceso de formación de la zona de libre comercio del hemisferio occidental que se está gestando.

Estos problemas se están examinando como parte de una investigación más amplia y su tratamiento sistemático excede el ámbito de este trabajo. El propósito de este artículo es más modesto. Deseo plantear algunos problemas relacionados con la cooperación interlatinoamericana en el contexto de las relaciones interamericanas, utilizando como enfoque la acción colectiva. Creo que puede analizarse la creación de la CEPAL como una instancia de acción colectiva, sin perjuicio de que los gobiernos no adoptaran posteriormente las recomendaciones de política de su Secretaría. También quiero describir el ambiente de relaciones interamericanas en el período que precedió al establecimiento de la CEPAL. Opino que la ambigüedad de los gobiernos latinoamericanos hacia la región y hacia los Estados Unidos ha tenido consecuencias sobre la eficacia de la labor de la CEPAL. La sección siguiente presentará algunos conceptos y problemas extraídos de la literatura sobre acción colectiva. La tercera sección enmarca la creación de la CEPAL en un trasfondo que incluye la política de Estados Unidos hacia América Latina como se refleja en las relaciones interamericanas.

II. La acción colectiva latinoamericana

En el pasado, los países latinoamericanos no fueron capaces de coordinar sus acciones para mejorar su poder de negociación individual en relación con los Estados Unidos ni de

crear instituciones eficaces para defender sus intereses en negociaciones con sus contrapartes poderosas. De hecho, los gobiernos de América Latina crearon diversas instituciones que tenían por objetivo servir de foros técnicos y de negociación. Pero a ninguna institución formal se le encargó diseñar las reglas, normas y procedimientos para conducir las negociaciones, como grupo, frente a los Estados Unidos y otros países industrializados. En otras palabras, los países de América Latina han preferido no plantear frente a Estados Unidos sus problemas de acceso a los mercados, negociación de precios o seguridad regional como un problema de acción colectiva de la región latinoamericana. En cambio, los Estados de América Latina aceptaron y defendieron el sistema interamericano como el marco institucional para negociar con su socio hemisférico.

El estudio de las condiciones bajo las cuales dos o más individuos aceptan que se coarte su libertad en su toma de decisiones para coordinar su acción en la consecución de objetivos comunes ha merecido considerable atención de gran número de científicos sociales de variadas posiciones. Han tomado en préstamo categorías y conceptos de la teoría de los juegos, la teoría de la opción racional y de las teorías de organizaciones e instituciones, para investigar los éxitos y fracasos de los problemas de cooperación. En el ámbito de las relaciones internacionales, especialistas en ciencias políticas y en economía política han estado estudiando las fuentes sistémicas de la cooperación entre las naciones y las restricciones que las afectan (Milner, 1992). Esta literatura se concentra en el análisis de casos de acción colectiva entre Estados, principalmente países industrializados, en el contexto de la interdependencia económica y política.^{3/}

Como lo señalan varios autores, hay poca investigación teórica acerca de las condiciones que promueven la cooperación.^{4/} Lo poco que sabemos es que la interacción entre los participantes debe durar por algún tiempo; cuando hay suficientes posibilidades de una interacción de largo plazo, la cooperación basada en la reciprocidad, aun entre egoístas, puede evolucionar y autosustentarse.^{5/} Aunque las soluciones cooperativas pueden ser altamente beneficiosas, puede haber soluciones individuales que rindan mejores frutos en el corto plazo. El dilema de los prisioneros, que se convirtió en la metáfora clave de la cooperación internacional, ilustra las dificultades con que tropieza una solución cooperativa aunque ofrezca mayores beneficios en el largo plazo (Milner, 1992, p. 467).^{6/} Por lo tanto, aun cuando los beneficios totales de la acción colectiva excedan con largueza los costos de esa acción, no hay razón para esperar que esa acción colectiva voluntaria se lleve a cabo. A modo ilustrativo, hay grandes beneficios para los países de América Latina si cooperan y negocian conjuntamente el acceso de sus productos al mercado estadounidense (Olson y Mancur, 1992). Aun así, cada país se beneficiaría más si uno solo pudiera tener el acceso privilegiado a ese mercado.

La literatura sobre cooperación entre seres humanos básicamente egoístas o entidades decisoras organizadas (países, gobiernos y naciones) es específica para cada situación. En ella se señala que la cooperación entre Estados independientes es posible cuando existen intereses compartidos. Además, se puede lograr cooperación directa entre los Estados: i) a través de intercambios voluntarios ^{7/} ii) con la mediación de normas mutuamente acordadas (normas de protección de la propiedad); iii) con incentivos económicos

selectivos positivos o negativos, y iv) mediante su imposición forzosa. Sin embargo, no existe una teoría de la cooperación. No se excluyen de esta literatura consideraciones sobre el poder pero la definición de cooperación que se utiliza implica beneficios y compensaciones para todos los participantes.^{8/} Aunque la distribución de los beneficios no sea necesariamente equitativa, éstos son, sin embargo, recíprocos. Por lo tanto, aun si la cooperación es impuesta, ella sólo puede existir si la parte más poderosa también ajusta sus políticas propias en la expectativa de beneficios específicos (Milner, 1992, p. 469).

El supuesto de beneficios mutuos y ajustes de política equilibrados es acertado para los estudios de países de industrialización avanzada porque en este conjunto de países la distribución de las capacidades está relativamente equilibrada. Sin embargo, en el contexto de las relaciones interamericanas el control desproporcionado de los recursos económicos y tecnológicos por parte de Estados Unidos le da una considerable ventaja a ese país para negociar con los países de América Latina. Tradicionalmente, el desequilibrio de poder se ha expresado en la capacidad de definir el programa de negociaciones en torno a los temas que interesan a Estados Unidos. Por otra parte, la bibliografía de los años setenta que ponía el énfasis en el ejercicio del poder de Estados Unidos en los asuntos latinoamericanos no logró identificar los grados de libertad que existían para la acción. Hay pocos estudios sobre países específicos de América Latina que describan el proceso interno que conduce a las reacciones de los gobiernos y el sector privado ante el uso eficaz del poder de Estados Unidos. A la inversa, hay una parte importante de los estudios sobre economía política que trata de analizar los factores determinantes internos de las preferencias de política en los Estados Unidos.^{9/}

La creación de la Comisión Económica para América Latina y el trabajo desarrollado por su Secretaría durante gran parte de sus años iniciales representó un intento de los gobiernos latinoamericanos por ver los problemas económicos de la región como un conjunto que merecía un tratamiento concertado. Esta visión ya estaba presente en el proceso que con el tiempo derivó en el establecimiento de la CEPAL. El trabajo presentado por los representantes latinoamericanos al Consejo Económico y Social subrayaba los puntos en común de los problemas de América Latina y la necesidad de una política amplia y coordinada de desarrollo económico y social (Santa Cruz, 1995). Los gobiernos latinoamericanos, sin embargo, no se sintieron comprometidos con la mayor parte de las proposiciones y recomendaciones de política formuladas por la Secretaría.

Históricamente, el apoyo latinoamericano al proyecto de resolución chileno para la creación de la CEPAL denotaba una actitud de independencia del grupo de países latinoamericanos frente a los Estados Unidos y el sistema interamericano, que puede comprenderse mejor a la luz de los acontecimientos que lo precedieron

III . El trasfondo histórico: el sistema interamericano y las Naciones Unidas

Don Hernán Santa Cruz describió con gracia y emoción el impulso inspirado que lo llevó

a incluir en el programa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) el establecimiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Mencionó que en 1947: i) el Consejo Económico y Social estaba plenamente comprometido con las tareas de reconstrucción y rehabilitación de los países devastados por la guerra; ii) esas actividades eran concebidas como de naturaleza transitoria; y iii) que América Latina se consideraba una región afortunada que había evitado los horrores de la guerra y como tal no merecía atención especial (Santa Cruz, 1995).

Al mismo tiempo, Santa Cruz subrayó que los latinoamericanos estaban conscientes de que sus economías habían pagado un alto precio por el esfuerzo de la guerra: habían tenido la responsabilidad de abastecer de materias primas estratégicas a un comprador único, los Estados Unidos, que no había sido capaz de suministrarles los bienes manufacturados que necesitaban. Los programas de compras de los Estados Unidos habían aumentado la ya fuerte dependencia de los países latinoamericanos de la producción de unas pocas materias primas esenciales. Las reservas de dólares que habían acumulado se acotaron rápidamente después de que se alzaron los controles de tiempo de guerra. Los países de América Latina temían (lo que posteriormente demostró ser una realidad) que el levantamiento de los controles de precios de tiempo de guerra en los Estados Unidos implicaría que sus materias primas se habrían vendido en un mercado controlado a un comprador único mientras que los productos manufacturados tendrían que comprarse en un mercado libre de la posguerra. Esas preocupaciones se plantearon en el contexto de consultas interamericanas, mientras las naciones se preparaban para el período de reconstrucción de posguerra.

En muchas formas, la iniciativa del Embajador chileno expresaba en términos diplomáticos el malestar colectivo de los gobiernos latinoamericanos por el tratamiento que habían recibido tan pronto como comenzó a disiparse la amenaza a la seguridad del hemisferio occidental. Marcó también un mayor compromiso de los latinoamericanos en la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo.

La historia del interamericanismo refleja la abrumadora asimetría del poder entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. Estados Unidos ha utilizado instrumentos militares, políticos y económicos para establecer su hegemonía en el hemisferio occidental y para imponer la cooperación de los países de América Latina, especialmente de sus vecinos más cercanos (México, América Central y los países del Caribe hispano). Hay pruebas de que, desde el principio, el interamericanismo fue una proyección de las políticas internas de Estados Unidos al hemisferio (Whitaker, 1954). El principal objetivo de la política de los Estados Unidos hacia América Latina era asegurar al hemisferio contra influencias externas, en tanto que el eje central de la política hemisférica latinoamericana ha sido refrenar a su poderoso socio.

El debate sobre la creación de la CEPAL en las Naciones Unidas, en 1947, tiene como fondo el clima de amarga decepción que caracterizó las relaciones entre los gobiernos de América Latina y los Estados Unidos en la época de posguerra (Inman, 1945; Inman, 1965).¹⁰ Después de cinco años de consultas permanentes (1939 a 1944) entre altos funcionarios de América Latina y los Estados Unidos, a petición de este último país, los

latinoamericanos sentían malestar al verse relegados a la calidad de aliados olvidados de segunda clase. En la Conferencia Interamericana de Río de Janeiro (15 de agosto al 2 de septiembre de 1947), la primera reunión después de la guerra, muchos diplomáticos latinoamericanos objetaban la reducción del sistema panamericano a un sistema de colaboración militar sin una compensación adecuada. Algunos delegados pidieron un Plan Marshall para América Latina. Es revelador que el Presidente Truman reaccionara, en Washington, a esas peticiones exclamando que América Latina ya había tenido un verdadero Plan Marshall por más de un siglo denominado la Doctrina Monroe. [11/](#)

La Doctrina Monroe fue la base de la política exterior estadounidense hacia América Latina desde el famoso Mensaje del Presidente Monroe de 1823 y hasta mediados del decenio de 1930, cuando Estados Unidos acordó una prohibición absoluta de toda intervención unilateral en América Latina como parte de la política del Buen Vecino del Presidente Franklin D. Roosevelt. [12/](#) Para la mayoría de los latinoamericanos, la Doctrina Monroe, tal como la instrumentó la Administración de Theodore Roosevelt, era una especie de poder policial internacional ejercido por los Estados Unidos. Una simple declaración se convirtió en una política definida unilateralmente para la región latinoamericana. [13/](#)

Hay consenso entre los historiadores de que la historia de las relaciones interamericanas no se puede separar de la historia de la Doctrina Monroe. Más aún, muchos autores creen que el sistema Interamericano era sólo un marco para llegar a acuerdos bilaterales (principalmente entre Estados Unidos y los países latinoamericanos en forma individual), especialmente en materia de defensa (Connell-Smith, 1966). Nunca llegó a tener las características de un sistema multilateral.

Hasta poco antes de la primera guerra mundial, el movimiento panamericano no había avanzado gran cosa. Se habían celebrado cuatro conferencias internacionales y en ellas se habían aprobado muchas resoluciones y recomendaciones. La nueva organización que nació a partir de la guerra mundial, la Sociedad de las Naciones, abrió tantas esperanzas entre los latinoamericanos de obtener protección contra Estados Unidos como hostilidad en ese país. [14/](#) La inclusión del Artículo 21 en el Pacto de la Sociedad no fue suficiente para aplacar al Congreso de los Estados Unidos que quería que la Sociedad reconociera el liderazgo de esa nación en el hemisferio occidental. [15/](#)

Todos los países latinoamericanos se hicieron miembros de la Sociedad de las Naciones; Estados Unidos no lo hizo. [16/](#) La adhesión latinoamericana a la Sociedad contribuyó a aumentar el cuestionamiento de un sistema interamericano exclusivo basado en la Doctrina Monroe, pero que no evitaba que las potencias europeas aceptaran esa doctrina. El frustrante desempeño de la organización internacional, junto con problemas de financiamiento, provocaron el retiro de numerosos Estados latinoamericanos. Más aún, una de las principales consecuencias de la primera guerra mundial y de la depresión en Europa que le siguió fue la ascendencia económica total de Estados Unidos sobre América Latina. [17/](#)

En vísperas de la segunda guerra mundial, como la situación en el mundo se deterioraba,

Estados Unidos buscó el apoyo positivo de sus vecinos para enfrentar la amenaza de su seguridad. La política del Buen Vecino mejoró considerablemente las relaciones interamericanas al establecer dos principios fundamentales y relacionados: el de la no intervención y el de la consulta. Desde 1939 a 1942, los Ministros de Relaciones Exteriores de Estados Unidos y de los países latinoamericanos habrían de estar en consulta permanente acerca de materias como la neutralidad, la protección de la paz en el hemisferio occidental y la cooperación económica. [18/](#) Desde el estallido de la guerra en Europa, Estados Unidos había mostrado una preocupación creciente por los problemas de defensa del hemisferio. En contraste, los gobiernos de América Latina estaban cada vez más interesados en expandir el ámbito de la cooperación económica interamericana y en establecer conexiones entre el desarrollo económico y la seguridad.

En la tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas de América (Río de Janeiro, 15 a 28 de enero de 1942) se aprobó una importante resolución (XXV) acerca de los problemas de posguerra. De especial relevancia fue la decisión de convocar a una conferencia interamericana técnica económica, encargada de estudiar los problemas económicos presentes y de la posguerra. Los países latinoamericanos estaban preocupados por su gran dependencia de unas pocas materias primas cuya demanda inevitablemente decaería cuando terminara la guerra, por la acumulación de reservas cuantiosas en dólares, dada la incapacidad de los Estados Unidos de abastecer los productos manufacturados que requerían sus economías, y por las bases militares construidas en los años de la guerra (Connel-Smith, 1966, pp.128-129).

La reunión de Río estableció la cooperación entre el Comité Asesor Económico y Financiero Interamericano y comisiones nacionales de cada país para promover la "movilización económica" de los recursos de las Américas a fin de asegurar un abastecimiento cada vez mayor de materias primas estratégicas. Hubo varias conferencias especializadas en tiempos de guerra, pero no se realizó la Conferencia Interamericana Técnico-Económica. Sólo en la Conferencia de la Ciudad de México de febrero de 1945 se convocó a esta conferencia para el 15 de junio de 1945, en Washington, pero la fecha fue postergada varias veces.

A medida que la amenaza a la seguridad del hemisferio occidental cedía, América Latina comenzaba a perder su condición de aliado especial. Estados Unidos no consultó con los gobiernos de América Latina el proyecto de la Carta de las Naciones Unidas. [19/](#) Los detalles de la Carta acordada por los aliados los redactaron diplomáticos profesionales en una conferencia en Dumbarton Oaks, entre agosto y septiembre de 1944, a la que no se invitó a los latinoamericanos. Cuando se dieron a conocer las propuestas de la conferencia, los diplomáticos de América Latina no quedaron conformes con el estatuto de los organismos regionales en el proyecto los que, no obstante ser reconocidos y hasta alentados, estaban sujetos a importantes restricciones por el Consejo de Seguridad, sin cuya autorización no podían ejercer acciones obligatorias (Connel-Smith, 1966, p. 129; Huston, 1956, pp. 9-67). Curiosamente, al revés de lo que sucedía en los tiempos de la Sociedad de las Naciones, cuando los latinoamericanos buscaban en el organismo internacional protección contra el dominio estadounidense, sus preocupaciones eran

ahora las contrarias. La diplomacia latinoamericana trataba de proteger su sistema regional -el sistema interamericano- de la intervención de la organización mundial. Al parecer, los latinoamericanos confiaban más en el sistema interamericano que, en la nueva organización mundial como instrumento para frenar a los Estados Unidos en el ejercicio de su poder.[20/](#)

Sólo en diciembre de 1944 Estados Unidos accedió a celebrar una conferencia interamericana para febrero del año siguiente en la Ciudad de México para discutir el proyecto de Dumbarton Oaks. La preocupación primordial de los representantes latinoamericanos fue reducir el papel dominante de las grandes potencias en la organización mundial. Aunque la conferencia de Ciudad de México respaldó en términos generales las propuestas de Dumbarton Oaks, hubo consenso en que América Latina tenía que contar con una representación adecuada en el Consejo de Seguridad y en la conveniencia de que los problemas y controversias de carácter Interamericano se resolvieran preferentemente de acuerdo con métodos y procedimientos interamericanos, en armonía con los de la Organización Internacional general (Connel-Smith, 1966, p. 132). La Conferencia de Ciudad de México aprobó también la resolución VIII, que se conoce como el Acta de Chapultepec, que contenía importantes innovaciones en el ámbito de la paz y la seguridad interamericanas. Consideraba que la seguridad y la solidaridad en el continente se verían afectadas igualmente por un acto de agresión de un Estado no americano contra uno o más Estados americanos que por un acto de agresión de un Estado americano (Connel-Smith, 1966, p. 133). Más aún, la resolución IX del Acta Final de Ciudad de México preveía cambios radicales en el sistema interamericano, que, no obstante, demorarían en ser cumplidos.

El tercer tema del programa de la Conferencia de Ciudad de México se refería a los problemas económicos y sociales de las Américas y, específicamente, a los problemas de las condiciones del comercio durante la transición de la guerra a la época de paz. Para gran desencanto de los delegados de América Latina, los representantes del Gobierno de los Estados Unidos sólo ofrecieron una fórmula general para expandir las economías de América Latina, que se basaba en la rebaja de aranceles estadounidenses, el fomento al capital privado y la prohibición de las empresas estatales. En último término, la Carta Económica de las Américas ponía énfasis en el carácter esencialmente bilateral de las relaciones económicas interamericanas y no contribuía en nada a la solución de los problemas económicos de América Latina. El único resultado concreto fue el establecimiento del Consejo Interamericano Económico y Social.

Los 20 países latinoamericanos constituían dos quintos del total de los miembros originales de las Naciones Unidas. Sus representantes en la Conferencia de San Francisco se opusieron a conferir un mayor poder de veto en el Consejo de Seguridad y exigieron, en cambio, el reconocimiento en la Carta de las Naciones Unidas de la igualdad jurídica de los Estados, que era uno de los principios básicos del sistema interamericano. La posición de América Latina fue derrotada en este tema, como lo fueron las propuestas de ampliar la autoridad de la Asamblea General y de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad (América Latina tuvo que conformarse con dos asientos no permanentes) (Connel-Smith, 1966, p. 139).

Los países latinoamericanos tuvieron a su haber la principal modificación hecha en San Francisco: el Artículo 51 de la Carta. En realidad, fue el representante de los Estados Unidos, con el apoyo de América Latina, quien hizo la proposición que luego sería el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. [21/](#) El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se transformó en el primer pacto de defensa que tuvo como base jurídica este Artículo (Connel-Smith, 1966, p. 140). Los diplomáticos latinoamericanos fueron también decisivos en hacer del Consejo Económico y Social un órgano principal esencial de las Naciones Unidas y en dotarlo de un mandato amplio para la acción. En muchas formas, el Capítulo X de la Carta de las Naciones Unidas sobre composición, funciones y poderes del Consejo Económico y Social fue la base para el establecimiento de organismos regionales como la CEPAL.

Las relaciones interamericanas se deterioraron a medida que se acercaba el final de la guerra y se acentuaba el desequilibrio de poder en el hemisferio. Después de terminada la segunda guerra mundial, Estados Unidos concentró sus intereses en Europa y Asia, mientras que a los países de América Latina les interesaban más sus propios graves problemas económicos. Para cuya solución seguían recibiendo sólo recomendaciones generales sobre incentivos de mercado correctos, el liderazgo de la empresa privada y la inversión extranjera, etc.

La creciente insatisfacción de los gobiernos de América Latina con la política de los Estados Unidos hacia los problemas económicos de la región era el telón de fondo para su apoyo a la creación de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), que nació a la vida en febrero de 1948. La creación de la CEPAL contribuyó, por otro lado, a dar un contenido más amplio a la naturaleza de la cooperación internacional. Debe recordarse que la cooperación internacional deliberada, como forma normal de que los Estados conduzcan sus relaciones internacionales, surgió como producto de la violencia y la guerra. La Sociedad de las Naciones fue producto de la gran guerra de la misma forma que las Naciones Unidas tienen su origen en la segunda guerra mundial. [22/](#) La Sociedad fue el primer intento de adoptar medidas de seguridad colectiva y de prevención de la guerra. Demoró mucho más, en cambio, que los países aceptaran compromisos mayores en materias económicas.

En el Pacto de la Sociedad de las Naciones hay una breve y bien calificada referencia a las obligaciones económicas en el Artículo 23 (la preservación de un trato igualitario del comercio de todos los Miembros de la Sociedad). [23/](#) Los autores del proyecto de la Carta de las Naciones Unidas estaban convencidos de que este organismo iba a constituir un sistema de seguridad colectiva pero que debía tener también un papel mucho más importante en materias económicas y sociales. La promoción del desarrollo económico y social se incluyó entre los objetivos de la organización internacional en el preámbulo ("a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos"). También, el Artículo 1, párrafo 3, establece claramente; "[Los propósitos de las Naciones Unidas son:3] Realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario..." [24/](#)

En particular, gracias a los esfuerzos de los 20 países miembros de América Latina, el área de cooperación internacional económica y social mereció un capítulo especial (IX) en el que se diseñó un mecanismo de acción práctica, el Consejo Económico y Social.^{25/} Mediante la creación del Consejo y, posteriormente, de la CEPAL, los gobiernos latinoamericanos le dieron contenido a las obligaciones morales que contenía la Carta de las Naciones Unidas.

(Traducción del inglés)

Bibliografía

- Armstrong, D. (1982): *The rise of the international organisation: a short history*, Londres, The MacMillan Press.
- Axelrod, R. (1997): *The complexity of cooperation agent-based models of competition and collaboration*, Princeton, Princeton University Press.
- Connell-Smith, G. (1966): *The Inter-American System*, Londres, Oxford University Press.
- Edwards, J.D. (1974): "Economic Ideology and Economic Integration in Latin America: the Impact of ECLA on LAFTA", tesis para optar al grado de doctorado, Virginia, Woodrow Wilson Department of Government and Foreign Affairs.
- Fontaine, Pierre-Michel (1968): "Regionalism and Functionalism in International Organization: the United Nations Economic Commission for Latin America", tesis para optar al grado de doctorado, Denver, Universidad de Denver, Graduate School of International Studies.
- Gregg, R.W. (1966): "The United Nations Regional Economic Commissions and integration in the underdeveloped regions", *International Organization*, vol. 20, N° 2, Cambridge, Massachusetts, World Peace Foundation.
- Huston, J.A. (1956): *Latin America in the United Nations*, Nueva York, Dotación Carnegie para la Paz Internacional.
- Inman, S.G. (1965): *InterAmerican Conferences, 1826-1954: history and problems*, Washington, D.C., University Press of Washington.
- (1945): "An inside view of the Inter-American Conference", *The South and World Affairs*, vol. 6, N° 5, abril-mayo.
- Keohane, R.O. (1984): *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy* Princeton, Princeton University Press.

Milner, H. (1992): "International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses", *World Politics*, vol. 44, Princeton, Princeton University.

Olson, M. (1992): "Foreword", *Collective action theory and applications*, Todd Sandler, Michigan, The University of Michigan Press/Ann Arbor.

Peck, F.T. (1977): "Latin America enters the world scene, 1900-1930", *Latin American diplomatic history : an introduction*, Baton Rouge, Louisiana State University Press.

Perkins, D. (1927): *The Monroe Doctrine, vol. 1: 1823-1826*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Santa Cruz, H. (1995): "La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL", *Revista de la CEPAL, No. 57 (LC/G. 1891 -P)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- (1984): "Los años de creación, 1941-1960", *Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial*, vol. 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Whitaker, A.P. (1954): *The Western Hemisphere idea: its rise and decline*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

Notas:

1/ Valiosas excepciones son Fontaine (1968); Edwards (1974) y Gregg (1966).

2/ En 1944, un estudio del Comité Ejecutivo sobre Problemas de la Posguerra enumeró diez organizaciones panamericanas permanentes en el campo económico; dos en el área de la cooperación intelectual; cinco en salud pública y bienestar social; y cuatro en transporte y comunicaciones (Fontaine, 1968, p. 37).

3/ Keohane (1984) señalaba que se había concentrado en las relaciones entre los países de economía de mercado avanzada debido a que tenían mayores intereses comunes.

4/ "Por su propia naturaleza, los modelos de juegos no abordan el tema de las motivaciones iniciales de los participantes ..." (Milner, 1992, p.489)

5/ Si la probabilidad de cooperación o defección es también función de la historia de la interacción, la historia de los intentos fallidos de cooperación latinoamericana no garantizaría una alta probabilidad de cooperación futura (Axelrod, 1997).

6/ El dilema de los prisioneros "capta la tensión entre las ventajas del egoísmo en el corto plazo, y la necesidad de obtener la cooperación de los demás participantes para tener

éxito en un plazo más largo" (Axelrod, 1997, p. 6).

7/ La cooperación a través de intercambios voluntarios constituye , "armonía", según la definición de Keohane (1984).

8/ La cooperación requiere que las acciones de cada una de las personas u organizaciones -que no están armonizadas previamente se sometan a la conformidad de cada parte mediante un proceso de coordinación de políticas. Esto significa que cuando hay cooperación, cada parte cambia parcialmente su comportamiento por cambios en el comportamiento de la otra (Keohane, 1984, p. 51).

9/ El proceso de contradicciones internas dentro de la sociedad estadounidense se relaciona, por ejemplo, con el uso eficaz de sus capacidades e instrumentos de negociación, como puede observarse en el actual proceso de formación de la zona de libre comercio del hemisferio occidental.

10/ Citado por Fontaine (1968, pp. 37-51).

11/ Fontaine (1968, p. 46), citando a *The New York Times*, 15 de agosto de 1947, p.8.

12/ La Doctrina Monroe es corolario del Mensaje del Presidente James Monroe al Congreso de los Estados Unidos el 2 de diciembre de 1823, que contenía un párrafo que establecía que las potencias europeas no debían entrometerse en los asuntos americanos: "Por lo tanto, en aras de la sinceridad y las relaciones amistosas existentes entre los Estados Unidos y esas potencias, declaramos que consideraremos cualquier intento de su parte de extender su sistema a cualquier parte de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y nuestra seguridad. No hemos intervenido, ni lo haremos, en las colonias o dependencias existentes de potencias europeas. Pero con gobiernos que han declarado su independencia y la han mantenido, y cuya independencia hemos reconocido en consideración a principios de justicia, no podríamos ver ninguna intervención con el objeto de oprimirles, o controlar de cualquiera otra forma su destino, de ninguna potencia europea, en ningún caso, salvo la manifestación de una disposición inamistosa hacia los Estados Unidos." (Perkins 1927, p. 84).

13/ Perkins (1927, pp. 9-17) demostró que el Presidente John Adams había empezado a concebir los continentes americanos, especialmente América del Norte, como un protectorado especial de los Estados Unidos del cual había que excluir al resto del mundo.

14/ Se sabe que a pesar de que el Presidente Woodrow Wilson encabezaba la propuesta de una institución colectiva de seguridad que previniera la repetición de la guerra mundial (no se hablaba de la 'primera', puesto que se suponía que sería la única), Estados Unidos no era un signatario del Tratado de Versalles

15/ El Artículo 21 establece que "Nada en este Pacto podrá ser invocado para afectar la validez de los compromisos internacionales como los tratados de arbitraje o los convenios

regionales como la Doctrina Monroe para asegurar el mantenimiento de la paz". El Artículo 21 no fue satisfactorio para el Senado de los Estados Unidos y su referencia a la Doctrina Monroe como un "convenio regional" fue profundamente inquietante para América Latina. Véase Connel-Smith, 1966, pp. 56-57.

16/ Sólo quince fueron los miembros originales: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Ecuador, Nicaragua, Costa Rica, México y la República Dominicana ingresaron a la Sociedad con posterioridad (Peck, 1977).

17/ Según Peck, (1997, p. 179), la gran guerra cambió el ambiente en que se daban las relaciones internacionales en América Latina al menos en tres maneras fundamentales: i) removió la amenaza de cualquier intervención extrahemisférica especialmente de fuentes europeas; ii) confirmó que el hemisferio occidental era una esfera de predominancia de Estados Unidos; y iii) la Sociedad de las Naciones presentaba nuevas oportunidades para la participación de América Latina en los sistemas de seguridad colectivos de poder globales y regionales.

18/ El Comité Asesor Económico y Financiero estableció en junio de 1940 una Comisión Interamericana de Desarrollo. El Comité puso en marcha también la Junta Interamericana del Café y la Comisión Interamericana Marítima Técnica (Connel-Smith, 1966, P. 118).

19/ Como lo planteó Armstrong (1982, p. 50), "Mientras el Pacto había sido una creación esencialmente angloamericana, la Carta era un documento típicamente americano".

20) Don Hernán Santa Cruz (1995, p. 30) se refiere a las palabras del canciller chileno Germán Vergara Donoso, que según él reflejaban con fidelidad el clima de incertidumbre que rodeaba a las Naciones Unidas en esa primera época: "Actúa con calma y con mucho cuidado. Recuerda que las Naciones Unidas es una institución nueva que puede terminar cualquier día, en tanto que la Unión Panamericana ha resistido ya medio siglo de dificultades y es algo permanente que tenemos el deber de defender y preservar."

21/ La versión final del Artículo 51, en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas ("Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión") es: "Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para antener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales."

22/ Antes de la Sociedad de las Naciones, el principio guía de las relaciones interamericanas era la protección de su soberanía natural. La cooperación internacional,

donde existía, estaba limitada en extensión y tiempo. El avance fue muy lento en aspectos menos polémicas como establecer un sistema postal internacional eficiente o regular la propagación de epidemias mediante convenciones sanitarias internacionales (Armstrong, 1982, p.1)

23/ En palabras de Armstrong (1982, p. 41), es parte de la tragedia de la Sociedad que su fracaso completo en materias de seguridad fuera sólo igualado por su incapacidad de afectar el surgimiento del nacionalismo económico y la crisis económica global del decenio de 1930.

24/ Aunque el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas incluye éstos entre los propósitos de las Naciones Unidas, sólo en el preámbulo establece que [y para estos fines] "emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos". El Artículo 55 es más preciso: [la Organización promoverá] "a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social", aunque la redacción del Artículo 62 es vaga en relación con las funciones del Consejo Económico y Social.

25/ El Artículo 55 de la Carta reconoce que "niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social" están relacionados con "crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones..... Por lo tanto, hay un reconocimiento explícito en la Carta de que el progreso y el desarrollo económico y social es un problema que afecta directamente a toda la comunidad internacional y justifica una acción internacional coordinada.
