

LA COOPERACION INTERAMERICANA DURANTE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA INTEGRACION ECONOMICA CONTINENTAL

Javier Alcalde Cardoza*

Existe una tensión histórica entre dos grandes proyectos de integración del continente americano: el proyecto bolivariano de unir las repúblicas al sur del Río Grande, para lograr su fortalecimiento y conseguir interactuar más equilibradamente con el gran vecino del Norte, y el proyecto panamericano de unir todas las naciones del continente bajo los auspicios benevolentes de Estados Unidos. El primer proyecto, que en términos contemporáneos podríamos llamar “pan-latinoamericanista”, fue planteado por el Gran Libertador en las primeras décadas del siglo pasado, mientras que el segundo comenzó a cobrar forma en las postrimerías del mismo siglo (con la celebración de la Primera Conferencia de los Estados Americanos, en Washington, en 1889-1890).

En nuestros días, hemos podido presenciar en los años 70 y 80 el ascenso y caída del “pan-latinoamericanismo”, de la mano con el nacionalismo económico, sobre todo a través de la trayectoria de movimientos y organismos como el Grupo Andino y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). El panamericanismo tuvo un breve momento de brillo con la Alianza para el Progreso, en los años 60, para volver con mucho más fuerza, a fines de la década del 80, con el proyecto de la “Empresa de las Américas” del presidente Bush, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, incorporando a México, y la celebración de conferencias de Jefes de Estado y ministros del continente, a partir de 1994, que buscan la construcción de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En la presente coyuntura panamericanista, es interesante descubrir que para algunos líderes y grupos de los sectores públicos y privados de los Estados Unidos y América Latina la idea de una unión económica del Hemisferio Occidental ya se perfilaba nítidamente durante la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de una vasta y exitosa experiencia de cooperación interamericana, promovida por el conflicto.

Durante la guerra experimentaron también, a nivel mundial, una evolución notable

* Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad de Virginia). Ex-titular de la Cátedra Lee Morgan de Asuntos Económicos Internacionales en la Universidad Bradley, Illinois, EEUU.

las nociones de bienestar popular y desarrollo económico, que habrían de convertirse en norte de la cooperación internacional después de la conflagración. Un breve repaso, como el que haremos, de las circunstancias en que surge el proyecto de integración económica de las Américas, así como de algunas de las opiniones y debates que suscitó, nos permitirá apreciar de manera general los intereses, nociones básicas y expectativas de Estados Unidos y los países latinoamericanos, relacionados no solamente con el proyecto sino también con temas como la industrialización, la distribución del ingreso y la división internacional del trabajo, que en ese momento recién comenzaban a insinuarse como elementos importantes en las relaciones interamericanas.

DE LA POLITICA DEL “BUEN VECINO” A LA COOPERACION INTERAMERICANA

Luego de la Conferencia de los Estados Americanos de La Habana (1928), Estados Unidos reorientó su política hacia América Latina, dejando de lado la agresiva defensa de los intereses estadounidenses en la región y abandonando la intervención en el Caribe. Seguidamente, el gobierno de Hoover, acercándose a lo que después se denominaría la política del “Buen Vecino,” repudió el llamado Corolario de (Theodore) Roosevelt a la Doctrina Monroe, retomó la política de reconocimiento *de facto* de los regímenes latinoamericanos¹, y urgió a los inversionistas estadounidenses la necesidad de agotar las instancias locales antes de recurrir a la protección diplomática. Franklin Roosevelt y su secretario de Estado, Cordell Hull, dieron forma definitiva a esta política. En la Séptima Conferencia Panamericana, en Montevideo (1933), Cordell Hull anunció que Estados Unidos estaba reemplazando la “diplomacia del dólar” con la doctrina del Buen Vecino, y saludó:

... el principio de una nueva era de gran renacimiento del esfuerzo cooperativo americano para promover nuestros asuntos materiales, morales, y espirituales...²

En esta conferencia, los participantes aprobaron el programa liberal de comercio presentado por Estados Unidos y completaron acuerdos recíprocos de comercio entre ese país y las repúblicas latinoamericanas. A pesar de este ambiente favorable para el comercio interamericano, los intercambios económicos entre América Latina y Alemania, Italia, y Japón se expandieron significativamente en los años siguientes. Washington observaba este fenómeno con mucho recelo; además de la rivalidad comercial, Estados Unidos temía la penetración cultural y política de Latinoamérica por estos países. En la Conferencia de Buenos Aires de 1936, el presidente Roosevelt invocó la solidaridad interamericana, “no sólo contra los ataques militares extranjeros, sino también contra las incursiones económicas y culturales en el hemisferio occidental”³. Después de esta conferencia, los departamentos de Guerra y de Estado de Estados Unidos empezaron a buscar una cooperación militar más estrecha con América Latina. En este momento, la política del Buen Vecino no incluía actividades de cooperación económica. La cooperación económica interamericana

1 Woodrow Wilson había establecido una política de reconocimiento *de jure* de los regímenes latinoamericanos que era considerada una forma de intervención en América Latina.
 2 MECHAM, J. Lloyd. *The United States and Inter-American Security* (Austin, 1961), pp. 114-115.
 3 GARDNER, Lloyd C. *Economic Aspects of New Deal Diplomacy* (Madison, 1964), p. 60.

era entendida simplemente como un asunto de facilitación del comercio interregional y América Latina no demandaba dentro de ella la asistencia económica de Estados Unidos.

Muy pronto, sin embargo, fue evidente para Estados Unidos que podría verse envuelto en un conflicto armado con las potencias del Eje y, desde esta perspectiva, Washington empezó a reexaminar su política hacia Latinoamérica. Existía un elemento muy fuerte de sentimiento pro-Eje en países como Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, que ponía en peligro la posibilidad de utilizar la región como un recurso estratégico en caso de guerra⁴. Alemania, Italia y Japón se hallaban muy activos subrayando su disposición a ayudar a que las naciones latinoamericanas “arrojaran el yugo de la servidumbre económica y política de los Estados Unidos”, aprovechando la desconfianza creada por las políticas estadounidenses de décadas anteriores⁵. La expropiación de empresas petroleras americanas en México, en marzo de 1938, causó gran conmoción en Estados Unidos. El Departamento de Estado se negó inicialmente a reconocer la validez de la medida mexicana, ante lo cual este país contactó a compradores alemanes y japoneses para vender su petróleo.

Washington había estado observando cómo el nacionalismo latinoamericano y la penetración del Eje se acercaban uno al otro, hasta que, a manera de dos polos eléctricos, una chispa apareció repentinamente entre ellos. Su intensidad sobrecogió a los observadores, quienes entonces se dieron cuenta de la necesidad de modificar el experimento del Buen Vecino.⁶

En los meses siguientes, la política estadounidense hacia América Latina fue, en gran medida, moldeada por consideraciones relacionadas con las potencias del Eje. En la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de Lima (1938), Hull no pudo conseguir un acuerdo acerca de una acción colectiva para resistir la intervención extranjera en el hemisferio. Los latinoamericanos no confiaban suficientemente en Estados Unidos, y, además, muchos países obtenían beneficios significativos a través de sus conexiones económicas con los países del Eje. Hull reconoció en privado que Estados Unidos no había sido capaz de detener los avances alemanes en el Hemisferio Occidental.⁷

Para acabar con este impasse, Washington optó por buscar una alianza con América Latina. La región ofrecía la posibilidad de proporcionar bases estratégicas para la defensa de Estados Unidos. La importancia para Washington de las economías neo-coloniales de Latinoamérica radicaba en la capacidad de éstas de producir vastas cantidades de alimentos y materias primas. Normalmente, los productos importados de América Latina eran mucho más importantes para Estados Unidos que las exportaciones a esta región. En una situación de guerra, los recursos latinoamericanos adquirirían una importancia decisiva para Estados Unidos, por la relativa facilidad de transporte y la virtual invulnerabilidad de Latinoamérica a un bloqueo.

Personajes influyentes en Washington, como Frank Knox y Bernard Baruch, sostenían que Estados Unidos debía fortalecer y cambiar sus políticas económicas hacia Améri-

4 SIMPSON, James R. “The Origin of the United States’ Academic Interest in Foreign Economic Development,” *Economic Development and Cultural Change* 24, no. 3 (1976), p. 642.

5 RODELL, Katherine C., *South American Primer* (New York, 1941), p. 166.

6 GARDNER, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, p. 109.

7 *Ibid.*, pp. 109-111.

ca Latina, tratando a los países de la región como socios en los proyectos económicos⁸. Conjuntamente con la adopción de este sistema de asociación para lograr un acercamiento económico con América Latina, el gobierno norteamericano decidió ofrecer recursos financieros para el desarrollo de la región.

COOPERACION INTERAMERICANA DURANTE LA GUERRA

En 1939, la política del Buen Vecino empezó a cambiar radicalmente, con un nuevo objetivo que era la defensa de Estados Unidos y del hemisferio occidental. Al mismo tiempo, Washington diseñó nuevas técnicas políticas para provocar una reacción rápida de los países latinoamericanos. El subsecretario de Estado, Sumner Welles, asistió a la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de Panamá (Setiembre de 1939) con plena autorización para negociar acuerdos económicos que incluyeran la asistencia financiera para inducir la colaboración política de los gobiernos latinoamericanos. Welles llevó este mensaje a la conferencia:

El gobierno de Estados Unidos desea cooperar con todas las demás repúblicas americanas en los esfuerzos de cada una para desarrollar los recursos de su territorio de forma económicamente adecuada y no competitiva.⁹

Estados Unidos no sólo ofreció asistencia para el desarrollo mediante créditos privados y oficiales, sino que también prometió cooperación financiera para ayudar a sus vecinos sureños en el difícil período que se esperaba resultaría de la pérdida de mercados por la guerra.

En Panamá, la mayor parte de los países latinoamericanos mostraron estar dispuestos a seguir el liderazgo de Estados Unidos en la guerra. La perspectiva oficial, tanto en Estados Unidos como en América Latina, era que la colaboración no se debía a la asistencia económica estadounidense sino que era una consecuencia de la solidaridad continental conseguida por la política del Buen Vecino¹⁰.

En 1940, la capacidad de préstamo del Eximbank fue aumentada de \$200 a \$700 millones con el fin de permitirle poner en marcha una política de desarrollo para Latinoamérica, inspirada en el rol de la Corporación Británica para el Desarrollo Colonial. Los préstamos del Eximbank estaban principalmente dirigidos a ayudar el desarrollo de recursos y a cimentar la estabilidad económica. El Banco se convirtió en un instrumento de ayuda políticamente determinada, orientado hacia el fortalecimiento de las economías latinoamericanas con la finalidad de apoyar la defensa del Hemisferio Occidental. Varias corporaciones oficiales fueron formadas en Estados Unidos para el financiamiento y la compra de la producción de materiales estratégicos de América Latina. Al mismo tiempo, estas corporaciones procuraron asistir a los países de la región en la satisfacción de sus necesidades más importantes, suministrando ayuda técnica en gran escala y apoyando la mejora

8 Frank Knox, editor en aquella época del Chicago Daily News, y Bernard Baruch, asesor del presidente, aconsejaron a Franklin Roosevelt que cambiara el enfoque económico de la administración a América Latina. GARDNER, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, p. 123.

9 WELLES, Sumner. *The World of the Four Freedoms* (New York, 1943), p. 5.

10 WOOD, Bryce. *The Making of the Good Neighbor Policy* (New York, 1962), pp. 310-312.

del transporte y de otros servicios. Una oficina especial, dependiente del Consejo de Defensa Nacional, fue creada para dirigir todos estos programas. En 1941, esta oficina fue reemplazada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Interamericanos, la cual fue ubicada dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Al año siguiente, Nelson Rockefeller, Coordinador de Asuntos Interamericanos, creó el Instituto para los Asuntos Interamericanos, para asistir a América Latina mediante programas técnicos y proyectos en varios campos, entre ellos salud, agricultura y educación¹¹. El presidente Roosevelt comentó acerca de estos hechos:

De lo que hablo es de un nuevo enfoque a estos asuntos sudamericanos... Dénles su parte. Ellos piensan que son tan buenos como nosotros, y muchos de ellos lo son.¹²

En el plano internacional, la Comisión Interamericana de Desarrollo fue creada en enero de 1940. A pesar de su denominación, la meta principal de este órgano no era el desarrollo a largo plazo sino la promoción a corto plazo de un ajuste de las economías continentales para hacerlas complementarias, y, si fuese necesario, autosuficientes. Fue dentro de este contexto de contingencia de guerra que apareció por primera vez la expresión "integración económica del Hemisferio Occidental" en un documento oficial de las repúblicas americanas¹³.

Todo el nuevo sistema fue concebido, básicamente, como una medida de emergencia. Sin embargo, las entidades públicas establecidas en América Latina para coordinar con la Comisión Interamericana de Desarrollo eran propiamente corporaciones de desarrollo, diseñadas con una función amplia de fomentar el desarrollo económico y la planificación a largo plazo; una de sus tareas era la creación de empresas durante la guerra. De esta manera, mientras que para Estados Unidos el interés principal en la cooperación económica interamericana era estratégico, los países latinoamericanos intentaron hacer que este proceso se convirtiera en un instrumento para sus esfuerzos de progreso económico sostenido.

Por el lado de Estados Unidos, los intereses estratégicos de corto plazo eran indudablemente preeminentes en esta iniciativa de cooperación continental. Estados Unidos estaba principalmente interesado en asegurar la obtención de materiales estratégicos de América Latina y en contar con aliados más fuertes y confiables en la región¹⁴. Para lograr esto, Washington estaba dispuesto a ayudar a América Latina a mitigar el impacto de la interrupción del comercio por la guerra y apoyar la mejora del bienestar material de sus poblaciones. El interés estadounidense por el bienestar latinoamericano fue expresado por Sumner Welles en 1942, al exhortar a ciertos países latinoamericanos que aún no habían roto relaciones con las potencias del Eje a hacerlo:

Mi gobierno cree que debemos empezar ahora a ejecutar planes, que resultan vitales para la defensa humana del hemisferio, para la mejora de las condiciones de salud y sanitarias, el abastecimiento y mantenimiento de provisiones adecuadas de ali-

11 BROWN, William A. y OPIE, Redvers., *American Foreign Assistance* (Washington, D.C., 1954), pp. 19-20.

12 GARDNER, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, p. 109.

13 DAVILA, Carlos. *We of the Americas* (Chicago, 1949), pp. 32-33.

14 BLANKSTEN, George. "The Aspiration for Economic Development," *Annals of the American Society of Politics and Social Sciences*, 334 (Marzo 1961), p. 16.

mentos, leche, y agua, y el control efectivo de... las enfermedades contagiosas. Estados Unidos está preparado a participar así como a alentar acuerdos complementarios entre las repúblicas americanas para atacar estos problemas...¹⁵

En esta ocasión, la asistencia estadounidense era ofrecida expresamente para el progreso social. Se refería a un área muy sensible para los gobiernos de la región, incrementando así los alicientes para lograr su colaboración política y estratégica.

Existen evidencias que sugieren que Estados Unidos no pensaba extender la cooperación económica más allá del plazo requerido para la conducción del esfuerzo bélico. George Blanksten, por ejemplo, citaba la opinión de asesores estadounidenses en América Latina que dudaban que las contribuciones técnicas y económicas de su país fueran a ser más duraderas que aquéllas de carácter puramente militar¹⁶. En cuanto al Eximbank, George Patterson indicaba en 1943 que poco se decía en Estados Unidos acerca de sus grandes posibilidades

en el campo del desarrollo de los recursos naturales de América Latina, para beneficio de la región, después de la guerra, con la mira de contribuir a relaciones políticas y económicas internacionales más estables. El Congreso no se preocupaba de objetivos de largo plazo tales como éstos¹⁷

La suerte del proyecto de un Banco Interamericano, creado, en principio, junto con la Comisión Interamericana de Desarrollo en 1940, parece ser también testimonio del desinterés estadounidense en cuanto al progreso económico a largo plazo de América Latina. El acuerdo que creaba el Banco, que había servir de oficina central (clearing house) para los pagos interamericanos y de agencia para estimular la producción y el comercio, no pudo obtener el número necesario de ratificaciones de las repúblicas americanas. El acuerdo fue posteriormente archivado en Washington, revelando el escaso interés estadounidense por el establecimiento del organismo¹⁸.

LOS INTERESES ECONOMICOS EN LA COOPERACION INTERAMERICANA

Sin embargo, no puede decirse que sólo intereses estratégicos inspiraron a Estados Unidos a proporcionar asistencia económica a Latinoamérica. El nacionalismo latinoamericano y la competencia comercial en la región entre Estados Unidos y los países del Eje, aparentemente, sirvieron de incentivo para la formación de una incipiente doctrina sobre las relaciones interamericanas en el Departamento de Estado a partir de 1938, la cual se basaba en la experiencia de las relaciones económicas estadounidenses con Canadá. En este país el incremento de la producción industrial condujo a la expansión del comercio con su vecino sureño y a la multiplicación de oportunidades de inversión para el capital estadounidense. Por analogía, se suponía en Washington, en el caso de Latinoamérica, que si Estados Unidos alentaba la producción de bienes semi-acabados y de manufacturas ligeras

15 WELLES, *Ob. Cit.*, p. 51.

16 BLANKSTEN, *Ob. Cit.*, p. 16.

17 PATTERSON, George. "The Export-Import Bank," *Quarterly Journal of Economics*, (1943-1944), p. 72.

18 DAVILA, *Ob. Cit.*, pp. 39-41.

en la región, sin menoscabar la producción de materias primas, este cambio conduciría a una mejora cuantitativa y cualitativa en el comercio interamericano. En este escenario, se estimaba que paralelamente al aumento del flujo de inversión directa norteamericana en las crecientes industrias latinoamericanas, Estados Unidos podría también incrementar la venta de manufacturas y maquinaria a sus vecinos del sur¹⁹. En realidad, las ideas del Departamento de Estado eran muy parecidas a las del programa de desarrollo internacional que por esa época proponía Eugene Staley, el cual ponía énfasis en la posibilidad de incrementar la capacidad productiva de las naciones menos desarrolladas y de fomentar su industrialización para estimular la industria de bienes de capital en el Norte²⁰.

En 1940, un informe publicado por la Asociación de Política Exterior de Estados Unidos subrayó las posibilidades de una mayor complementación económica entre este país y América Latina. Además de señalar la conveniencia de alentar la explotación de materiales estratégicos en la región, el informe indicó también la opción de que un número de productos que Estados Unidos importaba de distintas partes del mundo fueran abastecidos casi totalmente por América Latina. Sugirió que se estableciera empresas conjuntas con capital latinoamericano y estadounidense en minería, con la finalidad de exportar minerales a Estados Unidos, así como también la concesión de ayuda para establecer industrias ligeras en la región. Estas medidas brindarían mayores ingresos a América Latina, permitiéndole adquirir mayor cantidad de bienes estadounidenses, puesto que “a medida que las naciones pasan de una etapa de economías puramente agrarias a economías industriales o semi-industriales, se convierten en mejores clientes”²¹.

En 1943, el Comité Interamericano de Asesoría Económica y Financiera publicó un manual que esquematizaba las maneras de concretar la cooperación hemisférica en proyectos industriales:

- a) Promoviendo la participación del capital estadounidense, por sí solo o en combinación con capital nacional;
- b) Contratando técnicos o especialistas de Estados Unidos; y
- c) Adquiriendo maquinaria, equipos, y otros productos de la industria estadounidense.

En una reunión de la Comisión Interamericana de Desarrollo, en abril de 1944, el Subsecretario de Estado, Adolf Berle, afirmó que Estados Unidos había dejado atrás la noción de que la competencia causada por la industrialización latinoamericana sería un factor temible, ya que

Lo que podamos perder en la competencia industrial lo recuperamos con creces con la mejora de los mercados ocasionada por el aumento de los salarios y la creciente prosperidad de los países que mejoran su vida económica.²²

En otras palabras, la industrialización latinoamericana era un hecho positivo para Estados Unidos, porque venía acompañada de un incremento paralelo de la demanda de pro-

19 GARDNER, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, p. 195.

20 STALEY, *World Economy in Transition* (New York, 1939).

21 RAUSHENBUSH, Joan. *Look at Latin America* (New York, 1940), pp. 58-60. La cita es de la p. 60.

22 GARDNER, *Ob. Cit.*, p. 199.

ductos industriales estadounidenses de mayor sofisticación en los mercados regionales. De esta manera, los intereses estratégicos estadounidenses en la cooperación hemisférica, que buscaban lograr la complementariedad económica durante la guerra, se unieron a un designio económico más duradero, aunque menos intenso, de integrar las economías continentales.

El caso de la asistencia económica a Brasil ilustra la manera en que los propósitos estratégicos permitieron el acomodo de los intereses comerciales. Washington se comprometió a apoyar el desarrollo brasileño mediante la provisión de préstamos a largo plazo, por medio del Eximbank, a cambio del uso de bases en territorio brasileño. Como elemento central de su asistencia, Estados Unidos envió en 1942 una misión técnica para ayudar a planear la industrialización brasileña. La misión Cooke contribuyó significativamente a la elaboración del primer inventario sistemático de los recursos naturales brasileños, obteniendo así una valiosa información que apoyó una mayor penetración del país por parte del capital estadounidense²³.

La idea de la integración económica del Hemisferio Occidental fue compartida con entusiasmo por los latinoamericanos. Ezequiel Padilla, ex-ministro de Relaciones Exteriores de México, publicó un libro en 1943 en el que expresaba su convicción de que el continente americano era “una unidad geográfica y espiritual tan singular que su organización económica debía constituir un bloque natural y espontáneo, una unidad cooperativa dentro de la economía mundial”. Padilla definía a continuación su idea de la cooperación interamericana dentro del sistema económico internacional:

La solución obvia para las naciones de América es intentar obtener los productos manufacturados necesarios, y especialmente las materias primas, dentro del mismo continente. Esto equivale a decir que debe lograrse una política económica de unidad que fomente la agricultura, ganadería, minería, y la utilización de las fuentes de poder e industrialización...;

Esto no implica una autarquía continental cerrada... sino más bien un deseo de basar la coordinación mundial en bloques continentales...

Me parece que sería para América una forma de proceder sensata- en tanto que se abre pacientemente el camino a una economía internacional de carácter universal- la de garantizarse una cierta seguridad económica y un nivel de vida adecuado...²⁴

Padilla veía la elevación del nivel de vida como capaz de abrir nuevos mercados para los productos industriales y mencionaba una vez más el ejemplo de la industrialización canadiense. Sus opiniones eran coincidentes con las del Departamento de Estado y las de la Asociación de Política Exterior en cuanto al nivel deseable de industrialización para América Latina:

Naturalmente, se debe tomar en consideración qué nivel de industrialización básica resulta prudente introducir en países agrarios. Lo ideal sería ir dejando gradualmente

23 SKIDMORE, Thomas A. *Politics in Brazil, 1930-1964*, (New York, 1967), pp. 44-45.

24 PADILLA, Ezequiel. *Ob.Cit.* (Chicago, 1943), pp. 111 y 124.

a los países altamente industrializados la manufactura de aquellos productos que bien sea porque requieren grandes inversiones de capital o porque necesitan mercados mundiales para ser rentables- no se adecuán a ser producidos localmente en cada país²⁵

Carlos Dávila, ex-embajador chileno en Estados Unidos, tenía una perspectiva similar a la de Padilla con respecto a este tema. Él vislumbraba una economía complementaria para todo el hemisferio occidental, incluyendo una industria “racional y natural” que supondría una división del trabajo entre los países americanos²⁶.

Tanto Padilla como Dávila consideraban que la integración económica hemisférica era la base indispensable para cultivar una solidaridad interamericana destinada a durar mucho más allá del fin de la guerra. En las palabras de Padilla:

Debemos actuar con el ánimo de una federación de naciones. Marchamos hacia una fusión indisoluble de nuestros destinos y sólo mediante el establecimiento de la unidad económica de América podremos erigir permanentemente una solidaridad plena²⁷

De manera idealista, Dávila veía a la integración económica como capaz de disolver los intereses económicos nacionales en un proyecto continental común:

En una gran economía interamericana en funcionamiento, donde el bienestar de todos fuera la preocupación común de la totalidad, no debería importar mayormente dónde se produce el acero, los automóviles, o los aviones... Tal es el caso, por ejemplo, de los ricos estados americanos de Iowa y Kansas, los cuales no tienen industria y, sin embargo, son extremadamente prósperos²⁸

De esta comparación se puede también inferir que Dávila creía que todas las naciones de las Américas eran lo suficientemente ricas en recursos naturales como para lograr a base de ellos un cierto grado de prosperidad, o, en su defecto, que un sentimiento de solidaridad incitaría una redistribución altruista de la riqueza entre ellas. Padilla, por su parte, consideraba explícitamente que la meta última de la cooperación interamericana debía de ser alcanzar en todas las naciones del hemisferio un nivel de bienestar similar al de Estados Unidos :

... el fundamento necesario para los ideales americanos es la defensa del nivel de vida de los pueblos de América. Lo que Estados Unidos ha logrado en su vasto territorio... debería lograrse en las veintiún naciones de la América Unida.²⁹

Padilla era de la creencia que un nivel decente de salarios y una distribución adecuada de la producción a nivel continental eran esenciales para erradicar la pobreza y el desempleo de Latinoamérica. Asimismo, abogaba por un intercambio de “patrones de justicia

25 *Ibid.*, p. 129.

26 DAVILA, *Ob. Cit.*, p. 246.

27 PADILLA, *Ob. Cit.*, pp. 135-136.

28 DAVILA, *Ob. Cit.*, p. 246.

29 PADILLA, *Ob. Cit.*, pp. 130-131.

social” entre las naciones americanas, lo cual implicaba que un solo conjunto de patrones de justicia social debía prevalecer a través de todo el continente en cuanto al bienestar de las masas³⁰. No decía nada, sin embargo, acerca de las medidas de reforma económica y social mediante las cuales las naciones latinoamericanas debían promover la justicia social dentro de cada una. Para él, la justicia social parecía ser un problema sólo al nivel interamericano.

Los latinoamericanos no percibían los afanes estadounidenses de cooperación económica como altruistas. Señalaban que, en principio, la división del trabajo propuesta era beneficiosa para todas las naciones americanas. También indicaban que, en el corto plazo, Estados Unidos estaría aumentando significativamente sus ventas de bienes industriales a América Latina, y que, en el largo plazo, una Latinoamérica desarrollada proveería una mayor salida para “la gran concentración de capital acumulado (sic) que impide el progreso” de la economía estadounidense³¹.

En resumen, la cooperación hemisférica promovida por la guerra se originó y desarrolló a base de intereses y expectativas bastante distintos por parte de Estados Unidos y América Latina. Para Estados Unidos se trataba de una medida contingente, motivada por preocupaciones estratégicas; para América Latina representaba un vehículo para la satisfacción de sus intereses más caros y permanentes relacionados con el progreso económico. Estados Unidos persiguió un desarrollo económico a corto plazo de Latinoamérica que básicamente gravitara alrededor de las necesidades norteamericanas de guerra; Latinoamérica, por su parte, fue capaz de conectar exitosamente la cooperación económica con sus planes de progreso económico de largo plazo. El objetivo norteamericano era procurar una complementariedad temporal de las economías del continente; el objetivo latinoamericano era una integración económica de carácter más duradero, sobre la base del acuerdo de una nueva división del trabajo entre Estados Unidos y América Latina, la cual incluía el desarrollo industrial de la región. Estados Unidos veía la cooperación interamericana principalmente como una alianza de tiempos de guerra, mientras que América Latina veía en ella el comienzo de una organización regional llamada a trascender los intereses nacionales de sus participantes. Para Estados Unidos la cooperación en el área del bienestar era el medio más efectivo para conseguir aliados más fuertes y leales; en el caso de América Latina, el bienestar se convirtió en la meta fundamental de todo el esfuerzo de cooperación hemisférica. La cooperación interamericana representaba para Estados Unidos una de las principales formas de asegurar la continuación de su crecimiento económico durante la guerra, pero en tiempos de paz los intercambios económicos interamericanos le eran de importancia secundaria; en cambio, para Latinoamérica esta cooperación representaba el instrumento más efectivo que había podido tener hasta entonces para perseguir el progreso económico.

Había además en Estados Unidos el designio económico de promover una industrialización moderada de América Latina y de buscar una mayor integración entre las economías del continente. Encerraba este designio una concepción de carácter bastante general y un propósito de largo plazo que no hubieran recibido gran atención de no haber sido por

30 *Ibid.*, p. 124.

31 DAVILA, Carlos. “Peace Among Equals,” *Ob. Cit.*, 210 (Julio 1940), p. 143, y PADILLA, *Ob. Cit.*, p. 133. La cita es de Padilla.

la guerra. De igual manera, no hubiera inspirado este designio la creación de un sistema de cooperación económica de la magnitud del que se estableció. Las funciones reales del designio económico, una vez que la guerra hizo ver su necesidad estratégica, fueron las de proveer un poderoso incentivo y una justificación económicos para la cooperación hemisférica, así como suplementar los criterios estratégicos en la colocación de la asistencia estadounidense. En su primera función, el designio económico estadounidense hizo posible una suerte de convergencia ideológica entre los intereses económicos de Estados Unidos y América Latina que apoyaban la integración económica del Hemisferio Occidental.

La transformación de la política estadounidense hacia Latinoamérica entre 1939 y 1945 proporcionó vastos recursos a la región. La asistencia económica y técnica de Estados Unidos permitió que América Latina realizara grandes avances hacia la industrialización y la diversificación económica. Los Estados latinoamericanos establecieron las bases institucionales para estimular el progreso económico nacional y sus economías experimentaron seis años de desarrollo, sostenido por préstamos oficiales "blandos", que permitieron que el dinero fuera invertido en planes y proyectos de largo plazo. Fue un período de producción acelerada para América Latina. Se creó nuevas industrias y el valor de la producción industrial aumentó marcadamente, para ajustarse al nivel de autosuficiencia que exigía la guerra. Este tipo de desarrollo no hubiera podido lograrse con el apoyo de capital extranjero privado, el cual hubiera invertido sólo en base a consideraciones de corto plazo y se hubiera llevado la mayor parte de las utilidades. En términos económicos, la cooperación hemisférica también benefició a Estados Unidos, ya que éste incrementó sus exportaciones de manufacturas y su inversión directa en América Latina³², aunque los mayores beneficios norteamericanos fueron estratégicos y políticos.

A diferencia de la Primera Guerra Mundial, en la cual algunos países latinoamericanos consiguieron mantenerse neutrales, en la Segunda Guerra Mundial todos los países de la región se plegaron eventualmente al bando de los aliados³³. En cuanto al abastecimiento de materiales estratégicos, después de Pearl Harbor, cuando desapareció la importación de productos primarios provenientes del Lejano Oriente, América Latina proporcionó a Estados Unidos fuentes alternativas de abastecimiento. Tal fue el caso, por ejemplo, de productos agrícolas como el caucho y la quinina y de metales como el tungsteno, de los cuales tuvo que elevarse espectacularmente la producción en América Latina después de 1942. Políticamente, la cooperación interamericana permitió a Estados Unidos descubrir la efectividad de la promoción del desarrollo y la asistencia económica como herramientas políticas para sus tratos con el Sur y sirvió de verdadero semillero para proyectos y prácticas de asistencia. La experiencia administrativa de la cooperación hemisférica durante la guerra se convirtió en piedra angular del programa del Punto Cuarto de 1949, el cual introdujo la asistencia al desarrollo como elemento constitutivo de la política exterior estadounidense.

32 La inversión directa total de Estados Unidos en América Latina aumentó ligeramente de 2800 millones de dólares en 1936 a 3045 millones en 1946, pero la inversión industrial subió de 191 millones de dólares a 399 millones en el mismo lapso. MECHAM, *Ob. Cit.*, p. 363.

33 En febrero de 1942, un mes después del discurso de Sumner Welles que exhortaba a los países latinoamericanos a romper relaciones con las potencias del Eje, todos los gobiernos de la región con la excepción de Argentina y Chile se habían alineado con Estados Unidos. Chile cortó sus relaciones con los países del Eje en enero de 1943 y Argentina lo hizo un año después.