

POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA AMÉRICA LATINA

MINERVA MORALES M.,
de El Colegio de México

Desde 1933, en la Conferencia de Montevideo, Latinoamérica empezó a definir lo que más adelante se convertiría en una política económica coherente hacia los Estados Unidos. A partir de entonces no ha desperdiciado oportunidad para insistir en el tratamiento de problemas económicos en las relaciones internacionales. Desde ese momento también la actitud de Estados Unidos frente a la posición latinoamericana contenía los gérmenes de lo que más adelante sería su política definitiva. Los conflictos económicos entre las dos regiones siguen más o menos la misma tendencia evolutiva que la seguida por sus sistemas políticos que hemos descrito en otro artículo.¹ La segunda guerra mundial obligó a una estrecha colaboración entre las dos regiones del continente, gracias a la cual los Estados Unidos aprovecharon la producción latinoamericana de materias primas y su mano de obra. Latinoamérica gozó de cierta prosperidad pero una vez ganada la guerra, satisfecha la necesidad de materias primas y materiales estratégicos, sobre todo, Estados Unidos restaron atención a la América Latina y paulatinamente se olvidaron de ella.

En la postguerra, los Estados Unidos, ante las presiones latinoamericanas para una mayor inversión de capitales públicos similar a la efectuada en Europa bajo el Plan Marshall, defendieron el tradicional libre juego de mercados y la santidad de la inversión privada. Esa actitud continuó sin cambio hasta que la elección del presidente Kennedy trajo la política de la Nueva Frontera que, al igual que la política de la Buena Vecindad, provocó un cambio en su política económica inter-

nacional. En este artículo vamos a analizar cuales son los factores más importantes de esta política económica y cuales las causas del viraje norteamericano a partir de la segunda guerra mundial.

Modificaciones introducidas por la segunda guerra mundial en las relaciones económicas del continente

En 1933 perduraba en la América latina la triste memoria de la diplomacia del dólar, que substituyó las balas por los dólares e impuso a la fuerza la sumisión y la estabilidad en el Caribe. La política de la Buena Vecindad (1933-1945) despertó inicialmente grandes esperanzas en los países latinoamericanos e hizo suponer que Estados Unidos seguiría una política económica más favorable a los intereses de Latinoamérica. Sin embargo, el temor al nazismo y la inminencia de la segunda guerra mundial desviaron al fin y al cabo la atención del presidente Roosevelt hacia Europa. Posiblemente el hecho de que en este tiempo la mayoría de las repúblicas latinoamericanas estuvieran gobernadas por dictaduras, que daban la sensación de gran estabilidad no obstante los movimientos reformistas que hubo en esa época, haya contribuido a que los Estados Unidos concedieran poca atención a Latinoamérica.

Al estallar la segunda guerra mundial, la importancia de los países latinoamericanos aumentó notablemente y de inmediato fueron adoptadas una serie de medidas para proteger la seguridad del hemisferio; también se concluyeron varios acuerdos, tanto bilaterales como multilaterales, para cooperar económicamente con los países latinoamericanos. Durante la guerra el Export Import Bank otorgó numerosísimos préstamos a los países latinoamericanos, al mismo tiempo se ampliaron las facilidades para conceder asistencia técnica y se llevaron al cabo numerosas conferencias oficiales y privadas para fomentar la cooperación hemisférica. En el Departamento de Estado se crearon nuevos puestos para atender los problemas de los países latinoamericanos y los delegados latinoamericanos en Washington tuvieron acceso directo a la Casa

Blanca cuando el estudio de un problema lo requirió. Desde la independencia no se había visto una cooperación tan grande entre grupo alguno de países del continente y nunca había estado el gobierno norteamericano más atento a resolver los problemas latinoamericanos, como durante este período bélico. Todos estos sucesos despertaron en Latinoamérica una conciencia cada vez mayor de su importancia para los Estados Unidos y de la legitimidad de sus ambiciones de desarrollo.

Las condiciones excepcionales de este período y del quinquenio siguiente engendraron una prosperidad superficial que ocultó las graves fallas y desajustes de la arcaica estructura económica y social latinoamericana. Sin embargo, en la postguerra, cuando la economía europea se recupera e interviene nuevamente en el comercio mundial, se manifestó aún más claramente la debilidad e insuficiencia económica de los países latinoamericanos. Entonces, los Estados Unidos se ven obligados a revisar su política económica para responder mejor a las demandas de los países latinoamericanos que, conscientes de su importancia recién adquirida ejercieron presiones muy fuertes que llegaron hasta la posición extrema representada por la Revolución cubana.

Al fin de la guerra, el gobierno norteamericano estaba enfrascado en resolver los nuevos problemas que le creaba el surgimiento de la Unión Soviética como la segunda potencia militar del mundo, a la vez que en la reconstrucción de Europa y de Asia, cuyas economías fueron dislocadas durante la guerra. En su primera fase, la guerra fría hace que la seguridad y la condición económica latinoamericana no preocupen a los Estados Unidos. El personal experimentado del Departamento de Estado y de otras dependencias fue sacado de los departamentos latinoamericanos para ocuparse de los problemas de otras regiones. El gobierno norteamericano puso en marcha nuevos programas y repartió vastísimos recursos financieros a los que la América latina no tuvo sino un acceso nominal. Aunque con cierta regularidad se celebraron conferencias en las que participó Latinoamérica, pronto se advirtió que el propósito principal de estas reuniones era apoyar a los Estados Unidos en la guerra fría. Las responsabilidades que

abrumaron a este país en la postguerra les obligaron a adoptar una política exterior que concediera preferencia a la seguridad militar y a la prosperidad general de las naciones europeas. Por consiguiente, la América latina tuvo que ser relegada a una posición enteramente secundaria.

Esta política económica norteamericana iba en contra de sus fines anteriores en Latinoamérica, pero como ésta no había sido devastada por la guerra ni estaba amenazada directamente por la influencia comunista, se creyó que las inversiones privadas que recibía era una ayuda más que suficiente. Casi nadie previó que las consecuencias de esta política económica serían desastrosas por haberse roto el viejo equilibrio de poder internacional durante la guerra.

Como hemos visto, al terminar la guerra los Estados Unidos pudieron haberse unido a los países latinoamericanos por nuevos vínculos tanto políticos como económicos, puesto que al mismo tiempo varias revoluciones democráticas habrían permitido el establecimiento de gobiernos antidictatoriales y esta circunstancia hubiera facilitado un acercamiento. En 1943 se inician estos movimientos en Bolivia; en 1944 continúa el movimiento con la caída de los gobiernos tradicionales que habían gobernado a Ecuador, Guatemala y Cuba; en 1945 el contagio revolucionario se expandió a Venezuela donde fuerzas populares se apoderaron del poder; en ese mismo año cayó la dictadura de Vargas en Brasil y el Partido aprista pudo controlar la mayoría del Congreso peruano; y en 1948 hubo revoluciones liberales en Costa Rica y El Salvador.

Sin embargo, pronto se desvaneció la esperanza porque varias contrarrevoluciones destruyeron la mayor parte de los gobiernos democráticos que habían llegado al poder desde 1943. El proceso contrarrevolucionario comenzó en Ecuador, en 1947, y poco después Perú y Venezuela también cayeron bajo dictaduras militares; en la década 1950 también fueron derrocados los gobiernos de El Salvador, de Cuba, cuando Batista volvió al poder en 1952, de Brasil y Guatemala poco después y en Argentina y Colombia también cayeron los gobiernos reformistas al finalizar la década. La nueva situación

latinoamericana fue un obstáculo para el desarrollo económico particularmente porque los gastos militares tomaron precedencia sobre las inversiones productivas. Casi todos los gobiernos contrarrevolucionarios y anticomunistas agotaron las reservas monetarias que se habían acumulado gracias a la segunda guerra mundial. Posteriormente nuevos golpes de Estado derrocaron a estos gobiernos dictatoriales y provocaron una fuga de divisas que precipitó o aceleró la descapitalización interna. Recuérdense los movimientos en Panamá, cuando en 1955 fue asesinado el coronel Remón; en Nicaragua, donde también fue asesinado el dictador Somoza; en Haití, donde el general Magloire fue expulsado por una revolución; en Perú, el general Odría fue derrotado en las elecciones por una aplastante mayoría civil; la restauración de los gobiernos civiles en Colombia y Venezuela en 1958 y 1959 e incluso la victoria sobre la dictadura militar de Batista en 1959. Con raras excepciones, el resurgimiento militarista y dictatorial fue general en el resto de los países.

La esperanza de recibir ayuda económica se desplazó hacia los organismos internacionales de creación reciente, especialmente los de las Naciones Unidas. A partir de 1947, la América latina inició el estudio sistemático de sus necesidades económicas. Sus esfuerzos por crear un organismo que estudiara las condiciones del desarrollo económico latinoamericano dentro del marco mundial culminaron al crearse en 1948 la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), a pesar de la oposición tenaz de los Estados Unidos que pretendían se duplicarían las funciones del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA. Los estudios que emprendió la CEPAL sirvieron para formular las principales posiciones doctrinarias que adoptaría Latinoamérica respecto a sus problemas económicos. Giran éstas en torno a los problemas de la inversión extranjera, la relación de intercambio, el tipo y la forma que deben tener los créditos internacionales, el incremento del ahorro interno, los problemas relativos a la industrialización y a la asistencia técnica y, en general, a los problemas relativos al desarrollo económico. No obstante la oposición de los Estados Unidos a la CEPAL, se fueron

fraguando paulatinamente en el seno de ésta las actitudes internacionales de los países latinoamericanos y la doctrina económica que adoptaron frente a los Estados Unidos y a las organizaciones mundiales.

Durante la década de 1950 el interés de los Estados Unidos por la América latina alcanza su nivel más bajo y es innegable que a esta indiferencia puede atribuirse en la actualidad el recrudescimiento de algunos problemas entre las dos regiones del continente. La América latina protestó frecuentemente por la indiferencia y descuido de esta postura norteamericana. En 1952, a raíz de la guerra de Corea, cuando el gobierno norteamericano empezó a suscribir pactos militares con ciertas naciones latinoamericanas, muchas de éstas estaban gobernadas por dictaduras; las fuerzas democráticas latinoamericanas acusaron a los Estados Unidos de preferir una dictadura que se llamara a sí misma anticomunista a la demostrada inestabilidad de los gobiernos de orientación democrática. El resentimiento latinoamericano se acentuó cuando la guerra fría y la defensa del continente, tal como el gobierno de Estados Unidos lo entendía, condujeron a que este pusiera a disposición de los dictadores latinoamericanos cantidades extravagantes de material de guerra que éstos utilizaron para perpetuarse en el poder.

Durante los ocho años que duró la presidencia del general Eisenhower, de 1952 a 1960, los Estados Unidos parecían ir a la deriva, sin una política definida para la América latina, moviéndose únicamente cuando encontraban alguna presión que los llevaba a actuar. Esto condujo a muchos latinoamericanos a opinar que por mala que sea una política de un gobierno demócrata norteamericano, es preferible a la ineptitud de los gobiernos republicanos. No es posible juzgar todavía, si la actitud de los Estados Unidos respondió al deseo definido de la administración de Eisenhower de mantener el *status quo* en un mundo que cambiaba tan rápidamente, o si era el resultado de la ineptitud de los republicanos después de tantos años fuera del poder —o si fue una combinación de ambos.

El dogma de la empresa privada, como meta e instrumen-

to del desarrollo económico, fijó los estrechos límites y las condiciones de la cooperación que los gobiernos de Truman y Eisenhower ofrecieron a la América latina. Los Estados Unidos no podían entender que las condiciones propias de estos países impedían la repetición estricta de los procesos que rigieron el crecimiento capitalista de su país. Como si esto fuera poco, el problema se agravaba por lo exiguo del monto de la ayuda norteamericana. Mientras que las inversiones de Estados Unidos en la América latina producían cuantiosas ganancias,² la ayuda financiera y la cooperación técnica norteamericana no pasaba de una simbólica decena de millones, a todas luces insuficiente para iniciar en serio el desarrollo de estos países. Lo inadecuado de estos aportes se hizo aún más evidente, al compararlos con la liberalidad con que los Estados Unidos equipaban a los ejércitos latinoamericanos de armamentos que, si bien nunca se usaron para la defensa del país, servían admirablemente a las dictaduras para consolidarse en el poder. La ayuda a Latinoamérica siempre ha sido insignificante comparada con lo que otorgaban los Estados Unidos a otros continentes, especialmente a Europa.

La situación interna e internacional de la América latina tendió a empeorarse paulatinamente a causa de las tensiones sociales internas y por el creciente deterioro de su comercio exterior con Europa y los Estados Unidos. En la segunda parte del decenio 1950, empezaron a derrumbarse la mayoría de las dictaduras militares poniendo al descubierto nuevos problemas que hasta entonces no se habían manifestado por la opresión militar. En 1958 estos factores hicieron crisis con la tristemente célebre visita del vicepresidente Richard Nixon. En Estados Unidos se creyó y se sigue creyendo que esta hostilidad se debió a la influencia del comunismo, pero cabe señalar que una manifestación de la magnitud que esta tuvo, viniera de quien viniera, tenía una innegable raigambre popular.

El recibimiento a Nixon provocó una nueva etapa. Se trató de explicar la hostilidad de las masas hacia los representantes del gobierno norteamericano y el desencanto latinoamericano general en muchas formas, llegando a la triste

conclusión de que ya años antes se había estudiado el problema y se habían propuesto soluciones que probablemente hubieran sido adecuadas para aquel momento, aunque en realidad su eficacia siempre habría de permanecer como tema sujeto a especulación. Recuérdese que, en 1953, a los pocos meses de haber tomado el poder, el general Eisenhower envió a su hermano Milton al frente de una misión de estudio por Latinoamérica y que el informe que presentó no despertó interés. La administración republicana trató varias veces de explicar las causas del malestar latinoamericano y en los estudios que se hicieron con tal fin se hallan las bases para la reformulación de las ideas económicas y sociales que caracterizan la política norteamericana respecto a la América latina durante la presidencia de Kennedy. Volveremos a los pormenores de este cambio después de examinar la situación económica latinoamericana para mejor comprender la actitud con que la América latina acogió esta nueva política norteamericana.

El conflicto actual de la economía latinoamericana

Antes de analizar las consecuencias de este viraje de la política norteamericana para Latinoamérica conviene recordar las palabras de Raúl Prebisch, en su último informe a la CEPAL:

...los males que aquejan la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden de cosas existentes y de la escasa aptitud del sistema económico —por fallas estructurales que no hemos podido o sabido corregir— para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.³

No pueden darse soluciones parciales a la anárquica situación que vive Latinoamérica, resultado ésta de factores que se han acumulado desde hace varios siglos y que cuando se llega al climax del malestar y el desasosiego de las masas

hacen explosión violenta. El momento actual representa una de las etapas más críticas de la historia latinoamericana por la exacerbación de peligrosas tensiones sociales y el debilitamiento concomitante de la economía de casi todos los países de la región. El problema se agrava debido a la creciente disparidad en la distribución del ingreso y a la imposibilidad de dar ocupación productiva a la población en aumento.

En 1960 la situación económica general fue muy desfavorable. Como repetidamente han venido confirmándolo los datos del Banco Nacional de Comercio Exterior de México, una serie de factores persistentes de orden estructural e institucional presionan las economías latinoamericanas en sentido depresivo. La tasa de crecimiento del producto interno *per cápita* en Latinoamérica fue insignificante en relación con 1959, año en que había descendido a 0.03 %. Frente a esta situación era evidente la urgencia de medidas radicales de orden político, económico y social.

Para 1961, la situación no había mejorado y uno de los asesores económicos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, John H. Adler, declaró que la América latina atravesaba por un estado de "malhumorada inquietud y arisco descontento" debido a la disminución de la tasa de crecimiento económico en los últimos años y a "la consternación y el temor de que los esfuerzos realizados desde 1945 desemboquen en el estancamiento". A su juicio era "demasiado ingenuo y cándido" atribuir la inquietud al ejemplo de las ideologías reinantes en otras partes del mundo. Estimaba que la ayuda extranjera financiera y técnica podía aplicarse útilmente para mejorar ciertos sectores de la economía, pero que era de escaso valor cuando se trata de remediar defectos de la estructura en las ramas que incluyen la distribución del ingreso, la tenencia de la tierra y el sistema educativo.⁴

Otros economistas como Raúl Prebisch, secretario general de la CEPAL, se han referido al estrangulamiento en que las fuerzas externas someten a Latinoamérica ya que los países occidentales les compran poco y cada vez a precios más bajos. Se ha dicho también que la hacen víctima de competencias ruinosas con varios productos y que los inversionis-

tas, como es lógico, atienden más a su nivel de utilidades que a las exigencias del desarrollo latinoamericano. El Director general de la FAO, B. R. Sen, antes de la reunión de 1963 de esa organización estimó que las pérdidas registradas por los países en vías de desarrollo entre 1955 y 1961, a raíz de la disminución de los precios de los productos básicos exportados es de veinte mil millones de dólares y que parte muy sustancial de estas pérdidas la han sufrido las naciones latinoamericanas.

Por otra parte, según estadísticas del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, el comercio de los Estados Unidos con la América latina, en el primer trimestre de 1963, es menor en ambas direcciones que durante el mismo período de 1962. Es alarmente advertir que la disminución se produjo a pesar de la Alianza para el Progreso, de los programas de estímulo al comercio con los Estados Unidos, del mercado común centroamericano y del convenio internacional provisional del café.

Hay quienes explican en parte esta deprimente situación de la economía latinoamericana señalando el carácter predatorio y monopolista que tradicionalmente han tenido las inversiones extranjeras directas en los países latinoamericanos, sobre todo aquellas efectuadas en recursos naturales como el petróleo.

El gobierno del presidente Kennedy y la política de la Nueva Frontera

La desilusión que la política de Eisenhower había provocado en la opinión pública latinoamericana hizo crisis durante la visita de Richard Nixon, vicepresidente de los Estados Unidos, ya que simboliza todo cuanto Eisenhower y John Foster Dulles hicieron en Latinoamérica. Debe recordarse también que el "receso" al final de la gestión de Eisenhower, hizo bajar aún más los precios de las materias primas que Latinoamérica exportaba.

La situación era tan grave que los cínicos afirmaban que cualquier cambio en la política norteamericana beneficiaría

a Latinoamérica. De esta manera Kennedy gozó de una gran simpatía general, pues aunque poco se sabía de él, todo el mundo estaba unánimemente en contra de los republicanos y de Nixon, en tanto que veían en Kennedy la posibilidad de una nueva etapa de relaciones económicas y la oportunidad de que los Estados Unidos rectificaran su política económica hacia la América Latina.

Cuando John F. Kennedy llegó a la Casa Blanca heredó los planes frustrados de Truman y Eisenhower; el cuadro que se le presentó no era muy halagador: el deterioro de la posición de Estados Unidos en la política mundial, los cambios radicales de la situación internacional en favor del socialismo y del anticolonialismo, la contracción de la influencia de los Estados Unidos en la economía capitalista mundial y, muy especialmente, el recrudecimiento de la revolución latinoamericana simbolizado por Cuba y Castro.

En círculos latinoamericanos progresistas existía la esperanza de que Kennedy reanudara la política de la Buena Vecindad, naturalmente ajustándola a la situación del momento, así como de que se emprendieran programas más extensos de ayuda económica. En toda Latinoamérica se generalizó la convicción de que los Estados Unidos iban a aprovechar esta oportunidad para recuperar su prestigio.

Las ideas de Kennedy sobre la cooperación con la América latina se interpretaron como promesa de que su gobierno concedería un lugar preferente a la región latinoamericana en los planes de desarrollo económico. Por supuesto, se esperaba que la insistencia de Washington sobre la inversión privada como factor clave del desarrollo de esta región cambiase radicalmente. A fines de 1960, Adolf A. Berle, asesor de Kennedy en cuestiones económicas, admitió que, entre las causas fundamentales del fracaso de la política de los Estados Unidos en la América latina figuraba la sorprendente ineptitud de las políticas económicas norteamericanas caracterizadas por la insistencia en considerar intocables los procedimientos capitalistas puros, por la prioridad absoluta y forzada que tales políticas asignaban a la inversión extranjera privada, sosteniendo obstinadamente que de ella se deriva

ban ventajas insustituibles e ilimitadas para los países menos desarrollados y por la renuencia manifiesta a revisar las medidas comerciales proteccionistas restrictivas, peculiares de los países industriales.⁵

Al llegar al poder en 1961, Kennedy propuso la Alianza para el Progreso como un nuevo planteamiento del desarrollo de la América latina que rompía con la tradición y representaba, en efecto, un viraje de la política norteamericana hacia la América latina. Mientras los programas anteriores de ayuda económica a la región se basaban en la idea de lograr el desarrollo económico mediante las inversiones privadas complementadas, cuando fuera necesario, por préstamos oficiales destinados a proyectos específicos de expansión industrial y a cubrir los déficits de las balanzas de pagos la Nueva Frontera proponía una política totalmente distinta. De acuerdo con el programa de la Alianza para el Progreso de Kennedy, los Estados Unidos proponían un plan basado en grandes préstamos gubernamentales a condición de que se llevaran al cabo reformas estructurales internas en los países latinoamericanos y de que se iniciara la planeación económica nacional y continental. La clave del enfoque de la ALPRO radicaba en la suposición de que estas políticas renovadoras crearían una nueva estructura económica y social en Latinoamérica más dinámica, productiva y democrática.

Antes de analizar otros aspectos de la ALPRO, vale la pena insistir nuevamente en que uno de sus propósitos fue remediar la indiferencia de los Estados Unidos a la América latina en el pasado. Como lo señaló Abram Chayes, asesor legal del Departamento de Estado, "las condiciones actuales de la América latina son, en gran parte, consecuencia de nuestra negligencia". El propio presidente Kennedy, se percató de esta situación y de sus consecuencias y dio a conocer su punto de vista en su libro *Estrategia de la Paz* al escribir:

Si continuamos persuadiéndonos que la agitación que prevalece en América del Sur ha sido inspirada por los comunistas, que toda voz que ahí se eleve en contra de los Estados Unidos es la voz de Moscú, y que todos los habitantes de la América del Sur se encuentran

prestos a seguirnos en una cruzada anticomunista y en defensa de la libre empresa, entonces no está lejano el día en que nos será necesario aprender que nuestros enemigos no son necesariamente sus enemigos y que nuestras ideas de progreso nada significan para ellos.

Walter Lippman se refirió duramente a estas características de la ALPRO diciendo: "lo que estamos tratando de hacer en la América latina no tiene visos de éxito por ser algo insólito en la historia humana... lograr lo que haría una gran revolución, pero sin revolución." Efectivamente, esto es lo que la ALPRO persigue, propiamente ésta no es sino una reacción contra el fermento social latinoamericano. No es una medida de acción positiva, como lo fue la Operación Panamericana, de inspiración brasileña, ni la idea generosa de ayudar a los países latinoamericanos, sino una operación táctica para contener la marea revolucionaria acelerada por la Revolución cubana. Con tales características, la ALPRO no es, ni puede ser, un instrumento revolucionario, por más que se hable de una "revolución pacífica" para la América latina. Generosamente podría considerársela como un acuerdo por el cual se busca la forma de alcanzar una mayor producción de bienes y servicios en la América latina mediante una utilización más racional del capital extranjero y sin alterar violentamente el *status quo*. Pero ocurre que, ni siquiera en este orden, la ALPRO se ha puesto a la altura de las circunstancias por la orientación unilateral y etnocentrista que le han dado los Estados Unidos.

Una vez expuestas las limitaciones y ambivalencias de la ALPRO, pasemos a examinar los factores claves que le dieron origen y las motivaciones políticas que la condicionan.

La Revolución cubana y la Alianza para el Progreso

No es posible considerar a la ALPRO como producto del altruismo de los Estados Unidos, ni como un deseo sincero de corregir los abusos pasados. La política internacional de las grandes potencias es el resultado de una combinación

de circunstancias donde excepcionalmente se manifiesta el altruismo, pero cuyas determinantes básicas son siempre intereses políticos y económicos egoístas.

La ALPRO es un claro índice de que, por fin, los norteamericanos se han dado cuenta de que la inestabilidad de los países de la América latina pone en serio peligro la seguridad de los Estados Unidos. Por consiguiente, la ALPRO es una medida para lograr transformaciones sociales y económicas por "vías democráticas", para impedir que estos mismos cambios se intenten recurriendo a políticas más drásticas inspiradas en el socialismo.

Hasta hace poco tiempo, las ideas sobre desarrollo y las medidas que podían impulsarla como la reforma agraria, la planificación estatal, la reforma urbana, etc., frecuentemente fueron tachados de radicalismo por una parte o, por otra, presentados en términos extremadamente dogmáticos. Ahora gracias a la ALPRO y su incorporación en la Carta de Punta del Este han adquirido cierta validez y respetabilidad. Como por otra parte, hay pruebas evidentes de que, hasta mediados de 1960, los Estados Unidos vieron estas políticas igual que las encaminadas a lograr la integración económica latinoamericana, con una mezcla de desaprobación y de desconfianza, es evidente que el viraje de los Estados Unidos ha sido muy marcado, aun cuando en ciertos círculos latinoamericanos se le califique de insuficiente.

La posición norteamericana estaba relacionada a la actitud negativa con que los Estados Unidos siempre contemplaron la labor de la CEPAL, organismo al que se consideró como un intruso, como defensor de exagerados nacionalismos latinoamericanos y como competidor de la OEA y el CIES. Sus informes y consejos para el desarrollo económico se interpretaron a menudo como una forma de incitar a la América latina a unificarse contra los Estados Unidos. La situación se agravó por el temor que sintieron poderosos intereses del comercio exterior de los Estados Unidos de que la expansión del comercio interregional de la América latina redundase en detrimento de sus exportaciones.⁶

Pero lo más importante es que la Revolución cubana hizo que se abandonara la intransigencia tradicional de los Estados Unidos en lo que se refiere al desarrollo económico de la América latina con base exclusiva en la libre empresa y al abandono concomitante de la exigencia de una "buena conducta política" a cambio de la ayuda financiera. Esta forma de concebir los problemas políticos y económicos latinoamericanos estuvo mucho más acorde con las necesidades de la región. El hecho de que el gobierno norteamericano admita que la ayuda exclusivamente económica no basta y que además reconozca que la ayuda inadecuada concedida en el pasado fue insuficiente y se utilizó mal por insistir en el dogma de la libre empresa, favorece la adopción de métodos más acordes con la realidad como la planificación, la cooperación y la reforma social.

Esta nueva actitud favorable a las transformaciones radicales se fundó en el temor a que la Revolución cubana inspirara movimientos semejantes en el resto de los países. El gobierno norteamericano no se ha preocupado por desvincular estos dos aspectos contradictorios de su política interamericana; pero en la América latina día a día se afirma la impresión de que los Estados Unidos tratan de fomentar los cambios sociales no porque simpaticen con éstos sino porque ante la difusión de las doctrinas comunistas no les queda otro remedio.

La revolución que se está gestando estallará no obstante las modificaciones en las actitudes políticas y económicas de los Estados Unidos. Éstos no pueden impedir la revolución; su poder actual se limita a determinar algunas de sus características, si aceptan la necesidad de cambios revolucionarios ocurrirán revoluciones como la boliviana y la mexicana; si no, como la de Cuba. Que la reacción más violenta contra la política norteamericana ocurriera en Cuba, a sólo 145 km. de distancia de sus costas, pone de manifiesto la ignorancia y falta de comprensión sobre sus vecinos latinoamericanos. Tal vez esto sea causa y efecto de que la política exterior de los Estados Unidos respecto a la América latina haya estado en manos de "expertos" que en su mayoría ni hablaban

español ni conocían el ambiente cultural, antropológico e histórico de la América latina y, como si esto fuera poco, tenían la manía etnocéntrica de que lo que es bueno para los Estados Unidos también lo es para la América latina. La Revolución cubana es una prueba concreta de lo que puede pasar en el resto de la América latina y es un ejemplo que los Estados Unidos no pueden permitir que sea imitado en el continente americano. Este ejemplo demuestra que es posible rechazar la supuesta democracia política preconizada por los Estados Unidos, así como el abandono del mito del sistema de la libre empresa que es substituido por las doctrinas marxistas de gobierno; presupone además la adopción de una política exterior independiente de los Estados Unidos, la posibilidad de comerciar con los países del bloque soviético y el intercambio entre los Estados latinoamericanos y los asiáticos y africanos.

Utilizar a la ALPRO como un antídoto para contrarrestar los efectos de la Revolución cubana tiene para los norteamericanos obvias ventajas políticas internas, pero al mismo tiempo provoca una enorme confusión en Latinoamérica donde una mayoría respetable se pregunta si se están empleando fórmulas socialistas para conjurar al socialismo. Las diferencias económicas y políticas entre el supuesto socialismo de Estado que recomienda la ALPRO y el socialismo cubano no son siempre muy claras. En un informe al Comité de Asignaciones del Senado norteamericano, Hubert Humphrey puso de relieve este aspecto del problema:

Estamos pidiendo una revolución democrática pacífica. Deberíamos tener en cuenta que semejante acontecimiento sería único en la historia, particularmente en regiones donde la opresión, la explotación, la pobreza y la discriminación se hallan establecidas desde hace muchas generaciones. Una tal revolución —si es que puede realizarse— podría elevar al poder a gobiernos democráticos cuya posición se halle a la izquierda del centro. En otras palabras llevará al ascenso y al poder a partidos políticos liberales, progresistas e incluso radicales.⁷

Lo que hay que preguntarse ahora es hasta qué punto tolerará el gobierno norteamericano que se radicalicen los gobiernos que sean el resultado de su propia política. Por todo esto quizá no sean tan inadecuada la descripción que se ha dado de la ALPRO: "una revolución envuelta en papel de celofán y esterilizada adecuadamente".⁸

Es indudable que, en el sistema interamericano, la ALPRO tiene relaciones fundamentales con la Revolución cubana a pesar de que todo el mundo se empeñe en negarlas. En múltiples ocasiones los representantes del gobierno norteamericano, por ejemplo el senador George Smathers, han afirmado que el Congreso de los Estados Unidos debe vetar la ayuda a las naciones que no adopten una actitud hostil respecto a Cuba. Éste ha llegado al extremo de pedir que se inserte una declaración en el sentido de que no se vería favorablemente a los países que no estuviesen dispuestos a demostrar su oposición al régimen cubano. Estos puntos de vista difieren diametralmente de los de otros norteamericanos, como el profesor Richard W. Weatherhead de la Universidad de Columbia, al opinar que las acciones contradictorias y la política ineficaz de los Estados Unidos son las causantes de los problemas que dificultan el desarrollo de la ALPRO. Consideraba también que la obsesión del gobierno norteamericano respecto al gobierno de Fidel Castro llevó al fiasco de la invasión de abril de 1961.

Lo más grave del asunto es que las relaciones cubano-norteamericanas llevaban en forma latente la posibilidad de un conflicto de duración indefinida entre la América latina y los Estados Unidos. Para los Estados Unidos ha pasado el momento de limitarse a hablar y hacer promesas y proferir amenazas respecto a las medidas que adoptarán para ayudar o castigar a la América latina. Cuba es un claro ejemplo ya que pone de relieve las ambiciones reformistas de los pueblos latinoamericanos, cuando éstos pueden expresarse sin la represión de la oligarquía. Quiéranlo o no, los Estados Unidos tendrán que estar bien informados de lo que sucede en nuestros países y, a menos que adquieran rápidamente una idea acertada de las fuerzas impulsoras de la revolución latino-

americana, las dos regiones del continente se convertirán en enemigas, como ocurre ahora con Cuba y los Estados Unidos. Es también importante para la América latina llegar a una comprensión clara de lo que sucede en su propia zona y poder darse cuenta de la verdadera importancia de esta revolución.

Críticas a la Alianza para el Progreso

Los logros positivos que ha tenido la ALPRO son bien modestos, no guardan relación alguna con las metas perseguidas y la mayor parte de sus proyectos han tropezado con fuertes oposiciones. Por otra parte, a pesar de una formidable campaña de propaganda, dirigida y financiada por los norteamericanos, la Revolución cubana cada día tiene mayor importancia en la América latina.

Se ha presentado a la ALPRO como una versión americana del Plan Marshall, lo que ha dado lugar a críticas severas. Este proyecto trataba de reparar lo que había sido devastado, pero en Europa existían recursos básicos de mano de obra y preparación técnica. Por el contrario, la Alianza para el Progreso es un programa para construir economías sólidas sobre fundamentos casi inexistentes.

La Alianza se ha enfrentado a serios obstáculos y su coordinador, Teodoro Moscoso, ha indicado que entre los acontecimientos adversos ocurridos desde que se lanzó la ALPRO están en primer lugar la caída de los gobiernos de la Argentina, el Brasil, el Ecuador, el Perú, la República Dominicana y Honduras. Solamente tres países, Colombia, Bolivia y Chile, lograron presentar programas de desarrollo adecuados. El viaje del presidente Kennedy a Colombia y Venezuela en diciembre de 1962 estimuló en gran parte la presentación de programas. Pero, no obstante estos estímulos, los intentos de desarrollo en los países que se esperaban presentar como ejemplo de la labor de la ALPRO han fracasado. La rapidez con que otros países, como por ejemplo Colombia, crearon organismos de planeación y elaboraron planes de desarrollo y leyes de reforma agraria, fue lo que alentó estas esperanzas. Pero el sucesor de Lleras Camargo, el Dr. León Valencia,

no ha mostrado interés alguno en estos programas y la estructura de planificación que se había comenzado a erigir con tantas esperanzas se ha desintegrado y ha sido blanco de duros ataques políticos.

Aparte de estos obstáculos, muchos legisladores norteamericanos, encabezados por el senador Wayne L. Morse, han declarado que la ayuda que Estados Unidos está otorgando a la América latina, a través de la ALPRO, se canaliza preferentemente hacia los regímenes feudales, oligárquicos, militaristas o dictatoriales para que no caigan en poder de los comunistas. En efecto, éste es uno de los problemas más polémicos, porque, más que una doctrina económica y política para el desarrollo, la ALPRO ha provocado una gran propaganda a la que recurren los gobernantes en su afán de calmar la impaciencia popular. El propio coordinador del programa, Teodoro Moscoso, ha advertido que, a menos que los líderes de los países latinoamericanos acepten la necesidad de cambiar y permitir a sus pueblos participar en los frutos del progreso, destruirán a sus países. Gradualmente ha llegado a admitirse aún en los Estados Unidos la idea de que los pueblos latinoamericanos están decididos a participar de los beneficios de la civilización moderna y que, si no pueden conseguirlo con los gobiernos actuales, lo buscarán por otros medios.

En la práctica hay enormes dificultades para aplicar las reformas propuestas por la ALPRO. Son muy pocos los gobiernos que han presentado proyectos de reformas y ninguno de ellos cuenta con los recursos necesarios para lograr un progreso considerable sin una ayuda inmediata. Los fondos de emergencia a que han tenido acceso son bien modestos y las reticencias del Congreso norteamericano en favor del aumento de la ayuda cada vez son mayores. Esta actitud tímida del gobierno norteamericano, aunada a la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para conseguir fondos suficientes para el inicio de la política de desarrollo explica, en parte, la falta de resultados positivos de la ALPRO en los años que tiene de vida.

En tanto que Latinoamérica necesita urgentemente ca-

pital, las inversiones norteamericanas han disminuido mientras han aumentado en los países europeos. El finado presidente Kennedy dijo:

En 1960 invertimos en el extranjero 1 700 millones de dólares y percibimos 2 300 millones, lo que parecía constituir un intercambio muy satisfactorio. Pero si ustedes analizan estas cifras verán que del mundo subdesarrollado tan necesitado de capitales, percibimos 1 300 millones, mientras que le exportamos sólo 200 millones de dólares en capitales de inversión y sin embargo es la región que más necesita de nuestras inversiones. Por el contrario a Europa occidental exportamos 1 500 millones de dólares y percibimos 1 000.⁹

Los informes de los comités creados por la ALPRO señalan la insuficiencia de la ayuda financiera externa y los defectos de los procedimientos para otorgarla. El aumento de los créditos ha sido insuficiente para compensar el deterioro de los términos de intercambio y la disminución de las inversiones. Por si fuera poco, se ha dicho también que la contribución mínima de la aportación externa que estipula la Carta de Punta del Este para el primer decenio es insuficiente y que, en general, la ayuda exterior apenas alcanza para compensar las pérdidas sufridas por los países latinoamericanos en su comercio exterior.

El objetivo perseguido por la ALPRO de un crecimiento anual medio del ingreso *per cápita* de 2.5 % exige una inversión global bruta de 140 a 170 millones de dólares anuales.¹⁰ De la inversión prometida de 2 000 millones el primer año, los Estados Unidos sólo aportaron 600 de los 1 100 millones que habían prometido otorgar y el resto, que debía provenir de los países europeos, de los organismos internacionales y de la iniciativa privada, ha quedado reducido casi a nada. Recuérdese también que los Estados Unidos prometieron 20 000 millones de dólares en diez años, de los cuales ellos mismos aportarían la mitad, debiendo provenir el resto de Europa occidental y del Japón. Pero sucede que estos países no fueron consultados sobre el programa y, aunque puede decirse que las decisiones políticas de los Estados

Unidos pesan en la economía europea, el programa no fue suscrito por estos países dejando la impresión de una gran fragilidad y de improvisación donde nadie, ni los Estados Unidos, podía garantizar las promesas de ayuda. La intervención formal de Europa fue muy tardía, pues hasta el 22 de mayo de 1963 no se constituyó un Comité europeo para la Cooperación con la América latina (CECAL) formado por personalidades financieras de Bélgica, Francia, Alemania, Holanda, Italia, España y Suiza que acababan de reunirse en París para impulsar y coordinar los esfuerzos del sector privado en la América latina.

Otro obstáculo al que se enfrenta la ALPRO es que la mayor parte de los créditos que efectivamente se han otorgado han sido empleados para cubrir déficits presupuestarios de los gobiernos, para sostener monedas débiles y para evitar bancarrotas nacionales. Tal es el caso del crédito otorgado a la Argentina en julio de 1962, con un monto de 500 millones de dólares, 200 de los cuales provenían de la banca privada, destinado a sostener el peso argentino y a pagar a los burócratas y a las fuerzas armadas que amenazaban al gobierno de Guido. Los observadores del gobierno norteamericano a cargo de verificar los adelantos obtenidos por el programa han advertido que la ALPRO no está funcionando tan rápidamente como las necesidades lo requieren y que el latinoamericano común y corriente no ve nada en los resultados de la ALPRO que le quite de la cabeza la idea de que ésta hace más rico al rico sin mejorar las condiciones de los pobres. Muchos senadores norteamericanos que han recorrido la América latina han recomendado utilizar una parte de los fondos en programas rápidos que impresionen favorablemente a la opinión pública latinoamericana. Sin embargo, adviértase que tal política tendría que contrarrestar, de todas formas, esas dificultades endémicas de las repúblicas latinoamericanas que se hicieron más opresivas cuando se anunció que la ALPRO se iba a poner en marcha. La Argentina, el Brasil, Chile y algunos otros países se enfrentan a agudas crisis cambiarías y han empezado a dudar de la capacidad del plan para llevar al cabo sus fines declarados.

La falta de tacto diplomático con que se han concedido y anunciado los préstamos viene a sumarse a las dificultades aludidas. Por otra parte, los ofrecimientos de ayuda económica, técnica y financiera hechos por la Unión Soviética a varios países de Sudamérica en términos mucho más favorables que la ayuda de Estados Unidos han contribuido a alarmar a los Estados Unidos haciéndoles temer que tales ofertas forman parte de una audaz política de penetración económica en el continente. Esta impresión fue lo que facilitó el préstamo de cerca de 400 millones de dólares que los Estados Unidos concedieron al Brasil para ayudarle a superar sus dificultades de balanza de pagos. Recuérdese que el primer ministro soviético previamente había hecho una oferta de ayuda al Brasil en un momento estratégico en el que los Estados Unidos trataban de hacer participar a otros países europeos en la ALPRO para aliviar en parte la carga de la ayuda a Latinoamérica, carga que ya empezaban a encontrar muy pesada. Otro ejemplo de esta falta de tacto y de tino se produjo en junio de 1962 cuando los Estados Unidos anunciaron que lanzarían al mercado mundial varios miles de toneladas de sus excedentes de estaño. Bolivia inmediatamente protestó y alegó que esto ocasionaría un desastre para su débil economía. Efectivamente, la decisión norteamericana privó a Bolivia de ingresos superiores a los que podría esperar de la ALPRO durante por lo menos diez años, a juzgar por el ritmo y naturaleza de lo que ha recibido hasta ahora.

Desde que se anunció la ALPRO, la tan traída y llevada reforma agraria se ha vuelto tema obligado en la política interamericana y se ha puesto fin a las polémicas respecto de si es o no imprescindible transformar las estructuras existentes de tenencia de la tierra, mejorar las técnicas agrícolas y la educación rural. Hoy día la necesidad de estas transformaciones se proclama como si se tratara de un sensacional descubrimiento y las conferencias interamericanas, las agencias gubernamentales y muchos funcionarios de la oligarquía terrateniente industriosamente se dedican a exaltar las virtudes de la reforma agraria. Sin embargo, lo cierto es que los logros concretos de estas actividades están muy a la zaga

del florecimiento verbal en favor de la reforma agraria. En la mayoría de los casos lo único que se ha logrado es redactar proyectos o promulgar leyes con graves deficiencias, deliberadamente incluidas, para perpetuar las estructuras latifundistas en las tierras productivas. El reparto de tierras generalmente se limita a aquellas que son ociosas, improductivas o inaccesibles. Además los procesos de dotación previstos son de una lentitud desesperante para el campesino que no tiene tierras. Para colmo de males, ciertas organizaciones norteamericanas muy influyentes que agrupan empresas con intereses en la América latina (por ejemplo el informe Grace, *It is not too late for Latin America*) han propuesto, haciendo gala de una gran miopía, lo que en realidad son programas de recuperación agraria en vez de ser de reforma agraria. Según estos organismos, las principales razones para llevar al cabo la recuperación agraria son: primero, que la distribución se justifica solamente en el caso de suelos incultos, especialmente los del gobierno, o los que actualmente tienen un bajo rendimiento; segundo, que cualquier programa que comience con la confiscación de tierra sin "una justa y pronta compensación" sólo contribuirá a destruir la confianza sobre la inviolabilidad de la propiedad privada; y, tercero, que la subdivisión de los latifundios cultivados eficientemente es un crimen para la economía nacional de cualquier país. Quien conozca a fondo y objetivamente la situación latinoamericana advertirá inmediatamente elementos de ingenuidad, de mala fe o de etnocentrismo en estas recomendaciones.

A Latinoamérica se le ha dicho que tendrá que esperar algunos años para ver los frutos de la ALPRO, pero muchos latinoamericanos se han preguntado si la ayuda es para la América latina o para los Estados Unidos. En un memorándum presentado en abril de 1962 al Comité de Relaciones Exteriores del Senado se reveló que la ayuda que los Estados Unidos han prestado al exterior desde 1946 hasta 1961 ascendía a 90 500 millones de dólares de los cuales las tres cuartas partes se gastaron en los Estados Unidos. Debido a los déficits por la fuga de divisas a que se han enfrentado los Estados Unidos en 1959 y 1960, se reexaminaron las políticas y los programas

de asistencia al exterior con el fin de incrementar la proporción de la ayuda que se gaste en los Estados Unidos. Como resultado de estos cambios, se estimó que entre el 80 y el 85 % del total de la ayuda económica al exterior otorgada para el año fiscal de 1962 se gastaría dentro de los Estados Unidos y se esperaba que en 1963 el porcentaje aumentaría.¹¹ Estos datos corroboran la generalizada impresión de que programas como el de la ALPRO benefician en primer lugar a la economía norteamericana. Las críticas a esta política no sólo se han suscitado en Latinoamérica sino también en Europa. El ministro de economía de la Alemania occidental, Ludwig Erhard, en la reunión anual del Banco mundial de septiembre de 1962, censuró duramente la política de los Estados Unidos por insistir en que la mayor parte de los dólares que se dan en ayuda sean gastados en el territorio norteamericano para reducir la fuga del oro.

El deterioro de los precios de la mayoría de las materias primas que exporta Latinoamérica ha sido una preocupación recurrente desde 1913. Todo el mundo conoce los magníficos estudios elaborados por la CEPAL en los que se arguye que la América latina ha estado sometida a una relación de intercambio secularmente desfavorable. Aunque, por otra parte, distinguidos economistas como el profesor Viner han refutado brillantemente esta tesis,¹² a nadie escapa que como Estados Unidos y Europa compran el grueso de los productos latinoamericanos, naturalmente, los precios de estos productos se determinan no sólo por la acción de la oferta y la demanda sino además por particularidades de cada momento que son el resultado de decisiones políticas tomadas en los países compradores. Desde 1958, la baja de los precios de los productos exportados por la América latina, así como el aumento de los de sus importaciones ha causado una pérdida calculada en 1 500 millones de dólares por año, pérdida que bastaría por sí sola para anular la ayuda prometida por la ALPRO. Muchos latinoamericanos conocidos han afirmado que la ALPRO tendría mejores resultados si, en vez de otorgar préstamos, pagara precios justos y equitativos por los productos de exportación; de esta manera sería posible eli-

minar el gran desnivel entre los precios de lo que se exporta a los países industrializados y los productos elaborados que se les compra.¹³ Por otra parte, hay quienes señalan que la fijación de los precios de exportación contribuiría a aumentar notablemente los ingresos de las grandes empresas y de los grandes terratenientes que se dedican a la producción de algodón, café y banano y que no benefician de ninguna forma a los campesinos y a los obreros de las plantaciones. Un enfoque objetivo del problema permite ver claramente que la fijación de los precios de exportación debe necesariamente ir acompañada de medidas redistributivas que mejoren el ingreso de los campesinos.

El hecho mismo de haber pedido a dos destacados latinoamericanos, Juscelino Kubitschek y Alberto Lleras Camargo, sus opiniones sobre la Alianza para el progreso implicaba el temor de que las cosas no marchaban muy bien. El 15 de junio de 1963, ambos estadistas presentaron sus informes por separado a causa de que tenían puntos de vista distintos. Lo importante de estos estudios no es la confirmación de las fallas y deficiencias de la ALPRO, sino la explicación que se da de ellas y las fórmulas que se propone para solucionarlas. Ambos informes sugirieron al Consejo de la OEA la creación de un Comité Interamericano de Desarrollo (CID) en el que estuvieran representados los organismos interamericanos e internacionales cuyas actividades estuvieran ligadas al desarrollo económico y social de la América latina y además propusieron la inclusión en el comité mencionado de seis miembros activos: cinco países latinoamericanos y los Estados Unidos. Mientras Kubitschek opinó que los principales obstáculos para el funcionamiento de la ALPRO se deben a la acción o inacción de los Estados Unidos, Lleras Camargo consideró que se deben a la actitud reticente de los gobiernos latinoamericanos. Ambos coincidieron en la urgencia de que Latinoamérica tuviera una mayor participación activa en la ALPRO. Por último, los dos llegaron a la conclusión de que la ALPRO da la impresión abrumadora de ser una maniobra política de los Estados Unidos y que esto obstaculiza su desarrollo. Kubitschek consideró

que la ALPRO está muy lejos de los ideales del presidente Kennedy sobre todo por la timidez de la acción norteamericana al negarse a modificar los conceptos tradicionales, cuya aplicación durante los últimos veinticinco años de las relaciones entre los países del continente nos ha llevado a las tensiones y fricciones actuales. Ambos personajes aceptaron que el programa ha sido impuesto de arriba hacia abajo como una maniobra dentro de la estrategia mundial de los Estados Unidos para contrarrestar el comunismo y que, en caso de que verdaderamente se desee su triunfo, la ALPRO deberá dejar de ser exclusivamente un instrumento de la política exterior de los Estados Unidos para convertirse en cambio en una organización genuinamente panamericana. La crítica en contra de la ALPRO gira en torno de dos tipos de problemas. El primero y más importante se refiere a la falta de un organismo donde la América latina pueda exponer su parecer sobre los aspectos fundamentales del programa. Teóricamente la ALPRO está basada en el principio de multilateralidad, pero en la práctica ha operado más en condiciones bilaterales y sin sentido de cooperación. La segunda crítica en gran parte es de orden administrativo y se funda en la lentitud para otorgar los préstamos, en las trabas administrativas que no permiten el empleo oportuno de la ayuda y en una notable carencia de eficacia en la organización tanto por parte del personal norteamericano, como por parte del personal latinoamericano.

El retorno a la tendencia tradicional

La ALPRO fue recibida jubilosamente en muchos sectores de la América latina porque se pensó que iniciaba una nueva era en las relaciones de nuestros países. Sin embargo pronto se opusieron a la ALPRO las clases terratenientes y los empresarios tradicionales que temieron las consecuencias de las reformas agrarias y fiscales. También se advirtió, desde un principio, la oposición de los empresarios norteamericanos con intereses en la América latina a quienes preocupaba la seguridad de sus inversiones, por ejemplo la Morgan Trust

Company, que después de analizar la Alianza para el Progreso, confesó su desilusión y sugirió la urgencia de hacer que el capital privado entrara en acción, con sus poderosos auxiliares de tecnología e ingenio, antes de lanzar la ALPRO. En otra forma, pensaba que la ALPRO continuará avanzando muy lentamente y sería mal recibida tanto en los Estados Unidos como en la América latina. Por su parte, la Cámara de Comercio de los Estados Unidos afirmó, el 22 de marzo de 1963, que la ayuda a los países latinoamericanos debe recalcar aún más el papel de la empresa privada y los objetivos de la política exterior de los Estados Unidos. Inexplicablemente, Teodoro Moscoso ha declarado que, de hecho, el desarrollo económico de Latinoamérica debe contar con un 60 a 80 % de participación de la iniciativa privada, mientras que el *Business Week* repitió una vez más, el 23 de febrero de 1963, que la consabida cantinela de desconfianza entre los inversionistas de la ALPRO seguía aumentando en lugar de disminuir y por esto las compañías norteamericanas en vez de invertir más capitales están retirando más rápidamente su dinero de Latinoamérica.

Con el fin de estimular la inversión privada en la América Latina, donde como se sabe son considerables los riesgos, el gobierno norteamericano trató de ofrecer garantías o de conceder ventajas fiscales a las empresas norteamericanas que operan en Latinoamérica; pero ninguno de estos planes tuvo éxito, ya que para importantes sectores de la opinión pública, su adopción iría en contra de la libre empresa y de la libre competencia. El congreso norteamericano no quiso aceptar cambios fiscales u otros que permitan planificar la inversión privada, aun invocando la defensa de la libre empresa.

Aunque los puntos de vista que acabamos de mencionar han sido expresados cada vez con mayor frecuencia tanto en Latinoamérica como en los Estados Unidos, la tesis que contienen halló su más acabada expresión a principios de 1962 en los informes presentados por el Comité de Comercio de la ALPRO. Éste es un grupo de veinticinco grandes empresarios designados por el Departamento de Comercio estado-

unidense para que aconsejen sobre las medidas tendientes a incrementar la participación del capital privado norteamericano en el desarrollo del hemisferio. El informe del Comité, no obstante la discrepancia de algunos de sus miembros que propugnaban por medidas más ortodoxas, propuso al gobierno de Kennedy dar un mayor énfasis a la inversión privada y disminuir concomitantemente la ayuda gubernamental. El informe también citó las opiniones de ciertos empresarios latinoamericanos que acusaban a los Estados Unidos de estar exportando ideas perturbadoras y declaraba que, no obstante que los préstamos de gobierno a gobierno eran importantes, la acción más eficaz del capital privado constituía el factor básico para mantener el acelerado ritmo de crecimiento que se pretendía imponer a toda la región latinoamericana.

Uno de los más importantes puntos de vista del informe citado fue el de Peter J. Grace, de la tristemente notoria casa Grace del Perú, que en un folleto distribuido gratuitamente, *It is not too late for Latin America*, analizó el clima desfavorable que prevalece en la América latina para la inversión privada y la responsabilidad del gobierno norteamericano en esta situación. Asimismo criticó la ayuda de gobierno a gobierno atribuyéndole tanto la fuga del capital privado latinoamericano, como el retiro del capital norteamericano. Este informe y los puntos de vista de los otros miembros del Comité son un ejemplo más de la inclinación de ciertos importantes sectores norteamericanos hacia un liberalismo económico que no existe y que es dudoso que haya alguna vez existido e insisten en presentar una imagen distorsionada de la ALPRO pretendiendo que ésta debe ser un organismo que otorgue la primacía al sector privado.

Latinoamérica y algunos buenos economistas estadounidenses se sintieron defraudados por estos puntos de vista y replicaron al Comité señalando que, aunque es cierto que entre el 70 y 80 % de la actividad económica latinoamericana está sustentada por la empresa privada, era necesario recalcar que ésta había sido monopolística y predatoria.

Pero lo que asestó el golpe mortal a la Nueva Frontera y a la ALPRO fue el informe del "Comité para Reforzar

la Seguridad del Mundo Libre”, presidido por el general Lucius D. Clay. El presidente Kennedy creó este Comité para disponer de un organismo de consulta que analizara la política de la ayuda económica para ver si contribuía o no a la seguridad de los Estados Unidos. A la vez, Kennedy astutamente trató de curarse en salud al dar a la oposición republicana cierta responsabilidad en la política exterior que haría mucho más difícil que se le atacara en el Congreso. El Comité está integrado, entre otros, por Robert Anderson, ex secretario del Tesoro de Eisenhower; Robert A. Lovett, subsecretario de Estado de Truman y especialista en inversiones de los gobiernos de Truman y Eisenhower; George Meany, presidente de la AFL-CIO; Edward S. Mason, profesor de economía de la Universidad de Harvard; y Eugene Black, ex director del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El informe que presentó este Comité a principios de 1963 concibió a la ALPRO como un esfuerzo para hacer frente a un legado adverso de inestabilidad política y económica, de vicios de gobierno, de rigidez en las costumbres sociales, de ambivalencia hacia los Estados Unidos, de deterioro en las condiciones comerciales latinoamericanas y de falta de estructuras institucionales adecuadas para corregir estas dificultades. En vista de la importancia de dicha región para la estrategia mundial de los Estados Unidos, recomendaba condicionar la ayuda al progreso que se logre en las reformas y a los incentivos que la América latina ofrezca al *sector privado*.

En conjunto, el informe Clay, como se le ha llamado, muestra una descomunal ignorancia de los problemas más agudos de la América latina; mientras por una parte presenta nuevamente el problema metafísico de la libre empresa norteamericana vs. el comunismo soviético (¿el bien contra el mal ?) por otra, no capta la urgencia cada día mayor para resolver estos problemas sin llegar a una explosión social.

Insistir ciegamente en la iniciativa privada extranjera como el instrumento fundamental de nuestro desarrollo, sólo sirve para dar pábulo a la creencia popular de que la política de cooperación internacional no tiene más meta que abrir nue-

vos campos a la inversión del capital extranjero en provecho de las grandes potencias industriales

Perspectivas futuras

El gran ideal irrealizado del presidente Kennedy se esfumó mucho antes de su muerte por efecto de estos informes y de las dificultades que le plantearon en el Congreso. También contribuyeron a desvanecer este ideal las actividades de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID), dependencia del Departamento de Estado, que hizo todo lo posible por absorber el programa como parte de su trabajo normal. Tal como se ha planteado, la ayuda no se canaliza a los rubros más urgentes y los Estados Unidos dan la impresión de ser el único país que actúa, en gran parte, porque la América latina no es informada, tiene un papel pasivo e ignora lo que se está haciendo.

Aparte de esta acción unilateral, los Estados Unidos se han llegado obstinadamente, a admitir que existen nexos causales entre la revolución política y la revolución socioeconómica; nexos tan íntimos que podría afirmarse que es imposible poner en efecto cambios económicos sin afectar lo político y viceversa. Lo revolucionario en una época viene a ser conservador en la siguiente si no se transforma al ritmo del cambio histórico. No puede haber cambio revolucionario cuya finalidad sea el establecimiento de un orden conservador, la ALPRO no está animada de un verdadero espíritu revolucionario y sólo intenta establecer modestas reformas fiscales y sociales para apaciguar a las resignadas masas latinoamericanas, siempre dentro del sistema capitalista del *laissez-faire* cuya preservación, al fin y al cabo, parece ser lo único que en verdad importa. Cuando se hizo cargo de la dirección de la ALPRO, Teodoro Moscoso señaló veladamente su verdadera intención al declarar que las clases privilegiadas no tenían nada que perder.

Son muchas las condiciones para el desarrollo económico y social de la América latina, de entre ellas destacan las siguientes: la formulación de programas económicos a largo

plazo, tomando en cuenta pragmáticamente los recursos internos y externos de que se disponga; emprender seriamente, en la mayoría de los países la ejecución rápida y generalizada de reformas estructurales básicas por dolorosas que sean, dando prioridad a la reforma agraria, la industrialización y la reforma fiscal; limitar los gastos militares que, en muchos países, absorben casi la mitad de los presupuestos; impulsar las actividades encaminadas hacia la cooperación y la integración económica regional y coordinar en cada país y en la región en conjunto las actividades de asistencia técnica provenientes del exterior. Dentro de este cuadro, hay varias cosas útiles que los Estados Unidos podrían hacer para ayudar realmente a la América latina: en primer lugar, proporcionar créditos a largo plazo para la compra de bienes de capital donde estas compras fueran menos onerosas, practicando una verdadera libertad de comercio; en segundo lugar, proporcionar asistencia técnica sin compromisos políticos; y, en tercer lugar, tomar medidas para mejorar los términos del intercambio internacional influyendo en favor de los países subdesarrollados.

La cuestión más importante a la que se enfrenta la ALPRO es si en verdad los Estados Unidos están decididos a sujetarse a los propósitos originales del programa y a aceptar las consecuencias tal como vengan. A pesar de que actualmente se está haciendo lo que nunca se hizo antes, los Estados Unidos tienen muy pocos amigos en la América latina: la derecha, la aristocracia terrateniente y sus clases medias se sienten defraudadas y atemorizadas por los principios mismos de la ALPRO y la izquierda se muestra escéptica lo mismo respecto a los principios que a la ejecución del programa.

Las naciones latinoamericanas se han dado cuenta de que la reforma agraria, la industrialización y la nacionalización de las empresas extranjeras son tres medidas sin las cuales no podrán desarrollarse. Sólo a través de estas medidas lograrán dejar de ser víctimas de la desfavorable situación de intercambio que oprime inexorablemente a todos los productores de materias primas.

Para terminar, y aunque parezca muy optimista, es claro

que la ALPRO no funcionará mientras no se lleve al cabo la reforma agraria, la industrialización, la nacionalización de las empresas extranjeras, la reforma fiscal y la libertad de comercio lo mismo con los países del bloque occidental que con los países del bloque socialista.

NOTAS

1 Véase "Tendencias y virajes de la política norteamericana en la América Latina". *Foro Internacional*, Núm. 14.

2 Véase CEPAL, *Inversiones extranjeras en la América latina*, 1954.

3 Véase PREBISH, *Hacia una dinámica del desarrollo económico*. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1963.

4 "La crisis de la economía latinoamericana", *Comercio Exterior*. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, enero de 1961, p. 4.

5 Adolfo J. BERLE, "The Cuban Crisis, Failure of the American Foreign Policy", *Foreign Affairs*, octubre 1960.

6 Miguel S. WIONCZEK, "La actitud de los Estados Unidos frente al problema de la integración económica de América Latina". *Comercio Exterior*. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, enero de 1962.

7 *The Economist*, 13 de abril de 1963.

8 Rodney ARISMENDI, *Problemas de una Revolución continental*, Uruguay, Ediciones P. U., 1963.

9 Discurso pronunciado ante el Congreso de la AFL-CIO en Miami el 8 de diciembre de 1961.

10 Enrique ANGULO, "Lo que es y lo que no es la Alianza para el Progreso", *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, octubre de 1962.

11 William J. KEMMITZER, Conferencia en el Oberlin College Student Council, Ohio, el 28 de abril de 1962.

12 Véase Jacob VINER, *International Trade and Economic Development*, Oxford, Clarendon Press, 1957.

13 En tal sentido se han declarado Manuel Tello, Julián Rodríguez Adame, Persio da Silva y Manuel Moreno Sánchez. También lo han mencionado Adolf J. Berle y Douglas G. Dillon.