

REFLEXIONES SOBRE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

CÉSAR SEPÚLVEDA

1. *Prolegómenos*

LOS ORÍGENES REMOTOS de esta barroca estructura deben buscarse en los planes norteamericanos para la posguerra y en la política de contención hacia el Kremlin, fundada en una necesaria consolidación de las democracias occidentales. Los antecedentes mediatos resultan de la peculiar posición hegemónica de Estados Unidos en este hemisferio, de la necesidad de asegurar un campo favorable para la inversión exterior privada de Estados Unidos, y del apuro de contar con un mercado saludable para los productos manufacturados en Norteamérica. Las notas típicas de este programa surgen de la aplicación, en un momento oportuno, de ciertas doctrinas políticas y económicas caras a la Casa Blanca. Por dondequiera que se le vea, la ALPRO viene a ser un producto característico de la diplomacia de Washington.

En efecto, los empeños que Estados Unidos se había echado a costas como gran potencia, y que habían sido hasta entonces más o menos limitados, se volvieron súbitamente globales al término de la segunda Guerra Mundial. Esta nación vino a colmar un vacío en el orden mundial, causado por el debilitamiento de Francia e Inglaterra y por la nulificación del Japón y de Alemania. Ante sí no se erguía sino el poderío soviético, penetrante, ominoso. Las exangües naciones de Europa y de Asia ofrecían un terreno propicio para la infiltración ideológica y lo que menos podría proponerse Norteamérica era detener un movimiento que llevaba visos de mesianismo, y que le hubiera arrebatado la mitad de Europa occidental. La alternativa era ofrecer a cualquier costo un desarrollo económico ayudado, inversiones, asistencia técnica, recursos materiales, etc., con la mira de atajar la decadencia de las democracias.

Escarceos de programación económica en América, 1945. Manifestaciones de este nuevo espíritu de posguerra de preeminencia mundial, aunque bastante embrionarios, se contienen, por ejemplo, en el Plan Clayton, debatido en la Conferencia de Chapultepec sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, de 1945,¹ que es un decálogo de la libre empresa y que podría constituir la primera fase de una evolución que ter-

¹ Esta Conferencia vino a resultar en la llamada "Carta Económica de las Américas".

mina en la ALPRO. Ahí puede verse que el Departamento de Estado pretendía garantizar para el futuro la máxima liberalidad posible para el comercio de ese país, implicando que el desarrollo de volumen comercial traería un desenvolvimiento concomitante para los pueblos latino-americanos.

Desde luego, es factible advertir lo rudimentario de ese ensayo, pues sólo se revela en él el diagrama del puro predominio económico y el designio de conseguir actitudes sanas hacia sus inversiones, y eventualmente, mercados más amplios en el continente. Carece de elaboración política y es obviamente miope. Y sin embargo, algunas de las partes de la "Carta Económica" laten subterráneamente en la Carta de Punta del Este.

La asistencia a Europa. Donde pudo notarse ya un considerable adelanto en este tipo de esquemas, a la vez que la expresión de la nueva posición hacia los asuntos mundiales, es en el Plan Marshall para la recuperación europea, lanzado por el Secretario de Estado el 5 de junio de 1947, y del cual la ALPRO habría de tomar varios aspectos. Se notan, en la Carta de Punta del Este de 1961, reverberaciones de las frases del enunciado del general Marshall:

Es lógico que los Estados Unidos deban hacer todo lo que puedan para auxiliar el retorno de la salud económica normal en el mundo, sin lo cual no puede haber ni estabilidad política ni paz asegurada. Nuestra política no está dirigida contra ningún país o doctrina sino contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. Su propósito debiera ser el resurgimiento de una economía sana en el mundo, de manera de permitir la emergencia de condiciones sociales y políticas en las que puedan darse instituciones libres...

Antes que el gobierno de los Estados Unidos pueda ayudar al mundo europeo en su camino hacia la recuperación, debe haber algún concierto entre los países de Europa en cuanto a los requerimientos de la situación y la parte que ellos mismos tomarán para dar un efecto apropiado a cualquier acción que pueda tomar este gobierno...²

Tan amenazante resultaba la situación en ese momento que la asistencia financiera norteamericana se prestó sin condiciones, en volúmenes masivos (dieciocho mil millones de dólares en sólo cuatro años), con sólo pedirla. El Plan Marshall constituyó a la vez un oportuno golpe de talento político y la solución del problema económico de Europa Occidental. Debe observarse, empero, que condujo a los beneficiarios, por contrapartida, a esa rara alianza que es el Pacto del Atlántico...

Los optimistas de América Latina, ante el grandioso espectáculo de la generosidad estadounidense, llegaron a pensar, por esos días, que la misma largueza podría extenderse a nuestro continente, sin tomar en cuenta

² Discurso del general Marshall en la Universidad de Harvard, 6 de mayo de 1947.

la diferencia de situaciones, y que no es lo mismo auxiliar a un Estado y rehabilitar su industria que industrializar a países de parva economía, de subconsumo, de finanzas endeblés. El anuncio del propio general Marshall, en la reunión de Quintandinha (Río de Janeiro), en 1947, de que no habría un plan semejante para América sólo podría causarles desesperanza.

El fiasco de Bogotá, 1948. El llamado Convenio Económico de Bogotá, de 1948, que de convenio no tiene sino el nombre, pudiera representar también un término en la evolución hacia la ALPRO. Más bien debiera contarse como una transición entre la postura cerrada de garantías a la inversión privada extranjera y el reconocimiento de la responsabilidad de asistir a los países desprovistos. Ciertamente, no constituye ningún adelanto apreciable respecto del Plan Clayton, y soslaya las ingentes cuestiones de los precios a las materias primarias y de los financiamientos a largo plazo. Nada novedoso había ahí. Sólo las nociones estereotipadas. Lo que menos puede decirse de este documento es que revela una considerable ausencia de imaginación y de previsión. Pero su rechazo por las repúblicas de la América Latina fue presagio de que tales actitudes tendrían que ser revisadas, y por ello debe conceptuarse como antecedente indirecto de la ALPRO.

Quizá como escarmiento por no haberse plegado a los propósitos de la Casa Blanca, bien porque la guerra de Corea desvió la atención hacia esos temas, o tal vez porque la política doméstica de los Estados Unidos no permitía ocuparse de tales cuestiones, o quizás porque la tensión entre el campo soviético y el occidental tuvo otros teatros, lo cierto es que durante la década 1948-58 el problema de la cooperación económica y asistencia financiera a nuestros pueblos fue dejado de lado.

La Operación Panamericana, 1958. América Latina, por su parte, había actuado sin concierto, erráticamente, y no hizo en todo ese tiempo manifestación coherente de la urgente necesidad de asistencia económica. Ésta se había venido prestando en condiciones bilaterales y en volumen insignificante. Prácticamente, el primer grito de inconformidad estuvo constituido por la declaración del presidente del Brasil, Juscelino Kubitschek, contenida en una carta al presidente Eisenhower, de junio de 1958, hecha pública enseguida. El estadista brasileño expresó que ya había habido demasiados paliativos para los males económicos y sociales del Continente, y lo que se necesitaba era una cura enérgica y atrevida, o de lo contrario América caería en la subversión, la miseria y la dictadura. Era preciso —dijo entonces— crear nuevas instituciones interamericanas, libres del burocratismo y del procesalismo solemne y formalista, pero ineficaz, de los órganos existentes. La política continental —léase la política latinoamericana de Estados Unidos— tendría que reorganizarse y redefinirse. La Operación Panamericana de Kubitschek era un llamamiento a todos los gobiernos del sur del Bravo para utilizar sus recursos disponibles en un esfuerzo combinado para elevar el nivel

de vida y evitar el estancamiento, que abriría la puerta a la corrupción y deterioro de la democracia y a la oligarquía tiránica.

Aunque un tanto difusa, la proclamación de Kubitschek representaba en cierta forma, razonablemente, las aspiraciones de Latinoamérica en ese momento, un pendón en torno al cual reagrupar filosofías y acciones. Debe reconocerse que si la Alianza para el Progreso tiene un espíritu, éste, así como el concepto de continentalidad que se le pueda asignar, deben su esencia a la declaración del presidente brasileño.

El Acta de Bogotá, 1960. La Operación Panamericana tuvo una influencia inmediata. Fue instrumental para que se creara el Comité de los 21, dentro del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), en el mismo 1958, para planear nuevas medidas de cooperación económica. Un producto directo es el Acta de Bogotá de 1960, que propone medidas para el mejoramiento social y el desenvolvimiento económico, así como la creación de un fondo especial para el progreso social, por cuenta de Estados Unidos. En ella se hace hincapié en la cooperación multilateral, recogiendo el llamamiento de Kubitschek. Se incluyen en el Acta muy importantes ideas, y se destaca que la educación, la vivienda y la salubridad son tan elementales para el bienestar del hombre americano como la presencia de nuevas industrias.

2. *El orto de la Alianza*

Hacia falta, sin embargo, para poner en práctica todos estos brillantes postulados, el respaldo de Estados Unidos y, además, que alguna personalidad política relevante le imprimiera carisma. Era necesario asimismo que se discerniera algún plan realista de financiamientos y de acción.

Tocó al presidente Kennedy plasmar y concretar las ideas existentes, comunicarles lustre, darles un nombre sugestivo y halagüeño y poner las bases para su realización factible. En su discurso inaugural, de enero de 1961, expresó la denominación de este programa,³ apenas concebido.

Más tarde, el 13 de marzo, en la Casa Blanca, el propio Kennedy expidió ante los diplomáticos latinoamericanos acreditados en Washington una sorprendente declaración, de mucho contenido político, llena de promesas para nuestro hemisferio, y en donde están virtualmente contenidos los postulados y los principios de la ALPRO.⁴ Anunció que Estados Unidos estaba dispuesto a destinar a América Latina unos veinte mil millones de dólares en una década, por la vía de asistencia y de in-

³ *Excelsior*, enero 21 de 1961, pp. 1 y 9.

⁴ *Excelsior*, marzo 14 de 1961, p. 1. Véase asimismo *Ideario y planificación de la Alianza para el Progreso*, CIES, Reunión Especial a Nivel Ministerial, Punta del Este, agosto de 1961.

versiones, si esta parte del mundo podría dedicar a su vez cien mil millones a programas de desarrollo social y económico.

Hizo saber, a guisa de incitación, que iría a conseguir inmediatamente del Congreso de los Estados Unidos unos quinientos millones de dólares para constituir desde luego el Fondo Fiduciario para el Progreso Social acordado en el Acta de Bogotá. En esta pieza oratoria están contenidas las bases de la Alianza.

Con tan excelentes auspicios, con patrocinio de tan formidable estadista, las esperanzas crecieron y el escepticismo retrocedió un tanto. Tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, una reunión especial del CIES y el 17 de agosto de 1961 las naciones americanas suscribieron ahí ese importante instrumento, la Carta de Punta del Este, que contiene un ambicioso plan para lograr el desenvolvimiento económico de la América Latina, la mejoría social, la estabilidad política y el bienestar de todos estos pueblos. Se dice que existen muchos puntos de semejanza entre la Carta y el Manifiesto Comunista⁵ en tanto que ambas son proclamaciones para un cambio social súbito, y proponen medios y directivas atrevidas y novedosas para la época, pero los dos documentos tienen también mucho de dogmático, de irrealizable y de futurista.

La Carta de Punta del Este constituye una enunciación de los males de América y de sus posibles remedios, una especie de conciencia ética, una brillante promesa de reforma, y una postulación de lo que debería hacerse para lograr un esplendente desarrollo económico, políticos y social en la América Latina en un período de diez años, arrumbando las antiguas estructuras.

Kennedy le comunicó un hábito de cruzada apremiante, una mística especial, y en su torno se tejieron grandiosas ilusiones. Constituyó por esos días ese documento una síntesis magnífica de los sentimientos imperantes. Significó prácticamente una nueva versión de la Política del Buen Vecino, de proyecciones aún mayores.

3. *Esencia, metas y prescripciones de la ALPRO*

El nombre de Alianza es equívoco, pues no se trata de una unión de Estados. La ALPRO no es precisamente una institución. No es tampoco un programa de ayuda de Estados Unidos. Si hay que calificarla, puede decirse que la ALPRO es una política y un mecanismo, propuestos como un catalizador dinámico del desenvolvimiento de Latinoamérica, como estimulante para alcanzar un nivel de vida muy elevado y un completo bienestar general.

La Alianza fue diseñada sobre el trazo del Plan Marshall, pero existen diferencias respecto de éste. El plan de recuperación de Europa im-

⁵ Seers, Dudley, "Latin American and United States Policy", en *Political Quarterly*, abril-junio de 1963, núm. 34, p. 2.

plicaba una ayuda económica considerable, sin condiciones, a base de donaciones reales o ficticias, en tanto que en la Alianza los recursos que se aportan son en la forma de créditos y de inversión privada. Otro factor de diferencia es que en el caso de la ALPRO los gobiernos que reciben la ayuda son el principal animador e inversionista, ya que toca al sector oficial, en nuestro continente, la función principal en el desarrollo. En lo que se refiere al monto, la suma pensada para la ALPRO no llegaría ni al 25 % de aquella aportada a Europa.

Las metas de la Alianza son extremadamente ambiciosas y revelan que existió al lanzarla una regular ignorancia de los problemas y de sus posibles soluciones inmediatas. Al través de la acción contemplada en la Carta de Punta del Este debería pugnarse: *a)* por mejorar y reforzar las instituciones democráticas; *b)* acelerar el desarrollo económico y social; *c)* ejecutar programas de vivienda en la ciudad y en el campo; *d)* alentar programas de reforma agraria; *e)* asegurar a los trabajadores justa remuneración y adecuadas condiciones de trabajo; *f)* erradicar el analfabetismo e incrementar las facilidades para la educación superior; *g)* desarrollar programas de salubridad e higiene; *h)* reformar las leyes de impuestos; *i)* mantener políticas monetarias y fiscales sanas; *j)* estimular la iniciativa privada; *k)* mejorar la estructura de la administración pública y, finalmente, *l)* acelerar la integración económica de la América Latina. Se trata de toda una empresa, no realizable quizás en un par de generaciones. Sólo la personalidad carismática del presidente Kennedy pudo hacer posible que esta retórica postulación, tan despegada de la realidad, recibiera una acogida tan inmediata y tan extensa.

La Alianza se inspira en la filosofía de la autoayuda, esto es, sólo aquellos capaces de planear y emprender un auténtico desarrollo merecen la parte de la asistencia del gobierno norteamericano. La ALPRO constituye una manera de incitar a los regímenes latinoamericanos a emprender un esfuerzo inicial con la promesa de cierto auxilio y de mucha simpatía; es a la vez un recordatorio a los gobernantes que no debieran aplazar la reforma social, política y económica por más tiempo. Aquí reside la característica peculiar de la Alianza, ya que los países de ella beneficiados han de participar con sus propios recursos en un 80 % del importe del programa, y el gobierno de Estados Unidos aportaría sólo el 20 % restante, a razón de mil millones de dólares por año, por lo menos, para complementar el programa respectivo, con créditos, donaciones disimuladas, donaciones puras y otros medios que se describen más adelante.

Otro principio se finca en la estabilidad interna. Los gobiernos de América Latina que demuestran su determinación para estimular reformas económicas, administrativas y sociales son acreedores a una porción mayor de los fondos destinados a ese programa de la Alianza.

Otro principio más imbibido en la ALPRO es el desarrollo balanceado. Solamente aquellas naciones que muestren estar orientadas hacia un des-

envolvimiento armónico social, político y económico son titulares a que se les suministre fondos.

4. *Los órganos de la Alianza*

Uno de los pecados originales de la ALPRO es que nació careciendo de una estructura orgánica, de manera de realizar sus postulados. Lo lógico hubiera sido esperar que la Organización de los Estados Americanos se soltara creando planes, instituciones, oficinas y departamentos para poner en práctica los objetivos y los métodos de la Alianza, mas, en lugar de ello, hubo recelo y muestras de torpe burocratismo, amén de discordia por lo que se refiere a ejercicio de fondos. Ahí residió pues una de las fallas mayores de la ALPRO, pues la OEA embebida en sus enredos políticos, se quedó a la zaga. No fue capaz de iniciar programas o estudios coherentes, ni de recomendar métodos de cooperación, por ejemplo, multilaterales.

En cambio, a la sombra del dinamismo propio de un programa como la Alianza fueron surgiendo después un gran número de cuerpos y de órganos de crecimiento anómalo, separados de la OEA, y que proliferaron en un ambiente inadecuado, con falta de personal experimentado, y ayunos de ideales prefijados. Se advierte repetición costosa y mucha superfluidad.

Lo que pudiera considerarse como órganos de la Alianza para el Progreso lo vienen a ser sólo indirectamente, y le comunican además una indeseable difusión. En la mayoría de ellos tiene marcado predominio Estados Unidos, con lo cual la asistencia o ayuda se vuelve bilateral, engorrosa y en ocasiones, inoportuna. Las llamadas "instituciones" de la Alianza sólo están lejanamente relacionadas con ella. Entre otras figuran predominantemente las que se mencionan en seguida:

a) El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creado en 1959 por 20 países americanos que son signatarios de la Carta de la Alianza, y que tiene un capital de unos 500 millones de dólares; se guía en sus operaciones por las reglas bancarias usuales, que hacen que sus préstamos no resulten atractivos. El Banco maneja a la vez el Fondo Fiduciario para el Progreso Social, instituido por Estados Unidos, y que consiste en una suma de 500 millones de dólares, de los cuales 394 se destinan a préstamos destinados a viviendas, abastecimientos de agua potable, drenaje, ajustes de tierra rural; 100 millones para la Agencia para el Desarrollo Internacional de que se habla abajo, y 6 millones más dados a la Unión Panamericana para reforzar las empresas del CIES. (Este Fondo de 500 millones se agotó desde los primeros meses e infortunadamente no ha sido reconstituido.)

b) El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial, que dedica una pequeña porción de sus operaciones

a América Latina principalmente en programas de infraestructura, como energía, riego y transporte. La característica esencial de esos préstamos es la intención de servir como canal para el movimiento de capital privado en inversiones internacionales.

c) La Corporación Financiera Internacional (CFI) es en cierta forma una filial del Banco Mundial, instituida para complementar la acción del Banco para el propósito de alentar, juntamente con intereses privados, el establecimiento, la mejoría y la expansión de empresas privadas de carácter productivo en los Estados miembros, y más especialmente, en los menos desarrollados. La Corporación Financiera participa en calidad de socio en las empresas beneficiarias de los créditos.

d) La Asociación Internacional de Desarrollo (AID) es también subsidiaria del Banco Mundial, y tiene como función principal impartir créditos a los países en desarrollo en condiciones más flexibles de plazo, interés y garantía.

e) El Fondo Monetario Internacional (FMI), que como se recuerda, fue creado para la cooperación monetaria entre los Estados y para auxiliar a los países a solucionar sus problemas de devaluaciones y desajustes en la balanza de pagos, con el propósito de establecer la estabilidad monetaria en todas partes. En el caso de América Latina ello permite que los países hagan un uso más flexible de sus reservas.

f) El Fondo Especial de las Naciones Unidas creado para determinar el potencial para el desarrollo de los recursos naturales, para adiestrar a los técnicos nativos en las aptitudes para hacer que esas reservas resulten más productivas, y para reforzar las instituciones que tienen importancia en la estrategia del desarrollo.

g) La Agencia para el Desarrollo Internacional (Agency for International Development, AID), una dependencia del gobierno de Estados Unidos para administrar programas de ayuda exterior, capaz de facilitar préstamos de carácter público, pero que aún no muestra sus auténticas posibilidades.

h) El EXIMBANK, o Export-Import Bank, una institución bancaria norteamericana dedicada a financiar las compras de equipo hechas en Estados Unidos por los solicitantes de crédito, y en ocasiones, a facilitar créditos de emergencia para que los países puedan mantener el ritmo y el nivel de importaciones norteamericanas en momentos de problemas de balanza de pagos.

i) La CEPAL, Comisión Económica para América Latina, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, cuyos estudios han servido para estimular el desenvolvimiento, y han sido instrumentales para el Mercomún Centroamericano y la ALALC, y que desempeña una función áulica.

j) La Compañía ADELA de Inversiones, un raro consorcio que agrupa empresas de Europa occidental, Estados Unidos, Canadá y el Japón para el fin de estimular las empresas privadas en la América Latina.

k) El Coordinador de la Alianza para el Progreso, funcionario de la administración norteamericana, que se fusionó en 1964 con el cargo de Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, significando un retroceso, y la vuelta a la concepción unilateral de la asistencia económica.

l) El Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), creado en 1963, una comisión especial y permanente del Consejo Interamericano Económico y Social para que "represente multilateralmente la Alianza para el Progreso y, con el mismo carácter, coordine y promueva su acción de acuerdo con la Carta de Punta del Este".⁶

Los intentos para superar esa carencia orgánica son bastante mediocres. En 1961 se formó el cuerpo de Nueve Expertos (Nine Wise Men)⁷ que llegó a convertirse, meses más tarde, en el brazo técnico del CIAP. La función de este organismo es analizar y evaluar los programas de desarrollo económico y social que presentaran los países, para formular recomendaciones apropiadas. Empero, varios de sus miembros, incóformes con las limitadas funciones asignadas, señalaron desde 1962 la conveniencia de que se les autorizara examinar la coordinación internacional de cada país. Por ello el CIES designó a dos de los Nueve, a Kubitschek y a Lleras Camargo, para examinar la estructura entera de la ALPRO y la organización de sus actividades. Una de las sugerencias de este comité fue la creación de una Comisión Interamericana de Desarrollo, compuesta de seis miembros latinoamericanos y uno de Estados Unidos, y así nació el CIAP. Se intentaba que este cuerpo fuese el vínculo con la Organización de los Estados Americanos, a través del CIES, porque se juzgó que la Alianza operaba en forma demasiado desligada.

En las reformas que en Buenos Aires, a principios de 1967, se hicieron a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el CIAP se convierte en una Comisión Ejecutiva permanente del CIES,⁸ al grado de que puede pensarse que existe una identificación entre el CIES y el CIAP, pero esto es sólo en teoría. El empeño ha sido tímido e infructuoso. Los Estados Unidos no admiten la menor mengua de su soberanía económica y sólo aceptan una participación en la toma de decisiones en el Banco Interamericano, siempre y cuando los países latinoamericanos se sujeten al procedimiento de cribado de sus peticiones por el Comité de los Nueve. Las repúblicas del sur contemplarían con agrado que se crearan instituciones interamericanas, capaces de obtener y asignar fondos, sin necesidad de aceptar la disciplina de la inspección. Pero las medidas orgánicas y funcionales tomadas hasta ahora ni siquiera van a la mitad del camino.

Se advierte, pues, que la ALPRO resulta una entidad al mismo tiempo muy compleja y muy sutil, y que se presta a confusiones y excesos. Está

⁶ Resolución de la Segunda Reunión Anual del CIES al nivel ministerial, São Paulo, noviembre, 1963.

⁷ Carta de Punta del Este, capítulo V.

⁸ Artículos 97, 98, 149 del Protocolo de Buenos Aires.

carente de órganos centrales, capaces de orientar y de coordinar, con facultades de decisión. La coordinación, o simplemente alguna orientación, para todos esos órganos es una tarea formidable que no se ha emprendido siquiera. El darle un aspecto multilateral a las actividades de todas las entidades o "instituciones" de la Alianza es labor para una legión de expertos, y eso en el caso de que se aceptara la presencia de ellos.

Todo esto hace que el funcionamiento de la Alianza sea por fuerza lento, difuso y complicado. Realmente, sólo unos cuantos entendidos podrían beneficiar a sus países derivando hacia ellos la operación de este singular programa. Casi no parece haber una relación directa entre el programa local de desarrollo, la necesidad de fondos, la manera de obtenerlos, la institución a la que toque intervenir y la determinación final sobre si se conceden. El factor tiempo también es desalentador: entre el estudio de un proyecto por financiar, el plan, la petición, el préstamo y el contrato para la ejecución de la obra respectiva transcurren meses, si no años. El acto inicial para la ayuda, que es la presentación de un programa congruente y aceptable, es una cuestión formidable: la planeación es patrimonio sólo de los países más adelantados, que cuentan con los recursos técnicos y humanos suficientes. Las naciones débiles escasamente podrían dedicarse a una planificación en forma.

6. *Apreciación y perspectivas*

Se imputan a la Alianza para el Progreso hondas y numerosas fallas, y sólo unos cuantos aciertos. Repasemos unas y otros.

Primeramente se indica que la ALPRO resulta anacrónica, pues debió haberse lanzado diez años antes; cuando había mejores coyunturas, y no se había producido el resentimiento y la desconfianza de los años sesenta. Se le achaca una carencia absoluta de liderato y de inspiración, y la ausencia de una doctrina política coherente.

Los expertos señalan además que se encuentra asociada por entero a Estados Unidos, lo que le da un carácter bilateral —o más bien unilateral— sujeto a los vaivenes de la política exterior de ese país. Para algunos, se trata sólo de una operación burocrática de Washington, y no de una empresa comunitaria.

Todos los proyectos realizados al amparo de la Alianza son limitados, para áreas también limitadas. No ha habido un solo programa de ámbito nacional, que probara sus pretendidas excelencias.

Se encuentra que es difícil hacerle atmósfera local, no sólo por lo complicado de su aparato, sino también porque entraña sacudir la maquinaria institucional existente. Su fraseología aparece como peligrosa para los grupos tradicionalistas o conservadores.

También se indica que pone mucho acento en la capacidad del país receptor para contribuir con su parte económica, para emprender a la

vez reformas estructurales vitales, y para configurar difíciles planes de desarrollo económico. El costo de éstos últimos puede llegar a afectar gravemente la débil economía doméstica, sin perjuicio de que se carece de expertos capaces en el número suficiente, y con la necesaria fuerza política para influir el programa de desarrollo y orientarlo.

Se ha criticado que la Alianza no se haya dirigido en ningún caso a mejorar la educación técnica y la superior, y que tiene una superabundancia de liturgia, de propaganda y de lemas enfáticos y vacíos. También se señala que la Alianza supone una reforma agraria que resulta casi imposible, por lo menos en la gran mayoría de las naciones de la América Latina, lo cual la vuelve ilusoria desde el origen.

Se dice igualmente que los gobiernos propenden a hacer uso de los fondos que pueden conseguir, para no dejar pasar la oportunidad de financiamiento, alterando el ritmo de programas y gravando innecesariamente a los países. Se comenta desfavorablemente al mismo tiempo que los préstamos son "duros", en condiciones muy apretadas, que ahogan a los beneficiarios, y que además, nunca se han cumplido los niveles anuales calculados. También se apunta que la suma estimada para asistencia, 20 mil millones de dólares en diez años, es absolutamente corta, y que lo dedicado hasta ahora ha sido escaso e inoportuno.

Se le achaca además que en ocasiones hay desvíos de las metas, cuando por ejemplo la ayuda se traduce en costosos pertrechos militares, favoreciendo además la perpetuación del *status quo* y el mantenimiento de las dictaduras.

La Alianza, se comenta también, es un aparejo innecesario, pues antes se prestaban normalmente créditos y asistencia, y ahora se les rodea de condiciones y de requerimientos, haciendo padecer a los países solicitantes humillaciones y publicidad innecesarias. Se encuentra, que, a lo más, puede resultar útil en contadas ocasiones, al tratarse de naciones ya en francas vías de desarrollo, pero ineficaz para los Estados de otras características.

Por último, se ha llegado a afirmar que la infusión de capital no guarda siempre relación necesaria con el progreso social de la nación, ni con su desarrollo económico, ni tampoco con la estabilidad política; que la democracia no deviene ni se mantiene tan sólo por la inyección de dinero. En la ALPRO todo gira alrededor de la afluencia: al conseguirse la mejoría económica todo lo demás viene por añadidura: sanas instituciones democráticas, administración honesta y capaz, organización política adecuada, estabilidad internacional, pero se olvidaron de los factores que preservan la libertad y la dignidad del individuo, y que no dependen de una simple operación bancaria.

De otro lado, deben acreditarse a la Alianza pequeños éxitos. En varios países, pocos, ha traído beneficios limitados de orden material, así como el empeño de una reestructuración administrativa y tibias reformas políticas o electorales.

Ha de reconocérsele también que ha logrado despertar un sentido de inconformidad con el *status quo* y de urgencia de cambio dinámico. Ha propagado la idea de que hay mucho por hacer por las masas desposeídas, y un poco, la noción de la dignidad de la persona humana de todas las clases y la necesidad de guiarle y darle bienestar.

Tenemos que admitir asimismo que, por lo menos, también es útil para que la conciencia y el ideario latinoamericano sobre cooperación económica, política y social vayan penetrando a los grandes organismos encargados de la ayuda externa.

Como quiera que sea, la ALPRO no ha mostrado bondad importante, ni ha sido empleada con talento ni oportunidad. Para probar sus méritos debería dedicarse, por ejemplo, a un solo programa realizable y factible, a un solo empeño de carácter continental o multinacional, v. gr., el establecimiento de una cuenca hidrográfica en una zona que para ello se prestase, o la construcción de una vía de comunicación que beneficiara a varias naciones, o bien, dedicarse por un tiempo a un solo país, para mostrar cómo pueden hacerse las cosas. Mientras tanto, está en entredicho.

El balance de los seis años de vida de la ALPRO la exhiben como un proceso que parece necesitar una reorganización capital y una reducción a justos y modestos linderos. Si, por otra parte, los países latinoamericanos decidieran adquirir la "conciencia del desarrollo", se resolvieran a romper los tabús tradicionales, y a atacar ciertos arreglos productivos que parecen intocables, esto solo, de lograrse, haría superflua a la Alianza y su carácter tutelar, que no deja de lastimar.