LA ALIANZA PARA EL PROGRESO EN RETROSPECTIVA

Hacia mejores políticas norteamericanas para la década de 1970

ABRAHAM F. LOWENTHAL*

I

HAN PASADO más de diez años desde que Fidel Castro entró triunfalmente a la Habana. Ha transcurrido casi el mismo tiempo desde que se proclamó la Alianza para el Progreso. Durante este periodo mucho ha cambiado, tanto en América Latina como en Estados Unidos. Mucho ha pasado en el Hemisferio y aún más, tal vez, ha dejado de ocurrir.

Cualesquiera que sean sus motivaciones y resultados, ha sido oportuno el intento del presidente Nixon de revisar las políticas de Estados Unidos hacia América Latina. Muchas de las premisas de la política norteamericana en el plano mundial, y en particular en este Hemisferio, habían resultado patentemente defectuosas o habían sido en forma activa socavadas por los sucesos del decenio. La forma en que el gobierno de Estados Unidos abordaba a América Latina había llegado a caracterizarse por *slogans* con poca substancia y por programas sin un propósito claro. Las contradicciones y la confusión abundaban; la brecha entre la retórica de la Alianza y la realidad interamericana había llegado a ser penosa y vergonzosa.

Uno de los propósitos de este breve ensayo es contribuir a la actual redefinición de la política de Estados Unidos hacia América Latina, demostrando que muchas de las premisas fundamentales de la Alianza para el Progreso tienen que ser desechadas hoy día. Muchos de los programas de la Alianza estaban basados en suposiciones infundadas que han sido puestas a prueba por la experiencia de la última década.

Existe el peligro, sin embargo, de que surjan nuevos *clichés* para reemplazar a los de los años sesenta y que el optimismo fácil y el ardor excesivo con que el gobierno de Kennedy abordó a América Latina puedan ser desplazados por un pesimismo y un alejamiento exagerados. La tendencia actual está encaminada a desacreditar por completo

* Representante Adjunto de la Fundación Ford en Lima (Perú). Este ensayo se presentó por primera vez en junio de 1969 al Grupo de Estudios Latinoamericanos de la *Brookings Institution* (Washington, D. C.) La versión original en inglés aparece en *Foreign Affairs*, abril, 1970. Esta traducción se publica con permiso de la mencionada revista (Copyright por el *Council on Foreign Relations, Inc.*, Nueva York). (N. R.)

la Alianza en todos sus aspectos. Mi segunda finalidad en este ensayo es la de contrarrestar esa tendencia, concentrando la atención sobre aquellas conclusiones que son pertinentes al mejoramiento de la política estadounidense para los años setenta.

II

La política norteamericana hacia América Latina durante los primeros años de la década de los sesenta puede ser convenientemente considerada con arreglo a diez premisas claves de la Alianza para el Progreso. No todos los postulados fueron aceptados por cada uno de los arquitectos de la Alianza en la forma en que aquí se enuncian, pero tomados en su conjunto representan un resumen razonable de las opiniones compartidas por aquellos que formularon las declaraciones de Washington y su comportamiento hacia América Latina durante los años del gobierno de Kennedy.

1. Había una creencia ampliamente difundida en el sentido de que el régimen de Castro en Cuba representaba la base de vanguardia de una amenaza soviética (o aún "sino-soviética") a los intereses de Estados Unidos en el Hemisferio, y que la URSS buscaría otras bases semejantes. Se pensaba que Cuba significaba una amenaza potencialmente muy grave para la seguridad de Estados Unidos: de manera directa, por sus vínculos con el movimiento comunista internacional, y, de manera indirecta, por su apoyo a los grupos subversivos en otras partes de América Latina.

2. Washington experimentaba una genuina sensación de urgencia a propósito de América Latina. Se temía que el descontento estaba aumentando rápidamente en América Latina, sobre todo en las ciudades florecientes y entre los campesinos y obreros, y que los movimientos políticos radicales se fortalecerían. Se esperaba que el ejemplo de Castro podría ser seguido pronto en otras partes del Hemisferio. Se decía que en América Latina la hora era "un minuto para la medianoche", y que pronto ocurriría allí una "evolución o una revolución". Y que sólo el apoyo de Estados Unidos a reformas de largo alcance podría evitar la violencia.

3. Parecía que América Latina estaba pasando por el "crepúsculo de los tiranos". Aunque se temía el alzamiento de movimientos castristas, muchas personas en aquel entonces influyentes en Estados Unidos y en América Latina, creían que como alternativa la reforma evolucionista podría ser adelantada bajo el liderazgo de los políticos socialdemócratas de la generación de 1930. Se esperaba que estos líderes construyeran su base política con el apoyo de los "sectores medios", a quienes se les suponía comprometidos a apoyar la democracia política, el progreso social y el desarrollo económico. El apoyo de Estados Unidos a los dirigentes demócratas de América Latina, según se creía, les ayudaría de manera importante.

4. Un crecimiento económico rápido para América Latina fue pronosticado y prometido en Punta del Este. Se esperaba una afluencia

continua y elevada de capital externo a la región, proveniente de fuentes tanto públicas como privadas. Se pensó que la expansión de los recursos en divisas disponibles para inversión procedentes de la ayuda concesional y directamente de fuentes privadas, tendrían un impacto positivo y muy significativo sobre la tasa de crecimiento económico de América Latina.

5. Se creía que el crecimiento económico de América Latina sería ayudado de manera substancial mediante la aceptación por el gobierno de Estados Unidos de dos instrumentos por mucho tiempo propugnados por los latinoamericanos: la integración económica regional y los convenios internacionales sobre productos.

6. Se creía que poniendo énfasis en la planeación nacional, las revisiones anuales globales y el uso de la ayuda económica internacional, sería posible mejorar de manera importante la distribución de los recursos necesarios para el desarrollo de América Latina y, en general, mejorar las políticas de desarrollo económico y social. Se atribuyó especial importancia a las medidas de reforma agraria y tributaria.

7. Se creía, o al menos se anhelaba fervientemente, que la intervención política directa de los militares latinoamericanos iba en decadencia. Se argumentaba que los programas de asistencia y entrenamiento militar de Estados Unidos, y particularmente el énfasis en programas de acción cívica, incrementarían la influencia norteamericana sobre los grupos militares de América Latina; desalentarían a los oficiales latinoamericanos de dar golpes, animándoles a apoyar los regímenes civiles; y les ayudarían a contribuir de manera más efectiva al desarrollo nacional.

8. Se suponía que el crecimiento económico, la justicia social, la estabilidad política y la democracia constitucional iban al unísono y que, por lo tanto, podrían ser adelantados de manera simultánea en América Latina. También se pensaba que todos estos objetivos eran compatibles con la protección de diferentes intereses norteamericanos en el Hemisferio, incluyendo los relacionados con la seguridad y las inversiones privadas.

9. Se decía que por primera vez los países de América Latina estaban preparados para cooperar de manera estrecha los unos con los otros en arreglos multilaterales. También se pensaba, al menos por algunos, que las positivas iniciativas del gobierno de Estados Unidos harían posible una cooperación interamericana verdaderamente efectiva. Se esperaba que el cambio en Washington abandonando la estudiada indiferencia con que abordara a América Latina durante le década de los cincuenta, en favor de un fomento activo del desarrollo de la región produciría importantes avances.

10. Por último, se creía que el público norteamericano, y en particular el Congreso y algunos grupos escogidos, estaban especialmente preocupados por América Latina y estarían dispuestos a apoyar un compromiso de asistencia económica de Estados Unidos para el área.

III

La Alianza para el Progreso fue emprendida en 1961 por un régimen que proclamaba que los norteamericanos estaban dispuestos a "pagar cualquier precio, sobrellevar cualquier carga... para asegurar la supervivencia y el buen éxito de la libertad". Para 1970, los norteamericanos evidentemente se habían cansado de los costos y las cargas de los compromisos contraídos con el extranjero y se habían vuelto escépticos en cuanto a sus beneficios.

No es nada extraño, por lo tanto, que la actual perspectiva que el gobierno de Estados Unidos tiene de América Latina sea muy diferente a la que tenía al iniciarse la década de los sesenta. Las notas claves de la Alianza para el Progreso en 1961 eran urgencia y optimismo. Los sellos que marcan la forma actual en que Washington aborda a América Latina en 1970 son, sin embargo, complacencia y desencanto. Es especialmente instructivo reexaminar las diez premisas iniciales, esquematizadas anteriormente según las juzgan muchos en Washington en 1970.

1. La Cuba de Castro ya no es percibida como la base de vanguardia de una amenaza soviética (o "sino-soviética") a los intereses de Estados Unidos.

La tibia reacción del gobierno ante el llamado del gobernador Rockefeller para la creación de un Consejo de Seguridad del Hemisferio Occidental no fue únicamente consecuencia de que Washington se apercebiera de la oposición al plan en toda América Latina, sino que derivó también en parte del hecho de que no se espera ya ninguna amenaza inmediata a la seguridad de Estados Unidos ni desde América Latina ni dentro de ella. Una amenaza directa, tal como la introducción de proyectiles estratégicos, parece poco probable debido al estado de las relaciones ruso-norteamericanas desde octubre de 1962. Existe en la actualidad un consenso general en el sentido de que el movimiento comunista internacional está fragmentado, de que la Unión Soviética no tiene mucho interés en promover "más Cubas" en América Latina y busca evitar una confrontación con Estados Unidos en este Hemisferio, y de que Cuba no es un simple satélite. Tampoco se considera probable que se materialice la amenaza indirecta representada por los grupos subversivos en América Latina. No hay un solo movimiento insurgente en la región que amenace seriamente la autoridad estatal a escala nacional. El apoyo cubano directo a la actividad guerrillera parece haber decaído de manera notable, al menos desde la muerte del "Che" Guevara, y la no cooperación rusa con tales movimientos era clara mucho antes de aquel suceso.

2. El sentido de urgencia percibido en Washington acerca de América Latina ha sido reemplazado, al finalizar la década, por una indiferencia casi universal, al menos hasta los desventurados viajes del gobernador Rockefeller.

Numerosos análisis demuestran que los habitantes urbanos pobres,

hacinados en las villas miseria de América Latina, han sido no revolucionarios y hasta antirrevolucionarios. Los campesinos también, por lo común, han resistido generalmente los llamados radicales, y los sindicatos obreros han sido una fuerza política conservadora en la mayor parte de los casos.

Hoy día, la toma de poder de Castro se atribuye, por lo general, a factores particulares del caso cubano, incluyendo una presencia norteamericana especialmente exagerada, una estructura de desarrollo económico extraordinariamente desequilibrada, y el propio carisma de Fidel. El ejemplo de Castro no ha sido seguido en Latinoamérica, donde no se ha experimentado nada que se asemeje a otro movimiento revolucionario exitoso en el decenio. En la mayor parte de América Latina no ha ocurrido reforma alguna importante ni ninguna revolución violenta; algunos observadores argumentan que ha tenido lugar un estancamiento, o aún, decadencia.

3. El reemplazo de cierto número de regímenes militares por gobiernos constitucionales de 1957 a 1961 resultó ser pasajero, pues el ciclo cambió de nuevo a partir de 1962.

Los líderes social-demócratas de la generación de 1930 ciertamente alcanzaron el poder en varios países, pero en su mayor parte resultaron ser malos reformistas, incapaces o carentes del deseo de movilizar y sostener un apoyo político amplio o implementar cambios económicos y sociales importantes. Algunos fueron más adeptos a la política del exilio que a la de programa; otros se acomodaron con demasiada facilidad a la oposición. El esperado comprometimiento democrático y progresista de los "sectores medios" resultó ser en gran parte ilusorio. Los políticos de la clase media se han mostrado comprometidos, más que a nada, a ayudar su propio ascenso; a menudo se alian con las élites tradicionales —imitando sus valores, actitudes y formas de consumo— en lugar de aliarse con aquellos que favorecen el cambio. Además, el apoyo de Estados Unidos a los dirigentes demócratas resultó ser insuficiente para evitar los golpes militares en un país tras otro, incluso después de que Washington realmente tratara de retirar el reconocimiento diplomático y suspender la ayuda a fin de reforzar su oposición a semejantes golpes.

4. Se siente ahora una decepción general acerca de la tasa de crecimiento económico de América Latina alcanzada bajo la Alianza, pues no alcanzó las metas que se fijaron en Punta del Este.

No ha habido una infusión masiva de capital externo a América Latina a partir de 1960. La afluencia de capital que la ayuda concesional y la inversión directa privada representan ha sido compensada por las erogaciones por concepto del servicio de la deuda y el flujo hacia el exterior de las remesas de capital del sector privado. La ayuda concesional nunca alcanzó los niveles previstos y ha estado realmente declinando en los últimos años. La inversión privada de Estados Unidos en América Latina encuentra cada vez más dificultades al intensificarse el nacionalismo económico. Las inversiones norteamericanas en

las industrias extractivas ya están bajo fuertes presiones en casi toda el área, y se espera que las inversiones en servicios tales como la banca y los transportes marítimos van a verse cada vez más presionadas en los próximos años.

Ha sido señalado (por el presidente Nixon, entre otros) el hecho de que la tasa global de crecimiento económico en América Latina bajo el régimen de la Alianza no ha sido más alta que la que se alcanzó en el decenio anterior, ni tan alta como en otras partes del mundo. Además, una gran parte de las ganancias que se han logrado han sido consumidas por la explosión demográfica desenfrenada; la tasa de crecimiento de la población de América Latina es actualmente la más alta que se ha registrado nunca en ninguna parte del mundo.

5. La retardada aceptación por parte del gobierno de Estados Unidos de la integración económica regional y de los convenios internacionales sobre productos, como instrumentos legítimos para asistir al desarrollo de América Latina, no tuvo el impacto dramático que los latinoamericanos habían previsto.

Se dice que el progreso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se ha visto disminuido, casi paralizado, en los últimos años, a medida que han entrado en conflicto los diversos intereses de sus miembros. El Mercado Común Centroamericano parece haber sufrido graves perjuicios por la guerra entre Honduras y El Salvador. Aun antes de la trágica confrontación, el Mercado Centroamericano había empezado a enfrentarse con serios problemas, conforme sus miembros, agobiados con dificultades de balanza de pagos e ingresos insuficientes, tomaban medidas unilaterales en violación de los acuerdos regionales. Tampoco las resoluciones internacionales sobre productos han contribuido de manera importante a la solución de los problemas económicos de América Latina. Con la excepción del Convenio Internacional sobre el Café, que ha beneficiado en forma considerable a Brasil y a Colombia, los países del hemisferio no han podido ponerse de acuerdo sobre ningún arreglo concreto.

6. Las políticas de desarrollo económico y social de América Latina, dejan todavía mucho que desear.

La mayor parte de los gobiernos de América Latina no ha contado con el apoyo político, la capacidad administrativa, ni a veces la voluntad para traducir los planes económicos sobre el papel en programas reales. La palanca de la ayuda externa para influir en la asignación de recursos o mejorar las políticas de desarrollo resultó ser muy débil.

La redistribución de la tierra ha progresado lentamente en la mayor parte del hemisferio, excepto en aquellos lugares en que una reforma agraria había precedido a la Alianza.

7. La intervención de los militares en la política de América Latina está nuevamente de moda; regímenes militares de una clase u otra gobiernan en la actualidad en Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú; hasta Chile y Venezuela han sido recientemente amenazados por movimientos militares.

Los programas norteamericanos de asistencia y ayuda militar, en lo que respecta a animar a los oficiales latinoamericanos a abstenerse de hacer política y a apoyar los regímenes civiles, son percibidos como funestos fracasos. Lejos de inducir a los militares latinoamericanos a renunciar a la política, el énfasis que Estados Unidos ha puesto en la contra-insurgencia puede haber tendido a legitimizar la participación política de las instituciones militares latinoamericanas. Puede incluso que los programas de acción cívica hayan de hecho ampliado las actividades políticas de algunos ejércitos latinoamericanos.

8. La premisa clave de la Alianza —la compatibilidad simultánea de todos sus objetivos: crecimiento económico, justicia social, estabilidad política, democracia constitucional, la promoción de intereses económicos privados norteamericanos y la protección de la seguridad nacional de Estados Unidos— ha sido continuamente socavada desde 1961. Se ha esclarecido, en cambio, que es difícil alcanzar cada uno de los objetivos de la Alianza, que quizás sea imposible lograrlos simultáneamente (al menos a corto plazo), y la improbabilidad de que la seguridad de Estados Unidos pudiera no estar amenazada, en un sentido inmediato, aun si no se obtuviera ninguna de las otras metas.

El crecimiento económico reciente en América Latina ha tendido, en muchos casos, no a avanzar la justicia social, sino a exacerbar la desigual distribución del ingreso; no a estimular cambios fundamentales, sino a fortalecer las estructuras existentes; no a promover la estabilidad, sino a elevar las expectativas e intensificar la frustración.

Los fines del crecimiento económico y la justicia social, a su vez, ya no parecen ser compatibles con aquellos de la democracia constitucional. Muchos latinoamericanos conectados con diversos aspectos de la gama política han llegado a rechazar al gobierno representativo, argumentando que los regímenes democráticos no pueden amasar suficiente poder para realizar los “cambios estructurales” que ellos sienten deben tener lugar si han de llevarse a cabo el crecimiento económico y la redistribución de los beneficios.

Los conflictos entre los inversionistas privados norteamericanos y los inversionistas y gobiernos latinoamericanos —y también entre varios intereses públicos y privados de Estados Unidos— han jalonado la Alianza; éstos han sido ejemplificados por los conflictos creados por los requisitos recientemente modificados de “adicionalidad” y ayuda “condicionada” (que subsidian exportaciones no competitivas de Estados Unidos) y por el todavía no resuelto embrollo de la *International Petroleum Company* en Perú.

9. A pesar de “la idea del Hemisferio Occidental” que dice que América del Norte y del Sur están enlazados en una relación especial y estrecha por un pasado y aspiraciones en común, la experiencia de esta década ha subrayado el hecho de que existen profundas diferencias en cultura, actitudes, fines, e intereses entre las naciones de América Latina y entre éstas y Estados Unidos.

Se ha demostrado que la cooperación entre los Estados latinoameri-

canos es difícil de lograr. Muchas naciones han preferido tratar directamente y por separado con Estados Unidos a tratar entre ellas mismas, socavando así la efectividad de algunos arreglos multilaterales. Varias formas de conflicto intra-hemisférico han acechado a las organizaciones interamericanas.

La cooperación entre los gobiernos latinoamericanos y Washington parece estar más lejana hoy que cuando empezó la Alianza. Tal vez la diplomacia personal del presidente Kennedy y la retórica elevada de Punta del Este obscurecieron temporalmente el hecho de que, lejos de identificar a Estados Unidos como un miembro de su comunidad, muchos latinoamericanos definen su intenso nacionalismo en términos antagónicos a Estados Unidos. Los latinoamericanos temen la invasión de las empresas y tecnología norteamericanas, rechazan el "imperialismo cultural" de Estados Unidos y resienten la presencia abrumadora de este país en su medio.

10. Los sucesos en el exterior y en el interior han producido en Estados Unidos una etapa de desembarazo de los compromisos extranjeros.

El sentir nacional de retirada producido por la tragedia vietnamesa, junto con las dificultades que presenta la balanza de pagos del país y la disminución de la percepción de una amenaza a la seguridad desde América Latina, se han combinado para hacer cada vez más difícil para el gobierno de Estados Unidos obtener del Congreso recursos suficientes para apoyar programas extensivos de asistencia económica directa a América Latina. En las sesiones de evaluación de la Alianza para el Progreso que en 1969 se llevaron a cabo por separado en los subcomités del Comité de Relaciones Exteriores del Senado y del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara quedó de manifiesto el escepticismo con que muchos miembros del Congreso ven ahora la Alianza.

IV

Una excesiva retórica, una urgencia exagerada y un optimismo infundado acompañaron a la Alianza para el Progreso desde el principio. Durante la década de 1960 el gobierno de Estados Unidos bajó en forma considerable el tono de su retórica, puso los problemas de América Latina en mejor perspectiva, y llegó a estar más cerca de comprender la naturaleza extraordinariamente compleja de muchos de los problemas del área.

Sin duda alguna, el resultado del enfoque de Washington sobre América Latina se ha precisado, pero hay el riesgo de que las nuevas percepciones de Washington sean, a su vez, distorsionadas por una tendencia a corregir en exceso los errores del pasado. La política estadounidense para la década de 1970 puede llegar a estar basada en premisas tan inadecuadas como aquellas en que se fundaba la Alianza, aunque por diferentes razones. Una cosa es llegar a ser un socio menos entrometido y dominante; y otra muy distinta disminuir el verdadero interés de

Estados Unidos en la común empresa del desarrollo interamericano. Una continuación de las consideraciones sobre los diez temas anteriormente discutidos sugiere que hay más razones para preocuparse por América Latina y al mismo tiempo más motivos de esperanza para la región de los que comúnmente se advierten.

1. La ausencia de una amenaza inmediata a la seguridad hemisférica no debe tomarse como una razón para dejar de prestar atención al área sino más bien como una particular oportunidad que se presenta. Estados Unidos ya no tiene que subordinar otras consideraciones a las prioridades inmediatas de defensa. Se puede permitir, e incluso ayudar, una amplia gama de esfuerzos para afrontar los problemas fundamentales de América Latina sin ningún peligro para la seguridad de Estados Unidos.

No debe suponerse, por otra parte, que no pudiera surgir una futura amenaza a la seguridad proveniente de la misma América Latina, a falta de políticas constructivas estadounidenses para la región. La preocupación del gobernador Rockefeller acerca de supuestas amenazas comunistas es anacrónica, pero todavía podrían surgir condiciones desfavorables para la seguridad de Estados Unidos. En particular, sería prudente atender con anticipación los problemas del Caribe, pues los enclaves no viables, inestables y dependientes del Caribe son especialmente susceptibles a convulsiones y cambios repentinos, a partir de los cuales pueden presentarse problemas de seguridad.

2. La complacencia acerca de la ausencia de radicalismo en la política de América Latina debe ponerse a prueba en dos terrenos diferentes. En primer lugar, puede muy bien ser prematuro descartar la posibilidad que se vio en 1961 en el sentido de que la política del área iba a radicalizarse y a hacerse cada vez más violenta. La segunda generación de los habitantes pobres del medio urbano puede muy bien resultar más revolucionaria que la de sus padres, para quienes la migración del campo a la ciudad aparecía como una mejoría visible. Los obreros pueden también radicalizarse cuando la integración regional obligue a las industrias protegidas a demostrar su capacidad productiva real. Las voces de los estudiantes de la clase media y de los profesionales, cuya predisposición anti-norteamericana fue alimentada por episodios tales como la Bahía de Cochinos y la intervención dominicana, ciertamente se han hecho más estridentes durante los años de la década de los sesenta; estos grupos pueden ver incrementada su influencia en los años setenta.

En segundo lugar, puede que haya llegado el momento de que acoja favorablemente cierto fortalecimiento de los movimientos radicales en América Latina.

Si realmente estamos preocupados por "la calidad de la vida en las Américas", deberíamos considerar con mucho cuidado quién está haciendo qué para mejorarla. Los sacerdotes jóvenes, los estudiantes universitarios, los profesionales, los organizadores de campesinos, los modernos empresarios, los dirigentes sindicales militantes y los militares naciona-

listas —ninguno de ellos especialmente amistoso hacia los Estados Unidos ni ahora ni probablemente en el futuro— son a menudo aquellos que están haciendo más para el progreso del desarrollo latinoamericano. Los encargados de formular la política de Washington deben abandonar su oposición a los movimientos nacionalistas radicales en América Latina, a menos que estén ligados a una alianza internacional dirigida en contra de Estados Unidos.

3. Sin duda, el presidente Kennedy y sus asesores sobrestimaron la capacidad y la potencialidad de algunos de los políticos social-demócratas. Sin embargo, durante la década de los sesenta hubo crecimiento y reformas importantes en varios de los países con regímenes civiles; notablemente en Venezuela, Colombia y Chile. Un análisis constructivo no debería perseguir desenmascarar a los líderes que fracasaron, sino resaltar los éxitos de las políticas reformistas, donde esto haya ocurrido así, a fin de sacar lecciones de esas experiencias.

El darse cuenta de que el poder norteamericano es limitado y de que los reformistas demócratas no pueden ser sostenidos desde afuera en contra de una fuerte oposición doméstica, no debe llevar a Estados Unidos a subestimar la influencia de sus decisiones y su ejemplo sobre la política latinoamericana. Que Estados Unidos trate a todos los regímenes latinoamericanos exactamente de la misma manera, sin tomar en cuenta su grado de libertad o represión, con tal de que no exporten la revolución —como el informe del gobernador Rockefeller parece proponer— no sólo violaría los valores de este país, sino que también debilitaría, sin duda, a los elementos decentes de la política latinoamericana. Estados Unidos debería tratar de mantener, por lo menos, un mínimo de relaciones diplomáticas con todos los gobiernos del hemisferio, incluido el de Cuba, pero deberían también continuar mostrando claramente su repugnancia por la represión y la dictadura.

4. Las cifras globales, expresadas en porcentajes, relativas al desarrollo latinoamericano, oscurecen el impresionante crecimiento absoluto en un buen número de países latinoamericanos durante los años sesenta y las notables tasas de crecimiento alcanzadas en algunos de ellos. La decepción causada por la falta de una ayuda concesional masiva hace que algunos observadores olviden que América Latina estuvo absorbiendo ayuda durante los años sesenta a un nivel tres veces más alto que el de los años cincuenta. A pesar de las dificultades enfrentadas, la inversión extranjera en América Latina (incluyendo aquella proveniente de Europa y Japón) continúa aumentando, particularmente en los sectores de manufactura y distribución.

Aún más importante es el hecho de que parece evidente que muchos de los obstáculos con que el desarrollo económico de América Latina tropezó durante los años sesenta podrían ser superados, al menos parcialmente, por las políticas tanto de América Latina como de Estados Unidos si se consideran para los años setenta. La ayuda concesional no ha resultado tan productiva como podría haber sido debido a las condiciones restrictivas y costosas a que se sujeta, a las cargas excesivas de deudas

que están soportando los gobiernos latinoamericanos, al frecuente uso que el gobierno de Estados Unidos hace de la ayuda financiera como medio de lograr objetivos políticos a corto plazo y al proceso de autorización anual por el Congreso estadounidense que imposibilita un planeamiento efectivo a largo plazo. Las dificultades que a menudo han encontrado las empresas privadas norteamericanas en América Latina han sido el resultado del fracaso de los regímenes latinoamericanos en el establecimiento de líneas claras y consistentes que sirvan de orientación a la inversión extranjera, por un lado, y por el otro, de la falta de percepción de las corporaciones norteamericanas para adoptar políticas de acción que se ajusten a la realidad latinoamericana de hoy. El impacto de la expansión demográfica sobre el desarrollo latinoamericano se ha visto lamentablemente multiplicado por la relativa lentitud con que los países latinoamericanos han adoptado políticas y programas nacionales sobre población.

Estados Unidos puede y debe ayudar a quitar esos obstáculos. Aquellas condiciones impuestas sobre la ayuda que están encaminadas a promover intereses especiales o a ayudar objetivos políticos inmediatos deben terminarse, las cargas de las deudas contraídas por América Latina deben aliviarse y deben autorizarse compromisos de ayuda a largo plazo. Las inversiones extranjeras (y las desinversiones) deben hacerse de forma que la contribución al desarrollo latinoamericano sea máxima, en primer lugar reconociendo que la liquidación de las inversiones estadounidenses en algunos campos redundaría en provecho tanto de Estados Unidos como de América Latina, y en segundo favoreciendo algunas formas y tipo específicos de inversiones.

Las leyes tributarias estadounidenses deben corregirse para facilitar iniciativas conjuntas norteamericanas y latinoamericanas en el extranjero y permitir a las empresas estadounidenses, así como a sus filiales extranjeras de América Latina, balancear sus pérdidas en el extranjero con las ganancias obtenidas en Estados Unidos. Se deben respaldar planes imaginativos, tales como los que está desarrollando ADELA, que permitan a las firmas estadounidenses transferir a América Latina capital, tecnología y capacidad de gerencia durante intervalos de tiempo fijos y con beneficios razonables, sin quitar a América Latina el control de la empresa. Washington debe apoyar y financiar, siempre dentro de un plan global de desarrollo económico y social, aquellos esfuerzos públicos y privados que discretamente ayuden a los latinoamericanos a enfrentarse con sus problemas demográficos.

5. Algunos latinoamericanos habían desarrollado ciertas expectativas durante los años cincuenta en el sentido de que la integración económica regional y los convenios internacionales sobre productos podrían convertirse en panaceas para la región y aunque éstas no se vieron confirmadas por la experiencia de los años sesenta, cada uno de estos instrumentos ha contribuido de manera sustancial al crecimiento económico del área. El Mercado Común Centroamericano, en particular, ha estimulado un comercio creciente entre sus miembros y ha ayudado nota-

blemente a la expansión del área. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) también ha aportado beneficios importantes al comercio interregional y la reciente disminución global en su ritmo de crecimiento ha sido parcialmente compensada por la creación del acuerdo subregional andino.

Un análisis retrospectivo sugiere que la decisión del gobierno de Johnson de abrazar la causa de la integración regional en 1967 puede haber sido en realidad contraproducente. Muchos latinoamericanos llegaron a sospechar que la ALALC era en realidad una estrategia para favorecer a las inversiones e intereses norteamericanos en América Latina y que, por lo tanto, una integración regional debería ser resistida. Los intentos de Estados Unidos para ayudar al fortalecimiento de los convenios de integración regional deben ser, en los años setenta, más hábiles y más sensibles. El énfasis del presidente Nixon en el sentido de que Estados Unidos desea dar ayuda sólo en los casos que ésta sea solicitada, es un cambio de estilo elogiable. Lo que se necesita ahora son indicaciones positivas de que Washington aceptaría considerar posibilidades tales como la de contribuir a un "fondo amortiguador" que proveyera créditos provisorios para atenuar los déficits de balanza de pagos que surjan del proceso integrativo; ayudar a la capacitación de obreros desplazados por la integración regional; y colaborar con los latinoamericanos en la preparación y financiación de sus proyectos multinacionales.

Por lo que toca a los convenios sobre productos, no se debe subestimar lo que Brasil y Colombia han logrado con el Convenio Internacional sobre el Café; de ahí que deban intensificarse los esfuerzos para corregir las imperfecciones de este instrumento. Asimismo, puede ser que las condiciones de los años setenta permitan una ampliación de tales medidas internacionales, en particular para beneficiar a los productores de azúcar del Caribe.

Además de estas posibilidades debe darse prioridad al diseño de nuevos arreglos tendientes a beneficiar el desarrollo latinoamericano. Estados Unidos ha iniciado este proceso terminando con ciertas restricciones que afectan a unas cuantas exportaciones latinoamericanas, disminuyendo algunas tarifas, afirmando su apoyo a las preferencias internacionales por parte de los países industriales en favor de los países menos desarrollados, y, sobre todo, indicando que estaría dispuesto a considerar el otorgamiento de preferencias arancelarias generales a los países menos aventajados que no están recibiendo todavía preferencias especiales de ningún grupo o país metropolitano. Lo que se necesita es más acción siguiendo estas directrices —por ejemplo, rebajando las cuotas de productos agrícolas y otros productos primarios y reduciendo las altas tarifas vigentes sobre materias primas elaboradas— e intensificar los esfuerzos para obtener la aprobación del Congreso cuando ésta sea necesaria.

6. Aunque ciertamente es menester que se mejoren mucho más todavía las políticas latinoamericanas de desarrollo económico y social, en particular en relación con la asignación de los recursos escasos, si se

quiere que los objetivos de la Alianza se logren algún día no puede pasarse por alto el progreso alcanzado durante la década de los sesenta. En algunos países se dio una disminución en los recursos presupuestarios con fines militares, mientras que en casi todos se registró una alza en aquellos destinados a invertir en educación y obras de infraestructura física. Las agencias de planeación nacional de varios países aumentaron su competencia y, en unos cuantos, ganaron importante influencia. Varios países introdujeron reformas tributarias, tanto legislativas como administrativas, aumentando con ello las rentas públicas y haciendo la tributación algo menos regresiva. Los funcionarios que administran la ayuda estadounidense usaron las técnicas de préstamo por programa y sector para respaldar programas de desarrollo particularmente bien proyectados.

Lo que se necesita en los años setenta es el reforzamiento de estas tendencias, sobre todo fomentando en las instituciones multilaterales—incluyendo la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo— la incorporación del criterio de autoayuda en sus procedimientos de revisión anual. El discurso del presidente Nixon del 31 de octubre no tomó en cuenta para nada el interés que tiene el gobierno de Estados Unidos en apoyar estas reformas latinoamericanas; la mejor manera de demostrar la prioridad que Washington continúa dando a tales medidas podría ser el hacer que una gran parte de la ayuda de Estados Unidos sea función del ritmo de marcha de los programas de reforma. Esto debe hacerse según el dictamen del CIAP o de otro grupo asesor multilateral similar a él.

7. Los programas de asistencia militar de Washington resultaron peor que ineficaces en los años sesenta, pues en algunos casos su efecto real fue probablemente disminuir la influencia de Estados Unidos en ciertos ejércitos latinoamericanos. Al menos en algunos países, los oficiales latinoamericanos han llegado a resistir los programas de acción cívica por considerarlos como imposiciones de Estados Unidos y particularmente se han opuesto a los intentos norteamericanos de decidir respecto al equipo que deben tener. A pesar de los intereses creados, burocráticos y de otro tipo, deben llevarse a cabo las recomendaciones del gobernador Rockefeller de terminar las misiones permanentes de asistencia militar norteamericana y de renunciar a los vanos intentos de determinar la clase de equipo que los países latinoamericanos deben comprar.

En forma paradójica, el fracaso de Estados Unidos para prevenir el resurgimiento de los gobiernos militares en América Latina no significa necesariamente un revés para los objetivos fundamentales que persigue la Alianza. Algunos regímenes militares—sobre todo el de Perú— parecen ser de nuevo corte y aparentemente están desarrollando las principales reformas orientadas hacia el logro de un desarrollo importante, en contraste con lo que los regímenes civiles habían venido prometiando durante años sin ningún resultado. Estados Unidos debe mantenerse alerta a fin de analizar cada situación por separado, sin referirse a los estereotipos establecidos, y debe tratar de ayudar a los regímenes mili-

tares que estén llevando a cabo políticas social y económicamente progresistas con tal de que eviten la represión.

8. Tal vez la lección más importante que se puede obtener de la década de los años sesenta es precisamente lo poco realista que era la premisa original de que todos los objetivos de la Alianza declaradas o no declaradas podrían ser perseguidos de manera simultánea. Lo que se necesita para los años setenta, sin embargo, no es abandonar ninguna de las metas principales de la Alianza, sino definir con más cuidado qué es lo más esencial de cada una de éstas y estructurar mejor las prioridades en razón al tiempo. La seguridad norteamericana debe concebirse, no meramente como la ausencia de proyectiles y guerrillas, sino como la presencia de un ambiente propicio para el desarrollo de los ideales nacionales y hemisféricos. La estabilidad política debe pensarse no como la permanencia en el poder de un régimen particular en un período dado, sino como la capacidad continua de las instituciones políticas para responder a las demandas sociales. La promoción de la democracia debe concebirse como la expansión efectiva de la participación cívica, y no únicamente en términos del establecimiento de un gobierno representativo sólo en sus aspectos formales. El desarrollo económico debe entenderse, no meramente como el aumento del producto bruto o por habitante sino —lo que es más importante— como una distribución más equitativa de las oportunidades económicas y de otra índole. El objetivo de asistir a los intereses estadounidenses en la región debe ser visto como un objetivo a largo plazo, ayudando a los países latinoamericanos a desarrollarse y expandiendo así su poder adquisitivo y no atando miopemente la ayuda financiera norteamericana a condiciones mezquinas o usando el crédito internacional como medio para presionar a los regímenes latinoamericanos a aceptar ciertas inversiones de Estados Unidos.

9. Dados los sentimientos latinoamericanos hacia Estados Unidos, hasta el punto en que los programas de la Alianza fueron presentados como resultado de las iniciativas de Washington, las posibilidades de que éstos se llevaran a cabo con éxito indudablemente disminuyeron. Es ciertamente saludable el énfasis que el presidente Nixon puso sobre la importancia de las iniciativas latinoamericanas y sobre el deseo de Estados Unidos de ser un socio más, pero es imprescindible que las acciones norteamericanas demuestren muy pronto que las palabras del presidente Nixon no fueron un simple eufemismo o un encubrimiento para la inacción norteamericana.

Además, puede ser que las fricciones crecientes entre Estados Unidos y América Latina, acumuladas en los últimos años, puedan, curiosamente, producir resultados positivos. En 1969, por primera vez, los gobiernos latinoamericanos lograron ponerse de acuerdo en la adopción de una posición para discutir con Washington problemas de importancia. La política estadounidense para los años setenta debe alentar sinceramente el desarrollo de CECLA y otras organizaciones latinoamericanas seguras de sí mismas y capaces de tratar con Estados Unidos. Puede que

incluso fuera útil el que Estados Unidos diluyera su poderosa presencia en algunas organizaciones regionales, pasando por ejemplo a ser un simple acreedor en lugar de continuar como miembro del Banco Interamericano de Desarrollo.

10. En una etapa de retirada general norteamericana de compromisos extranjeros es aún más importante que Estados Unidos concentre gran parte de su atención, energía y recursos en construir relaciones satisfactorias con sus vecinos del hemisferio. La prioridad simbólica que se acordó a América Latina, cuando el presidente Nixon ascendió al Secretario Adjunto para Asuntos Interamericanos al rango de Subsecretario, debe ser acompañada por pasos más concretos que enfoquen la atención sobre la región.

A pesar del escepticismo del Congreso acerca de la Alianza para el Progreso, hay pruebas considerables —incluyendo los informes que en 1969 salieron de las sesiones de Comités en el Senado y en la Cámara— de que el Congreso sería receptivo a un programa diseñado con claridad, dirigido hacia América Latina más específicamente que la maquinaria global de la AID. Los esfuerzos para movilizar a los sectores que estarían dispuestos a apoyar un programa a largo plazo para la cooperación al desarrollo latinoamericano deben intensificarse; el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social recientemente autorizado es un paso en esa dirección.

Estados Unidos no puede desembarazarse de América Latina. Independientemente de la dirección que elija tomar, el coloso del Norte está destinado a proyectar su sombra sobre el Sur. El desafío de los años setenta para Estados Unidos y América Latina no debe ser el abandonar la Alianza para el Progreso sino forjar una verdadera.