

# LA AYUDA ECONÓMICA DE ESTADOS UNIDOS A AMÉRICA LATINA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL POLÍTICO

MICHAEL J. FRANCIS \*

LOS ESPECIALISTAS en relaciones internacionales han aceptado desde hace mucho tiempo la idea de que los programas de ayuda económica funcionan como instrumentos de influencia de los países más poderosos.<sup>1</sup> Sin embargo, los individuos directamente implicados en la burocracia de la ayuda externa tienden a negar los aspectos egoístas de los programas de asistencia, excepto cuando un diplomático franco, no profesional, como el embajador Edward Korry, contesta la pregunta de un congresista relativa a la medida en que el programa de la AID en Chile, es “un instrumento de nuestra política exterior”, con el comentario de que “espero que lo sea en un cien por ciento”.<sup>2</sup> Esto ha impedido el examen de la ayuda económica como un fenómeno de las relaciones internacionales.

En este ensayo nos proponemos analizar el “otro lado” de la ayuda externa, considerándola como un instrumento que utiliza el gobierno de Estados Unidos para influir en los gobernantes latinoamericanos y hacer que actúen de acuerdo con los deseos de Washington. Tras de algunas observaciones preliminares y ciertos intentos de clasificación, ofrecemos a modo de ejemplo cuatro casos particulares. Concluimos el ensayo sugiriendo que el proceso según el cual la teoría del desarrollo económico se pone en contacto con los objetivos políticos y la ideología norteamericanos ha producido en Washington una política inestable y contradictoria. Hemos utilizado en su mayor parte información procedente de fuentes oficiales,<sup>3</sup> lo que significa que los

\* Profesor del Departamento de Gobierno y Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame (Chicago). Autor de numerosos artículos sobre cuestiones latinoamericanas publicados en varias revistas especializadas. Traducción del inglés: Eduardo L. Suárez.

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, a George Liska, *The New Statecraft: Foreign Aid in American Foreign Policy*, Chicago, 1960.

<sup>2</sup> Comité de la Cámara de Representantes para las Operaciones Gubernamentales, Congreso de Estados Unidos, *U. S. AID Operations in Latin America Under the Alliance for Progress, Hearings*, 90º Congreso, 2ª Sesión, 1968, p. 362. Citado en adelante como *AID in Latin America, Hearings*.

<sup>3</sup> El autor ha tratado de tener presente el consejo de David Baldwin en sentido de “leer entre líneas” para poder interpretar las declaraciones de los funcionarios públicos en forma no literal. Véase *Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis*, Nueva York, 1966, p. 9.

casos que consideraremos son esencialmente aquellos en los que el gobierno de Estados Unidos ha estado dispuesto a aceptar el uso de la ayuda económica para influir en los gobernantes o los políticos latinoamericanos.

#### OBJETIVOS GENERALES DE LA AYUDA ECONÓMICA

El programa de ayuda externa no es uniforme en sus metas, métodos de operación, fuentes de ayuda, o impacto. Las organizaciones que lo administran van desde el Banco de Exportaciones e Importaciones (que sólo en un sentido muy amplio se podría considerar como otra cosa que una oficina de créditos para los empresarios norteamericanos) <sup>4</sup> hasta el Nuevo Instituto Interamericano de Desarrollo Social (destinado a apoyar a los elementos de cambio en América Latina).<sup>5</sup> En vista de esta diversidad, debemos definir otros objetivos del programa antes de examinar el programa de ayuda externa de Estados Unidos como un instrumento de control político en América Latina. Tales objetivos están íntimamente relacionados con el aspecto que se subraya en este ensayo y modelan continuamente el empleo de la influencia política.

*Altruismo.* Las motivaciones genuinamente altruistas que existen en individuos que consideran que Estados Unidos debe sacrificarse para ayudar a los países en desarrollo son relativamente fuertes en algunos sectores de la opinión pública que apoyan la continuación de la ayuda externa, y también en muchas oficinas de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Es fácil encontrar cita tras cita donde se sostiene que Estados Unidos no espera ganar gran cosa con el programa, y sólo tiene los motivos más elevados: El subsecretario de Estado Charles Meyer afirmó que "es nuestra obligación hacer lo más que podamos para ayudar a este hemisferio",<sup>6</sup> y el anterior subsecretario Thomas Mann declaró que "nuestra participación en la Alianza para el Progreso es compatible con la más noble tradición norteamericana, la de preocuparse por la dignidad del hombre y simpatizar con los menos privilegiados".<sup>7</sup> Este tipo de afirmaciones no es mera retórica o autoengaño, sino un intento de obtener para el programa el apoyo de quienes, dentro y fuera de la burocracia, tienen esperanzas humanitarias en la ayuda externa.

<sup>4</sup> William Binning, *The Role of the Export-Import Bank in Inter-American Affairs*, Notre Dame, Indiana (Tesis inédita, Universidad de Notre Dame, 1970).

<sup>5</sup> Está por verse la forma en que funcionará este Instituto y lo que considerará como "instrumentos de cambio".

<sup>6</sup> Comité de Asignaciones del Senado, Congreso de Estados Unidos, *Foreign Assistance and Related Programs Appropriations, Hearings*, 91º Congreso, 1ª Sesión, 1969.

<sup>7</sup> Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, *Foreign Operations Appropriations for 1965, Hearings*, 88º Congreso, 2ª Sesión, 1964, p. 827.

*Anticomunismo.* A la cabeza del Departamento de Estado se encuentra un conjunto de individuos profundamente comprometidos en algún tipo de lucha a muerte con el comunismo, y otros que no están tan seguros de ello pero que no quieren aparecer menos valientes si no van a la pelea y enfrentan la amenaza comunista. Este anticomunismo es generado frecuentemente por un deseo de "salvar" al mundo de una amenaza que ellos perciben como sumamente ominosa. No se considera al comunismo como una vía alternativa de desarrollo, sino como una percepción que sirve para polarizar, en el contexto de la guerra fría. La solución del comunismo se hace residir en el estímulo al desarrollo económico y social con libertad.

*Inversión privada.* Uno de los aspectos más criticados del camino de desarrollo propugnado por Estados Unidos es el estímulo continuo a la inversión privada extranjera en América Latina. Esto deriva en parte del convencimiento genuino que existe en muchos sectores de que tal inversión es el método menos penoso de desarrollo. Por otra parte, siempre existe la sospecha de que el programa de ayuda esté diseñado fundamentalmente para ayudar al inversionista extranjero a expensas del desarrollo latinoamericano, o bien que siga lineamientos de un tipo de desarrollo muy específico que no corresponda a las necesidades de América Latina.<sup>8</sup> Por su parte, la AID sostiene con franqueza que considera la creación de un buen clima para la inversión privada como una de sus metas principales en la mayor parte de los países.<sup>9</sup>

Una de las fuentes más serias de los ataques a los efectos benéficos de la inversión privada es quizá el hecho de que las estadísticas del Departamento de Comercio de Estados Unidos indican que entre 1950 y 1961 hubo un flujo de inversión hacia América Latina de 2 962 millones de dólares, mientras que Estados Unidos recibió por concepto de beneficios procedentes de la misma área (incluyendo intereses) 6 875 millones de dólares. Aun añadiendo los préstamos públicos, se obtiene un saldo favorable a Estados Unidos de 2 081 millones de dólares.<sup>10</sup> En el período 1961-1968, los flujos oficiales y privados con los países latinoamericanos produjeron un saldo neto de 1 319 millones de dólares, de nuevo favorable a Estados Unidos.<sup>11</sup> El empleo de estas cifras para plantear el interrogante de quién está ayudando a quién, hizo declarar finalmente al congresista Otto Passman:

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, a Héctor Melo e Israel Yost, "Funding the Empire", Partes I y II, *NACLA Newsletter*, Vol. IV, Núms. 2 y 3, abril y mayo-junio de 1970.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, *AID in Latin America, Hearings, op. cit.*, p. 356.

<sup>10</sup> Andre Gunder Frank, "On the Mechanisms of Imperialism: The Case of Brazil", en K. T. Fann y Donald G. Hodges (comps.), *Readings in U. S. Imperialism*, Boston, 1971, p. 238.

<sup>11</sup> Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes, *Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations for 1970, Hearings, Parte II*, 91º Congreso, 1ª Sesión, 1969, p. 436.

Nunca podremos resolver los problemas de América Latina si permitimos que esas gentes hagan afirmaciones de tal naturaleza. Están torciendo los hechos para hacer aparecer que ellos están contribuyendo al desarrollo de la economía de Estados Unidos... Si eso no es un pensamiento confuso, confieso que ignoro lo que es la confusión.<sup>12</sup>

La respuesta específica del Departamento de Estado a estas estadísticas es que el promedio de beneficios repatriados fue menos del 10% de la inversión total en 1961-1967 (menos que el rendimiento "que se espera ordinariamente de inversiones similares en Estados Unidos").<sup>13</sup> Se argumenta también que la inversión privada crea empleos, multiplica las exportaciones, sustituye importaciones, y ayuda a transmitir las habilidades. Entre 1960 y 1970, los países subdesarrollados que mejoraron más su posición relativa fueron España, Grecia, Irán, Formosa, Corea, Panamá y Malaya,<sup>14</sup> una lista que brinda cierto consuelo a los defensores de la inversión extranjera. Es claro que el señor Nixon, a pesar de que conoce las críticas formuladas en el Consenso de Viña del Mar, continúa creyendo que las inversiones de capital privado representan el camino más accesible al desarrollo económico.<sup>15</sup>

*Influencia Política.* La obtención y el ejercicio de la influencia sobre los procesos políticos de los países latinoamericanos es tanto un motivo como un método de alcanzar los objetivos de protección a los inversionistas privados, contención de la influencia comunista y persecución de proyectos humanitarios. En la misma forma que Rusia trata de controlar a los países de Europa Oriental, Argentina trata de influir en Paraguay, China Roja domina a Corea del Norte, etc., Estados Unidos proyecta un deseo de controlar América Latina. Visto con algún sentido de perspectiva, esto es menos un producto de la Guerra Fría que del sistema de la nación-estado con su sentido inherente de inseguridad y sed de poder. No hay duda de que los temores de una amenaza comunista no motivaron el movimiento hacia el control del Caribe, que se inició con el Tratado Clayton-Bulwer (1850) o antes, y culminó con la Declaración de Olney (1895) y la Enmienda Platt (1901). La aspiración norteamericana a imponer su control ha sido constante y en ocasiones ha sido explotada por políticos o inversionistas ambiciosos. Hasta ahora ha sido incontenible (y frecuentemente frustrada) la tendencia a enseñar a los latinoamericanos cómo manejar sus asuntos, que encuentra su manifestación más clara en el Corolario de Roosevelt (1904).

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 435.

<sup>14</sup> Edwin M. Martin, "Letters-2: Are the Poor Getting Poorer in Gross National Product?", en *Foreign Policy*, Núm. 4, otoño de 1971, p. 149.

<sup>15</sup> Richard M. Nixon, "Speech to Inter-American Press Association, October 31, 1969", Departamento de Estado, Oficina de Asuntos Públicos, Publicación 8501. Esta versión enfatiza un poco menos la importancia de la empresa privada que la publicada por la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca.

Debemos aclarar que existen ciertas acciones que Estados Unidos no podría obtener de ningún gobierno latinoamericano, y por otra parte ciertas concesiones se pueden obtener fácilmente. Intervienen aquí por lo menos tres variables importantes. La primera de ellas es que algunos países son claramente más fuertes que otros. Ello no depende solamente de la población, sino también de la geografía (en sí misma y en relación con la distancia que los separa de Estados Unidos), los patrones comerciales, el nivel del desarrollo económico, etc. En términos generales, Argentina —con sus extensos lazos con Europa, su separación geográfica de Estados Unidos, su mayor población, y su nivel de vida comparativamente más elevado— es mucho más capaz de resistir la voluntad de Estados Unidos que un país en la posición de Honduras.

En segundo lugar, el tipo de problema genera diferencias. Por varias razones, la cuestión del rompimiento de relaciones diplomáticas con el Eje era un problema mucho más sensible en Chile que en Uruguay, en 1942. Las cuestiones de “tómalo o déjalo” (como el rompimiento de relaciones diplomáticas o la devaluación de la moneda) tienden a ser más debatibles que los tópicos sutiles como el reforzamiento de las restricciones del intercambio o la alteración del patrón comercial. La complejidad de la planeación del desarrollo, donde la mayoría de las decisiones son demasiado técnicas para que puedan ser convertidas en problemas políticos, ha servido para dar a Estados Unidos mayor poder de maniobra en esta área.

Por último, el tipo de gobierno y la calidad de sus líderes en un momento dado hacen que varíe también su receptibilidad a las sugerencias provenientes de Estados Unidos. Evidentemente, Fidel Castro creía que si empezaba a hacer concesiones a Washington en 1960 minaría las bases nacionalistas de su revolución. El presidente Lázaro Cárdenas, de México, tuvo la habilidad de transformar las presiones norteamericanas en la cuestión de la expropiación petrolera en apoyo positivo a su administración, utilizando los símbolos apropiados para el nacionalismo mexicano. El gobierno militar nacionalista del General Juan Velasco Alvarado parece ser mucho más resistente a la influencia de Estados Unidos por el reformismo liberal de su predecesor, el gobierno de Fernando Belaúnde Terry; en cambio, los gobiernos militares brasileños que siguieron al derrocamiento del presidente João Goulart han sido muy débiles ante cierto tipo de presiones. En otras palabras, la naturaleza de la ideología reformista del gobierno, y sus fuentes de apoyo, ayudan a determinar el grado en que puede resistir la presión de Estados Unidos.

En términos de la política de los países latinoamericanos, ¿dónde entra la ayuda económica en el proceso político? Si vemos los sistemas desde la perspectiva de Charles Anderson,<sup>16</sup> en los países latinoame-

<sup>16</sup> *Politics and Economic Change in Latin America*, Nueva York, 1967, capítulo cuatro.

ricanos la política funciona sobre la base de que los contendientes por el poder lleguen a un equilibrio que responda a diferentes tipos de capacidades. En este medio, Estados Unidos se puede convertir virtualmente en un contendiente por el poder con capacidad para inclinar la balanza en un sentido u otro en decisiones importantes. Su poder se basa en su capacidad para otorgar apoyo financiero al gobierno (y en los sentimientos anticomunistas de grupos importantes). Al igual que todos los contendientes por el poder, puede encontrarse a veces en el lado inconveniente de las decisiones, pero según las percepciones de los otros contendientes al poder se trata de un buen aliado porque no exige una parte del botín, como lo hacen los militares, los industriales, los sindicatos, o los partidos políticos.

En algunos casos la ayuda económica no ha tenido por objeto influir en las decisiones de los gobernantes, sino más bien crear una atmósfera favorable para un candidato particular, como en el caso del programa colombiano que tenía como una de sus metas el mantenimiento de la popularidad del Frente Nacional, y en el de la ayuda prestada a Chile en 1964. El retiro de la ayuda proporcionada a Brasil, en 1964, también parece haber estado dirigido a empeorar la situación para restarle popularidad a João Goulart. A pesar de que en los tres casos mencionados pudo realizar Washington sus objetivos, no hay pruebas que sugieran que la ayuda externa sea capaz de salvar a una economía que se hunde, aunque tal vez sea más eficaz para retardar el crecimiento (como sucedió durante los últimos días del gobierno de Fernando Belaúnde Terry en Perú).

#### LOS CASOS

Con estas observaciones generales como marco de referencia, conviene que examinemos algunos ejemplos históricos específicos de la forma en que Estados Unidos ha utilizado la ayuda económica externa para influir en la política de los gobiernos latinoamericanos. Evitamos algunos de los casos más sensacionalistas y menos bien documentados, concentrándonos en los ejemplos que se pueden obtener en los registros oficiales. No consideramos elementos tales como el programa de ayuda militar y su utilización para ganar amigos entre "los próximos líderes" de los países latinoamericanos,<sup>17</sup> ni posibles acciones encubiertas como la intervención de la CIA en los golpes de Estado o en la provisión de fondos para las campañas de candidatos políticamente convenientes.

*Colombia.*<sup>18</sup> El actual gobierno de Colombia, que surgió tras el derramamiento de sangre de la Violencia y la opresión del régimen de

<sup>17</sup> Testimonio de Robert McNamara, Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, *Foreign Assistance Act of 1965*, 89º Congreso, 1ª Sesión, 1965, p. 782.

<sup>18</sup> Esta sección se basa principalmente en las fuentes siguientes: Personal Téc-

Gustavo Rojas Pinilla, ha perseguido el desarrollo económico con éxito variable al tiempo que aceptaba abiertamente una gran influencia de Estados Unidos a cambio de su ayuda externa. La AID, el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional, han intervenido grandemente en la planeación y ejecución de los programas económicos de Colombia.

Uno de los problemas más difíciles que se han presentado en Colombia ha sido el que plantean los periódicos descensos del precio del café, que han arruinado la posición de divisas del gobierno y de paso sus planes de desarrollo. Para conservar sus divisas, Colombia recurrió al empleo de las tasas de cambio múltiples y al de un confuso sistema de controles de las licencias de importación durante la primera parte de la década de 1960. La AID y los organismos prestamistas internacionales criticaron estas medidas por su efecto perturbador del patrón de comercio y por impulsar el desarrollo en direcciones productivas no económicas. El peso colombiano también se mantuvo sobrevaluado, a pesar de la devaluación de 1962 que había sido categóricamente demandada por Washington,<sup>19</sup> pero que fue grandemente contrarrestada por aumentos de salarios y por una deficiente administración de esta medida. Finalmente, cuando los gobernantes colombianos parecían reacios a tomar algunas decisiones políticamente costosas en materia de tasas de cambio y presupuestos durante 1965, la AID congeló los desembolsos de préstamos por programa y se negó a negociar un nuevo préstamo hasta fines de 1965, cuando Colombia ejecutó las acciones que deseaba Washington. Son impresionantes las cifras de la presión: los compromisos de la AID con Colombia ascendieron a 74 millones de dólares en el año fiscal de 1964; en cambio, en 1965 ascendieron a menos de cuatro millones (casi enteramente destinados a la asistencia técnica).

Cuando el economista Carlos Lleras Restrepo fue electo Presidente en 1966, el Banco Mundial y la AID tenían esperanzas de que se mostraría más propenso a reconocer lo que ellos creían que eran las realidades económicas del país. Aun cuando Lleras tomó algunas de las medidas que demandaban las organizaciones extranjeras, se negó a acordar otra devaluación, después de que las de 1962 y 1965 habían resultado impopulares y no claramente exitosas. Las presiones de los principales organismos prestamistas, y del FMI, aumentaron cuando la

nico del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, "Columbia-A Case History of U. S. Aid", en *Survey of the Alliance for Progress: Compilation of Studies and Hearings*, 91er. Congreso, 1ª Sesión, Documento del Senado N° 91-17, 1969, p. 659-760; Joan M. Nelson, *Aid, Influence and Foreign Policy*, Nueva York, 1968, p. 78-94; varias audiencias citadas en otras partes de este trabajo; y en menor medida Teresa Hayter, *Aid as Imperialism*, Middlesex, Inglaterra, 1971, pp. 107-119.

<sup>19</sup> Debe advertirse que Washington se ha mostrado sumamente reacio a devaluar el dólar, a pesar de que ha urgido categóricamente a otros países a que "tomen su medicina financiera". (Este artículo se terminó de escribir antes del 18 de diciembre de 1971. N. del E.)

devaluación se convirtió en el precio de la continuación de la ayuda. Lleras habló en público contra la presión, en noviembre de 1966, e implantó amplios controles de cambios (que tenían una justificación económica más racional que los controles anteriores en términos de la estrategia general del desarrollo). Menos de medio año más tarde, ordenó la reorganización del sistema de cambios que tuvo el efecto de una devaluación. Inmediatamente el FMI autorizó un préstamo contingente de 60 millones de dólares, y la AID concedió otro por valor de 100 millones de dólares.

Un aspecto importante de la relación de la ayuda de Washington a Bogotá ha sido el objetivo de la AID de promover "la estabilidad política y el mantenimiento de las instituciones políticas democráticas de Colombia mediante el apoyo a la sucesión de los gobiernos del Frente Nacional".<sup>20</sup> Tras de que en las elecciones para el Congreso de 1962 la coalición Liberal-Conservadora no pudo obtener la mayoría de dos tercios, el Departamento de Estado decidió firmar y desembolsar un préstamo de 30 millones de dólares destinado a ayudar a la victoria del candidato del Partido Conservador del Frente Nacional, Guillermo León Valencia, quien en efecto triunfó con el 62% de los votos. En marzo de 1964 se hizo otro préstamo "francamente político", "con el propósito de ayudar al país en un período electoral", inmediatamente antes de las elecciones para el Congreso.<sup>21</sup> El candidato a quien Washington quería perjudicar era Rojas Pinilla, con su movimiento populista ANAPO.

Así pues, es evidente que en áreas vitales —la forma del desarrollo económico de Colombia y la obstaculización al esfuerzo de Rojas para capitalizar el descontento— Estados Unidos actuó franca y conscientemente para influir en las decisiones del gobierno colombiano y para inclinar a los votantes en determinada dirección.

*Brasil.*<sup>22</sup> Ningún otro país latinoamericano ha experimentado un flujo de ayuda tan inconsistente como Brasil, lo que refleja la reacción de Washington ante los eventos políticos (y su intento de influir en ellos). En mayo de 1961, la AID había aceptado prestar a Brasil 100 millones de dólares para fines de la balanza de pagos, como parte de un acuerdo que incluía a bancos europeos, la Tesorería de Estados Unidos, el Banco de Exportación e Importación, y el FMI. El préstamo se suspendió al renunciar Jânio Quadros en agosto de 1961, pero al fin se concedió y se desembolsó a fines de 1961 y principios de 1962. La insatisfacción con las políticas del presidente João Goulart

<sup>20</sup> "Colombia-A Case History of U. S. Aid", *op. cit.*, p. 669.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 690. Véase también 1<sup>o</sup> p. 705.

<sup>22</sup> Aquí nos basamos principalmente en los siguientes trabajos: Carlos F. Díaz Alejandro, "Some Aspects of the Brazilian Experience with Foreign Aid", Centro de Crecimiento Económico de la Universidad de Yale, Trabajo para Discusión Núm. 77, octubre de 1969; Nelson, *op. cit.*, pp. 94-96; *AID in Latin America, Hearings*, pp. 431-780; y Hayter, *op. cit.*, pp. 135-142.



hizo que se suspendiera el pago de los últimos 25 millones de dólares, hasta que no se firmó el acuerdo Bell-Dantas en abril de 1963. Sin embargo, después de eso Estados Unidos se preocupó cada vez más ante lo que estaba sucediendo en Brasil y se retrajo a una estrategia de “islas de sanidad” que implicaba la cooperación con elementos del sector privado, los organismos públicos autónomos, y ciertos gobiernos estatales, todos los cuales podrían considerarse como contendientes políticos en la escena brasileña. Durante el año fiscal de 1964, los desembolsos de AID bajaron a 15.1 millones de dólares, menos de una quinta parte de la cifra de 1962.

Luego vino el derrocamiento del gobierno de Goulart en 1964. Stuart H. Van Dyke, Director de la Misión de AID en Brasil, describió así la situación:

De golpe incruento de 1964, del que surgió como líder Castelo Branco, quien luego fue presidente, marcó una dramática contención y reversión del prolongado y acelerado descenso de la economía y del aparato gubernamental bajo Goulart que casi llegó a su completa paralización. Los principales objetivos del programa de Castelo Branco fueron la solución de la crisis inmediata y el restablecimiento de la estabilidad económica con crecimiento. Gran parte de la asistencia de la AID a Brasil desde 1964, especialmente nuestros préstamos por programa, ha tendido a apoyar dicho programa.<sup>23</sup>

Hubo un fuerte elemento de influencia política en los esfuerzos de Washington.

Carlos F. Díaz Alejandro afirma que:

Habiendo vendido los préstamos por programa al Congreso [de Estados Unidos], por lo menos en parte sobre la base de la “palanca” que conceden sobre las políticas macroeconómicas de corto plazo, la AID naturalmente gusta de sugerir, con gran discreción, que los préstamos daban a los “buenos amigos” el margen crítico que necesitan para impulsar sus políticas. Desde luego, los izquierdistas brasileños que critican la ayuda concuerdan con esta evaluación, aunque ellos la expresan en un lenguaje menos eufemístico. Los “buenos amigos” —en el caso brasileño un impresionante grupo de economistas—, si bien agradecen los fondos adicionales, usualmente sostienen que las políticas habrían sido las mismas sin dichos fondos. En la medida en que se pueden juzgar desde afuera estas sutiles cuestiones, la última posición parece ser la correcta, por lo menos en el período 1964-1967. Es posible que en años más recientes los mecanismos de los préstamos por programas hayan jugado un papel más importante en el fortalecimiento de los miembros del gobierno que deseaban mantener el apogeo del plan de estabilización y adoptar una política de tasas de cambio más flexible.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> AID in Latin America, Hearings, *op. cit.*, p. 496.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 23.

Es posible que Díaz Alejandro esté en lo cierto en lo que se refiere a la influencia que se ejerció sobre el proceso interno de la toma de decisiones, que se encontraba principalmente en las manos de Roberto Campos, pero se plantean claramente dos interrogantes: ¿Se le habría otorgado autoridad a Roberto Campos si su orientación no hubiese sido consistente con la de AID? El hecho de que la ayuda haya pasado de 15 millones a 120 millones anuales, ¿no significa acaso que el régimen de Castelo Branco tenía mejores probabilidades de llevar al cabo una reforma económica que el de Goulart, cuyas alternativas no fueron financiadas?

Un aspecto del apoyo de Estados Unidos durante toda la década de 1960, que se dirigía más evidentemente a moldear las presiones políticas brasileñas, fue el interés de la AID en el Noreste, donde en ocasiones "parecía que pronto haría erupción la violencia comunista generalizada". Esto hizo que pronto se intentara "contener la probable explosión" mediante un programa masivo de ayuda. Sin embargo, este esfuerzo enfrentó dificultades continuas, que "hicieron pedazos los supuestos financieros en que se había basado gran parte de la planeación de proyectos de la AID".<sup>25</sup> Independientemente del éxito o fracaso de estos proyectos, el gobierno brasileño tendrá que pagar los préstamos hechos por razones de influencia política para costear programas en gran medida ineficaces, y que ascienden a un total que puede llegar a ser ominoso aun en el caso de que se concediesen ventajosas condiciones de pago.

Pero ni siquiera los gobiernos militares que siguieron a Goulart pudieron dejar satisfecho al Departamento de Estado. El 13 de diciembre de 1968, el Mariscal Artur de Costa e Silva (sucesor de Castelo Branco) firmó una nueva acta institucional que le dio poderes virtualmente dictatoriales, cuando el Congreso se negó a privar a un diputado de su inmunidad constitucional luego de que el ejército quería procesarlo por haber hecho algunas afirmaciones antimilitares en un discurso el Día de la Independencia. El malestar de Washington por las drásticas medidas del gobierno brasileño hizo que su ayuda bajara a 12.4 millones de dólares en el año fiscal de 1969. Sin embargo, eventualmente la buena disposición del gobierno brasileño a cooperar en cuestiones económicas, y su vigoroso anticomunismo, hicieron que volviera a abrirse la corriente de la ayuda, aunque es probable que la mala publicidad derivada de la represión existente en el Brasil haya hecho que el total siguiera siendo bajo.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Las citas de los funcionarios de AID han sido tomadas de *AID in Latin America, Hearings, op. cit.*, pp. 497-498.

<sup>26</sup> Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance That Lost Its Way*, Chicago, 1970, pp. 102-104; Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, *Foreign Assistance Legislation, Fiscal Year 1972, Hearings*, 92º Congreso, 1ª Sesión, 1971, p. 393.

Perú.<sup>27</sup> Aunque en Perú han ocurrido otros ejemplos de la ayuda económica que se ha condicionado a las acciones políticas,<sup>28</sup> la disputa de la International Petroleum Company es el más conocido de ellos. Cuando no se pudo llegar a un acuerdo entre el gobierno peruano y la empresa petrolera (Standard Oil de Nueva Jersey), el subsecretario Thomas Mann decidió suspender toda la ayuda económica al Perú hasta que el presidente Fernando Belaúnde Terry no llegara a un arreglo con la empresa, “pero sin llegar a presentar un ultimátum, ni hacer saber siquiera al Perú que la ayuda había sido congelada”, según afirma Richard Goodwin.<sup>29</sup> El planteamiento de problemas burocráticos en Washington empezó a sustituir a la corriente de dinero. Perú, acostumbrado a los obstáculos burocráticos, no se dio cuenta de lo que estaba pasando en el transcurso de casi un año. Mientras tanto continuaban las negociaciones entre la empresa y el gobierno. Sin embargo, la situación económica de Perú, que en alguna medida dependía del flujo de la ayuda económica, resintió la suspensión. Finalmente, cuando Lincoln Gordon asumió la Subsecretaría de Estado, le dijo a Belaúnde que se restablecería la ayuda a cambio de una promesa de que la empresa no sería confiscada.

En este momento se empezó a progresar en las pláticas, pero Belaúnde, tratando de contentar a los militares, aceptó comprar aviones supersónicos franceses “Mirage”. Esto hizo funcionar la Enmienda Conte-Long, según la cual los fondos concedidos para la ayuda económica de un país serían reducidos en la misma cantidad que sus compras de armas innecesariamente sofisticadas. La AID empezó a congelar de nuevo sus autorizaciones a Perú.

Más tarde, cuando el acuerdo de Belaúnde con la IPC pareció confuso, los militares, encabezados por el General Juan Velasco Alvarado, tomaron el poder e inmediatamente nacionalizaron dicha empresa. Esta acción, tomada a fines de 1968, pareció hacer aplicable la Enmienda Hickenlooper, en cuyos términos se concede a un país seis meses de plazo para que llegue a un arreglo con el inversionista norteamericano antes de suspender la ayuda. En el caso de Perú, la suspensión habría incluido la eliminación de su cuota de azúcar, que vale aproximadamente 40 millones de dólares anuales.

En abril de 1969, el Presidente Nixon dejó sin efecto su declaración de que aplicaría la Enmienda Hickenlooper, al permitir que el caso de la IPC pasara al sistema judicial y administrativo del Perú. En un testimonio que se refería a Perú, en 1969, el subsecretario Meyer declaró que no existía “ningún aspecto de la política norteamericana que en su interpretación más exagerada pudiera hacerse aparecer como

<sup>27</sup> Aquí nos basamos principalmente en los siguientes trabajos: Richard Goodwin, “Letter from Lima”, en *The New Yorker*, 17 de mayo de 1969; Levinson y de Onís, *op. cit.*, pp. 150-155; Audiencias del Congreso (Hearings) citadas en otra parte; *Latin America*, Vols. 2-4, 1968-1970; y Hayter, *op. cit.*, pp. 143-149.

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, *AID in Latin America, Hearings, op. cit.*, p. 245.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 60.

el factor determinante de la clase o tipo de gobierno que esté en el poder".<sup>30</sup> A riesgo de exagerar esta interpretación, si razonamos que el empeoramiento de la situación económica (debido en parte al congelamiento de la ayuda económica norteamericana) y el apresurado arreglo con la IPC fueron responsables de la caída de Belaúnde, resulta difícil dejar de concluir que las acciones de Estados Unidos fueron un factor determinante del exitoso golpe de estado de Velasco.

*Chile.* Además de la existencia de importantes inversiones en la industria del cobre, y del hecho de que Chile tiene una larga tradición de democracia formal, la política de Estados Unidos durante la década de 1960 ha sido modelada por el temor de una posible victoria de un candidato presidencial marxista. Durante el régimen de Jorge Alessandri (1958-1964), un derechista que había adoptado algo de la retórica de la Alianza para el Progreso, se realizaron pocas reformas, fuera de la construcción de caminos y de viviendas. Si bien es cierto que los préstamos por programa de 1963 y 1964 estuvieron condicionados en gran medida al cumplimiento de las exigencias del FMI, el interés fundamental de Estados Unidos consistía en impedir el deterioro económico en un año de elecciones. Se temía que ello iniciara "la desocupación y el descontento y, posiblemente, un viraje político hacia la extremo izquierda. La ayuda estaba también destinada a presentar a la próxima administración chilena una economía razonablemente sana", en los términos de un estudio del Senado norteamericano sobre el programa de ayuda externa en Chile.<sup>31</sup> Es impresionante la lista de proyectos para el país anunciada en 1964:

Enero — AID garantiza 10 millones de dólares en un préstamo para viviendas.

Febrero — AID presta 2.1 millones de dólares para la construcción de escuelas.

Se anuncia un nuevo crédito contingente del FMI por 25 millones de dólares para un período de 12 meses.

Marzo — Se anuncia un paquete de 70 millones de dólares (AID-Tesorería-Ex-Im Bank).

AID presta 8.7 millones de dólares para la construcción de viviendas.

<sup>30</sup> Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, *United States Relations with Peru, Hearings*, 91º Congreso, 1ª Sesión, 1969, p. 117.

<sup>31</sup> Comité de Operaciones Gubernamentales del Senado de Estados Unidos, *United States Foreign Aid in Action: A Case Study*, 89º Congreso, 2ª Sesión, imprenta del Comité, 1966, p. 115. Véase también a Phillip O'Brien, "La Alianza para el Progreso y los Préstamos por Programa a Chile", en *Estudios Internacionales*, Vol. 2, Núm. 4, enero-marzo de 1969.

El BID presta 6 millones de dólares a la CORFO.

El BID presta 2.5 millones de dólares para obras de captación de agua.

Junio — AID anuncia un préstamo adicional de 15 millones de dólares.

Se firma un acuerdo con Alimentos para la Paz por valor de 21 millones de dólares en alimentos excedentes, cuyo valor se destinaría al financiamiento de proyectos de la Alianza para el Progreso.

Agosto — El BID presta 8.5 millones de dólares para vivienda e irrigación.

El 4 de septiembre, los electores chilenos fueron a las urnas y dieron a Eduardo Frei, el candidato favorecido por Washington, el 56% de los votos.

Sin embargo, refiriéndose a este flujo de ayuda destinado a evitar una situación que posiblemente habría beneficiado a la izquierda, el informe del Senado comenta lo siguiente:

No se puede saber si fue algo conveniente para el pueblo chileno y la entrante administración de Frei entregarles una economía vacilante apuntalada temporalmente por la ayuda de emergencia. Se podría sostener que una situación *visiblemente* desesperada habría hecho que Frei obtuviese los poderes que necesitaba para iniciar reformas rápidas y de largo alcance.

Mientras tanto, la confusión entre los objetivos políticos y los económicos tiene serias consecuencias. En primer lugar, crea un clima de autoengaño dentro de AID. Al examinar los documentos de AID durante el período en que esta organización reconoció que nuestra ayuda a Chile se debió básicamente a fines políticos, advertimos el tortuoso razonamiento a que hubo de recurrir la organización para poder justificar los fondos con argumentos económicos. Desafortunadamente, las justificaciones dudosas, tras de ser repetidas constantemente, empezaron a adquirir dentro de la organización un halo de verdad, lo que hizo imposible una evaluación realista de los programas.

En segundo término, la confusión entre los objetivos económicos y los políticos hace difícil establecer un nivel de realización significativo. Los proyectos iniciados fundamentalmente por razones políticas requieren un tipo diferente de control de su administración que los proyectos que se justifican por razones económicas. Cuando se borran las distinciones, resulta difícil... determinar el éxito o fracaso de un proyecto.

Por último, la confusión de los objetivos es responsable en gran medida de la creciente decepción que causa el programa de ayuda externa. Cuando se hace esperar al Congreso y al pueblo norteamericanos realizaciones económicas que no se producen, su desencanto es un resultado natural.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 115-116. (Cursivas del autor.)

Al mes siguiente de la toma de posesión de Frei, se hizo a través de Estados Unidos un préstamo de 125 millones de dólares destinado a acelerar el desarrollo económico y social. Evidentemente, esto no habría sucedido si Allende hubiese ganado la elección (y no sucedió cuando Allende ganó en 1970). Con todo, las relaciones de AID con los demócratas cristianos no fueron tranquilas porque los chilenos creían que ellos tenían sus propias soluciones a los problemas del desarrollo (incluyendo la disminución de la influencia de las compañías cupríferas). Un alto funcionario de la AID comentaba en 1969 que:

Los chilenos se han enamorado de la noción de que, de alguna manera, *la administración de su país debe ser una función pública antes que privada.*

El sector privado de Chile siempre ha sido tratado mal. Vacilo en utilizar la palabra "socialista" para calificar su enfoque a la solución de sus problemas, en materia de vivienda o en cualquiera otra. Hemos tratado en la mejor forma posible de indicarles que su enfoque está equivocado. Su desarrollo depende de un sector privado vigoroso; el gobierno debiera abandonar las actividades que corresponden al sector privado y disminuir la intervención pública en el proceso de desarrollo de Chile. Seguimos impulsando ese punto de vista, pero en Chile tropieza con problemas.<sup>33</sup>

*Otros ejemplos.* Se hizo un préstamo al Banco Minero de Bolivia para ayudar a la expansión de la industria minera privada, con la condición de que se reformara el Código Minero boliviano, se reorganizara el banco, y se tomaran medidas para estimular la inversión en la minería.<sup>34</sup> Después de los disturbios de 1966 que empezaron en Colón, se aceleró el programa de ayuda externa a Panamá "en las áreas urbanas, para aliviar las tensiones sociales y políticas".<sup>35</sup> Mientras Washington mantenía su pretensión de neutralidad en la guerra civil dominicana de 1965, la AID hacía donativos a la junta militar que estaba combatiendo a los rebeldes. Estos desembolsos, con los que se pagaban los sueldos de los empleados del gobierno, llegaron a ascender a 10 millones de dólares al mes.<sup>36</sup> En la República Dominicana, como en Bolivia, la AID ha administrado virtualmente un gobierno de sombra, paralelo al gobierno nacional, que aporta asesores y técnicos.<sup>37</sup> Parte de esta intervención se hace en forma de asistencia técnica, un programa que teóricamente es no político.<sup>38</sup>

Se podría argumentar que la AID no hace más que responder a las peticiones de los gobiernos latinoamericanos y por lo tanto no puede decirse que esté influyendo en sus políticas. Aparte de la considera-

<sup>33</sup> Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes, *Foreign Assistance... for 1970, Hearings*, Parte II, p. 1696. (Cursivas del autor.)

<sup>34</sup> Nelson, *op. cit.*, p. 76.

<sup>35</sup> *AID in Latin America, Hearings, op. cit.*, p. 29.

<sup>36</sup> Asher Brynes, *We Give to Conquer*, Nueva York, 1966, pp. 203-204.

<sup>37</sup> "U. S. A.I.D. in the Dominican Republic-An Inside View", en *NACLA news-letter*, Vol. IV, Núm. 7, noviembre de 1970.

<sup>38</sup> Nelson, *op. cit.*, p. 75, examina este punto.

ción que hicimos antes, relativa a la capacidad de Washington para aceptar o negar préstamos, que sin duda le da influencia, se puede poner en duda la idea de que todas las peticiones de ayuda externa se originan en América Latina. El informe del Senado sobre Chile publicado en 1966 afirma francamente que “la AID se engaña sola con la idea de que la aceptación de la iniciación de un proyecto significa el respaldo de las actividades relacionadas”, y que “las ‘peticiones’ chilenas de asistencia técnica fueron iniciadas realmente por el propio personal de la AID”.<sup>39</sup> El testimonio relativo a Colombia revela que la AID interviene para ayudar “al gobierno colombiano a establecer metas [relativas a la educación]... realistas. Estamos haciendo lo que podemos”.<sup>40</sup> Resulta igualmente revelador el siguiente diálogo entre el subsecretario Meyer y el Senador Hiram Fong:

Senador Fong: Antes les hacíamos toda su planeación [refiriéndose a los países latinoamericanos].

Sr. Meyer: O mucho más de lo que ahora tratamos de hacer.

Senador Fong: ¿Así que lo que ahora vamos a hacer es dejarlos que tomen *algunas* decisiones?

Sr. Meyer: Exactamente.<sup>41</sup>

Hasta ahora nos hemos concentrado en la utilización de la ayuda económica externa para influir en la política y las políticas nacionales. Sin embargo, Washington también se ha interesado grandemente en la política exterior de los países latinoamericanos y ha utilizado la ayuda para influir en este campo.<sup>42</sup> Herbert Feis ha defendido esta práctica argumentando que:

Creo que cuando lo que se discute es realmente importante, el gobierno norteamericano deberá insistir justificadamente en que los países que desean una sustancial ayuda norteamericana no deben oponerse a nuestra posición. No deben esperar que les ayudemos a hacer más brillante su futuro cuando ellos oscurecen el nuestro. Lo reconozcan o no, la protección norteamericana les está permitiendo ser independientes. La fuerza de Occidente es su escudo contra las demandas coercitivas y la intrusión indeseable de los comunistas.<sup>43</sup>

Usualmente no se utiliza la ayuda en una forma directa de “tu voto en esta conferencia particular a cambio de este paquete de ayuda externa”, sino más bien mediante un apoyo general a la política externa y alguna presión en tópicos particulares, lo que generalmente se hace sin mencionar abiertamente el flujo de la ayuda externa. Desde luego,

<sup>39</sup> *United States Foreign Aid in Action: A Case Study, op. cit.*, p. 72.

<sup>40</sup> *AID in Latin America, Hearings, op. cit.*, p. 165.

<sup>41</sup> Comité de Asignaciones del Senado de Estados Unidos, *Foreign Assistance... Hearing*, 1969, p. 370. (Cursivas del autor.)

<sup>42</sup> Jacob J. Kaplan, *The Challenge of Foreign Aid*, Nueva York, 1967, pp. 208-210.

<sup>43</sup> *Foreign Aid and Foreign Policy*, Nueva York, 1964, p. 167.

siempre podemos recordar el ejemplo del voto de Haití en la reunión de Punta del Este, que se relacionó íntimamente con un préstamo de 5 millones de dólares para la construcción del aeropuerto,<sup>44</sup> pero resulta difícil probar este tipo de relación directa, que probablemente es rara.

#### LA DIRECCIÓN DE AMÉRICA LATINA

Esperamos que los comentarios anteriores hayan ayudado a aclarar las circunstancias en que se utilizan los programas de ayuda económica externa para influir en los procesos políticos de los países latinoamericanos. Pero cuando examinamos el informe complejo de factores que intervienen en el programa de ayuda norteamericana —los intereses presidenciales, la membrecía de la Tesorería y del Departamento de Estado, varios comités del Congreso, grupos de intereses privados (humanitarios y de negocios), la AID, en Washington y afuera, el estado de la literatura del desarrollo, etc.—, vemos que resulta difícil aprehender algunos elementos unificadores que aclaren la dirección en que el programa de ayuda externa desea que avancen los países latinoamericanos. En este ensayo sugerimos que una de las principales características del programa de ayuda externa, tal como el mismo surge del proceso de formulación de políticas, es que el esfuerzo de desarrollo debe conformarse en todos los aspectos a una percepción gloriosa del desarrollo político y económico de Estados Unidos. Esto no significa que la burocracia gubernamental de Estados Unidos cree que los países latinoamericanos deben convertirse en réplicas exactas de su país (aunque algunos grupos de intereses privados se aproximan a esta posición), sino que cuando se formaliza el programa aunque éste no resulta satisfactorio para ningún grupo en particular, las características del programa que sobreviven a la lucha de la formulación de la política son aquellas que corresponden a los mitos norteamericanos.<sup>45</sup>

Las partes individuales del programa pueden parecer lógicas inicialmente, cuando se lee a los teóricos del desarrollo y a la historia económica en forma selectiva (o etnocéntrica), pero el programa en conjunto es inherentemente contradictorio. A manera de ejemplo, vamos a aislar las siguientes metas del programa de ayuda externa durante la década de 1960:

*Estabilidad.* Una de las metas principales de los esfuerzos norteamericanos es la estabilidad. Usualmente se aclara que no se busca la estabilidad por sí misma, sino más bien porque se la considera nece-

<sup>44</sup> Arthur Schlesinger, Jr. *One Thousand Days*, Boston, 1965. En este caso la ayuda se cortó en 1962, cuando se suspendió todo el programa de ayuda económica a Haití.

<sup>45</sup> Véase a Kenneth E. Boulding, *The Image*, Ann Arbor, Michigan, 1965, capítulo 7.



saría para el desarrollo económico.<sup>46</sup> Un énfasis creciente en las medidas de entrenamiento policiaco caracteriza una de las corrientes actuales de la AID. Son bien conocidos los argumentos en pro y en contra de esta política, pero debemos recordar que la experiencia histórica de Estados Unidos ha sido mucho más violenta e inestable de lo que nos gusta admitir. El hecho de que la democracia formal haya sido observada en Estados Unidos y no en la mayoría de los países latinoamericanos no constituye quizá un factor de gran importancia en términos de desarrollo. Además, es posible que al concentrar más y más poder de coerción en las manos del Estado, Washington esté simplemente haciendo que los presidentes latinoamericanos sean más capaces de resistir las demandas de sus pueblos.

*Participación de las masas.* Evidentemente basados en el concepto de Jefferson de que el mejor gobierno es el que está más cerca del pueblo, y en la idea de que el poder corrompe, Estados Unidos ha impulsado una mayor participación de las masas latinoamericanas en la política. "La amplia participación en el proceso de desarrollo no es sólo una meta deseable desde un punto de vista moral, sino que cada vez se advierte con mayor claridad como absolutamente necesaria para que el crecimiento de los países en desarrollo corresponde al aumento demográfico y al aumento de las aspiraciones", afirma un vocero de la AID.<sup>47</sup> Particularmente en países como Brasil y Colombia, la AID ha intervenido en programas tendientes "a acelerar el desarrollo de los gobiernos locales y la participación popular".<sup>48</sup> Es cierto que Estados Unidos se ha caracterizado por un grado relativamente alto de participación política en estructuras formalmente democráticas como la votación,<sup>49</sup> pero no hay una conexión directa entre esto y el desarrollo económico, y en realidad es posible que la participación masiva sea

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, *AID in Latin America, Hearings, op. cit.*, pp. 338, 502-503.

<sup>47</sup> Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, *New Directions for the 1970's: Toward a Strategy of Inter-American Development, Hearings*, 91er. Congreso, 1ª Sesión, 1969, p. 100. El subsecretario Meyer comentó en cierto momento que, en conjunto, "el fermento y el descontento latinoamericanos son convenientes", pero agregó que a menudo "se manifiestan en formas sin sentido o contraproducentes". Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes, *Foreign Assistance... for 1970, Hearings*, Parte II, p. 1730.

<sup>48</sup> Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes, *Foreign Assistance... for 1970, Hearings*, Parte II, p. 1692; Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, *Foreign Assistance Act of 1969, Hearings*, 91er. Congreso, 1ª Sesión, 1969, pp. 1210, 1218.

<sup>49</sup> Sin embargo, conviene advertir que cuando la población de Estados Unidos era aproximadamente la misma que la de Brasil en 1962, tenía unos 14 millones de personas votando en una elección presidencial (1900), mientras que Brasil tenía casi 15 millones votando en elecciones del Congreso y de gobernador (en 1962). Desde luego, en 1900 no se había aprobado la 19ª Enmienda, pero esa adición a la Constitución Norteamericana debe considerarse en parte como una medida que sirvió para abrir las puertas a la participación de las mujeres, y no una que simplemente reconociera una situación ya existente.

desestabilizadora,<sup>50</sup> con lo que su estimulación estará en contradicción con la meta de la estabilidad.

*Sindicalismo.* Aparentemente en relación con la idea de obtener una cooperación armoniosa entre las empresas y los trabajadores, Washington se ha interesado en la promoción del sindicalismo en América Latina. Gran parte de este esfuerzo se ha canalizado a través del Instituto Norteamericano de Desarrollo del Trabajo Libre.<sup>51</sup> Sin embargo, la expansión del sindicalismo plantea varios problemas. En primer lugar, el modelo de cooperación armoniosa no corresponda a la experiencia norteamericana, la que durante sus primeras etapas se caracterizó por el conflicto, en que usualmente perdieron los sindicatos. En segundo término, se podría argumentar que al estimular el sindicalismo en una etapa anterior a la de formación de capital, Estados Unidos está minando el aspecto más importante de su experiencia de desarrollo simplemente porque opta por ignorar el grado de explotación a que estuvo sujeto el trabajo durante el proceso de industrialización. Por último, gran parte de este trabajo ha ignorado la teoría económica en un esfuerzo por ayudar a los sindicatos a desarrollar contentientes políticos favorables a Estados Unidos y a evitar que aumente la influencia comunista.<sup>52</sup>

*Educación.* La AID se ha puesto a la cabeza de la idea de que es necesario mejorar los sistemas educativos como un requisito previo del desarrollo económico y social. En este caso el modelo se aproxima a la experiencia de desarrollo de Estados Unidos, ya que la educación norteamericana ha sido relativamente más difundida. Sin embargo, aquí también se plantea una serie de problemas que ponen en peligro la meta. Como ha señalado Iván Illich, la mayor parte de los países latinoamericanos no pueden educar a sus pueblos a la manera norteamericana, y por lo tanto los esfuerzos tendientes a proyectar el sistema escolar de Estados Unidos están condenados al fracaso.<sup>53</sup> No es necesario ser un experto en el sistema educativo norteamericano de hoy para darse cuenta de que gran parte del mismo es un lujo muy caro

<sup>50</sup> Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, N. J., 1963, p. 483.

<sup>51</sup> Véase el testimonio de William C. Doherty, del Instituto, en *New Directions for the 1970s... Hearings*, p. 461-679; y Michael Francis, "Revolutionary Labor in Latin America: The CLASC", en *Journal of Inter-American Studies*, Vol. X, Núm. 4, octubre de 1968.

<sup>52</sup> Véase, por ejemplo, el comentario del congresista Benjamin Rosenthal: "En Chile [la AID]... apoyó un movimiento laboral que empezó con nada y terminó con 35 000 trabajadores, lo que puede ser útil, o no, en el contexto político de los intereses nacionales de Estados Unidos, aunque debe esperarse que lo sea", *AID in Latin America, Hearings*, p. 762.

<sup>53</sup> "The False Ideology of School", en *Saturday Review*, Vol. LIII, Núm. 42, octubre 17, 1970; y "Outwitting the 'Developed' Countries", en *New York Review of Books*, 6 de noviembre de 1969.

de calidad y utilidad variables, del que puede muy bien prescindirse en esta etapa de la historia latinoamericana. Evidentemente, esta delicada decisión debe ser tomada individualmente en cada país, pero es claro que la AID está presentando la educación masiva como un beneficio indudable con rendimiento económico.

*Reforma agraria.* La política agrícola de Estados Unidos se ha concentrado en el estímulo al mantenimiento de poblaciones rurales estables mediante programas de reforma agraria. Un aspecto de esta idea fue la crítica de la inequitativa distribución de la tierra. Mientras tanto, en Estados Unidos está desapareciendo el pequeño agricultor, y hoy en día California se caracteriza por la alta producción y las grandes explotaciones. Finalmente, el deseo de aumentar la producción agrícola total, y lo costoso de la redistribución de tierras, ha hecho que disminuya el interés en el mejoramiento de la distribución.<sup>54</sup>

*Libre empresa.* El programa de ayuda externa ha glorificado a la libre empresa.<sup>55</sup> No pondremos en duda aquí la contribución de la libre empresa al crecimiento económico de Estados Unidos, pero mencionaremos una serie de problemas a este respecto. No hay seguridad de que la libre empresa acelerará el crecimiento de las culturas y sociedades de América Latina. En Estados Unidos ha significado la contaminación atmosférica y una sociedad cuya distribución del ingreso, si bien más equitativa que la de América Latina, permite que el 20% más pobre de la población reciba solamente el 4% del total del ingreso. Las grandes deudas que están acumulando los gobiernos latinoamericanos (en parte derivadas de los préstamos de AID) pueden impedir la capitalización. La estructura del mercado mundial ha cambiado radicalmente desde que se inició la experiencia de desarrollo de Estados Unidos.<sup>56</sup> El consejo norteamericano de que América Latina debe estimular las industrias orientadas al comercio no corresponde a la experiencia de Estados Unidos.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> James F. Petras y Robert LaPorte Jr., "Modernization from Above versus Reform from Below: U. S. Policy toward Latin American Agricultural Development", en *Journal of Development Studies*, Vol. 6, Núm. 3, abril de 1970.

<sup>55</sup> Esto refleja en gran medida la sensibilidad de la AID a la opinión del Congreso y de la comunidad empresarial. Resulta interesante leer los comentarios absolutamente simplistas relativos a la empresa privada y los inversionistas norteamericanos en publicaciones tales como la del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, *The Involvement of U. S. Private Enterprise in Developing Countries, Hearings*, 90º Congreso, 1ª Sesión, 1968.

<sup>56</sup> Aquí resulta lógicamente pertinente la discusión del problema de la dependencia. Véase a Oswaldo Sunkel, "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", en *Estudios Internacionales*, Vol I, Núm. 1, abril-junio de 1967; Suzanne Bodenheimer, "Dependency and Imperialism: The Roots of Latin American Underdevelopment", en *Politics and Society*, Vol. I, Núm. 1, mayo de 1971. En Eldon Kenworthy, "Argentina: The Politics of Late Industrialization", en *Foreign Affairs*, Vol. 45, Núm. 3, abril de 1967, se puede ver el caso de un país que utiliza algunos de los razonamientos de la dependencia.

<sup>57</sup> Denis Goulet y Michael Hudson, *The Myth of Aid*, Nueva York, 1971, p. 82.

Esta posición favorable a la libre empresa (que incluye la confianza en el papel que pueden desempeñar las clases medias en el desarrollo)<sup>58</sup> entra en conflicto con la promesa formulada por Estados Unidos en Punta del Este en el sentido de favorecer como una de las metas principales una mejor distribución del ingreso. La AID se ha visto obligada a admitir ahora que la estrategia de desarrollo de Estados Unidos ha llevado probablemente a una exageración de la mala distribución del ingreso en América Latina. El estudio de áreas tales como la de Río de Janeiro indican que la situación ha empeorado, y hay indicaciones del mismo fenómeno en Colombia. Chile constituyó una excepción a esa tendencia en la década de 1960.<sup>59</sup> Aparentemente, Washington aceptará simplemente la idea de que el desarrollo distorsionará aún más la distribución del ingreso por ahora, y continuará con sus políticas anteriores.<sup>60</sup>

### CONCLUSIÓN

Es inevitable que la lectura de la literatura sobre desarrollo sea selectiva según nuestros propósitos y mitos políticos, pero de todas formas los estudiosos serios de las relaciones existentes entre Estados Unidos y América Latina estarán abdicando su responsabilidad si aceptan sin reservas la posición de Washington. Nada de lo que hemos dicho aquí sugiere que las razones económicas no merezcan ser examinadas. El punto fundamental es que podemos obtener una valiosa perspectiva si nos concentramos en los aspectos políticos de los programas de ayuda externa. La realidad actual es que si bien se da una confirmación absoluta en las declaraciones públicas de Washington a la idea de que los latinoamericanos deben encontrar su propio camino de desarrollo, en los programas de ayuda no se le brinda virtualmente ningún apoyo. Cuando se afirmó en el informe de Peterson que "si la meta es el desarrollo económico, el problema es la eficiencia, no la ideología",<sup>61</sup> se estaba asentando algo tan consistente con los valores norteamericanos que podía pasar por la verdad antes que por una ideología. Pero para entender lo que está pasando en la relación de Estados Unidos con América Latina es necesario reconocer que la idea de la participación masiva, la eficiencia, la estabilidad y la libre empresa, es una proyección no verificada (y no particularmente exacta) de la imagen colectiva que tiene Washington del proceso de formulación de políticas que se ha seguido en la experiencia de desarrollo de Estados Unidos.

<sup>58</sup> *AID in Latin America, Hearings, op. cit.*, p. 728.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 185 y 740; y *New Directions for the 1970's... Hearings*, pp. 97 y 774.

<sup>60</sup> Esta conclusión se basa en una lectura general de las audiencias (*hearings*) y en conversaciones con funcionarios de AID.

<sup>61</sup> *U. S. Foreign Assistance in the 1970's: a New Approach*, Informe de la Misión Especial de Desarrollo Internacional al Presidente, Washington, 1970, p. 18.