

INFORME SOBRE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO



Doctor ALBERTO LLERAS CAMARGO

Aunque discutida profusamente en todos los medios, es muy probable que no sea común el conocimiento profundo del significado y la filosofía de la Alianza para el Progreso. El informe que presentamos a continuación, escrito por el doctor Alberto Lleras Camarco, ex-presidente de la República, da la oportunidad de enterarse a fondo no solo de lo que este ambicioso programa puede significar para la América Latina sino del estado de su desarrollo y de las dificultades que se han presentado para su buena marcha. En atención a la importancia que el buen suceso de la Alianza para el Progreso tiene para Colombia, como para los demás países latinoamericanos, consideramos necesario que los cuadros superiores de las Fuerzas Armadas conozcan sus problemas, ya que como parte importantísima de las fuerzas vivas de la nación pueden cooperar en forma eficientísima para que no se frustre el generoso y elevado propósito que inspiró al Presidente Kennedy a formular esta iniciativa que ha encontrado infortunadamente grandes obstáculos no solamente en los Estados Unidos, sino también en nuestros países, donde ha sido recibida con indiferencia e incomprensión cuando no ha sido combatida por los reaccionarios que creen ver en ella una amenaza contra los intereses creados que aprisionan económica, social y políticamente a las grandes masas latinoamericanas.

—0—

PREAMBULO

El 26 de octubre del año anterior el Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, en su Primera Reunión, aprobó la Resolución A-8 destinada a iniciar una revisión del sistema interamericano para deducir si su conformación actual se acomoda a las necesidades del nuevo programa de la Alianza para el Progreso. La Resolución comienza por reconocer "que el sistema interamericano, como está constituido en la actualidad,

fue creado en su mayor parte con anterioridad a la Alianza para el Progreso y, en consecuencia, puede no estar estructurado en la forma que permita lograr los objetivos de la Carta de Punta del Este, con la eficacia y el dinamismo necesarios". La parte resolutive dice así:

1.—Encargar a dos personalidades latinoamericanas que estudien la organización y las actividades de los organismos y agencias del sistema interamericano que tengan responsabilidades en relación con la Alianza

za para el Progreso y recomienden, si fuese necesario, aquellos cambios de estructura y de procedimientos que sean indispensables en el sistema interamericano y en sus diferentes órganos, a efecto de que la Alianza para el Progreso adquiera la eficacia y el dinamismo que prevé la Carta de Punta del Este.

2.—Las dos personalidades latinoamericanas podrán asesorarse de los consejeros técnicos que requieran y que ellas mismas designarán, para que las asistan en las materias a que se refiere su encargo.

3.—Solicitar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos que, en el plazo de treinta días, designe a las dos personalidades indicadas.

4.—Las dos personalidades latinoamericanas darán cumplimiento a sus labores dentro de una completa autonomía. Mantendrán contacto con la OEA, el BID, la CEPAL, y los demás órganos internacionales o nacionales que manejen la Alianza para el Progreso, así como también con la Nómina de Expertos encargada de evaluar los programas nacionales de desarrollo.

5.—Las dos personalidades latinoamericanas realizarán el mandato en un plazo no mayor de cuatro meses, dentro del cual escribirán un informe con sus conclusiones, el que deberá ser elevado de inmediato al conocimiento de los gobiernos miembros y sometido a la consideración del Consejo Interamericano Económico y Social, si fuere preciso en Reunión Extraordinaria. Dicha Reunión Extraordinaria sería convocada, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 20 b) del Estatuto de dicho organismo, dentro de un plazo no superior a 60 días contados desde la fecha de la entrega del informe.

6.—Los gastos que demande el cumplimiento del encargo que se concede por la presente Resolución serán atendidos por la OEA con la colaboración de los demás organismos interamericanos.

Atendiendo al contenido de esta Resolución, el Consejo de la O.E.A. decidió nombrar al expresidente del Brasil, señor Juscelino Kubitschek y al presente informante para la tarea señalada.

Acepté la comisión de la OEA a pesar de que así rompía transitoriamente mi propósito de retirarme de toda actividad pública, en el orden nacional o en el internacional, y de que el estado de mi salud no lo aconsejaba. Me sentí particularmente obligado a desempeñar el encargo honroso, porque, por circunstancias que no es el caso recordar ahora, estaba estrechamente vinculado a todos los antecedentes que condujeron a la creación de la Alianza para el Progreso, desde su remoto origen en la Operación Panamericana, propuesta por el Presidente Kubitschek, señalado ahora como mi compañero para el desempeño de esta tarea.

Ya era claro en diciembre del año anterior que se había desencadenado desde muy diversos sitios y por razones contradictorias entre sí, una ofensiva contra el nuevo programa, que, desde su iniciación, como el Plan Marshall, fue saludado con salvas de indignación, desfiguraciones y malévolas propagandas por las fuerzas filocomunistas en todo el mundo, y en especial en los propios países latinoamericanos. Solo el Presidente Kennedy, en todo el hemisferio, defendía el audaz plan de transformación de la existencia de millones de seres, contra su propia oposición política y ante la indiferencia de la mayor parte de aquellos a quienes iba a servir directamente.

Trabajaban entonces, y trabajan contra los propósitos de Punta del Este,

las derechas reaccionarias del mundo americano. En los Estados Unidos estaban representadas por los sistemáticos enemigos de toda ayuda exterior, más exaltados ahora con la aparente iniciación de un nuevo programa de gastos; por los que sostienen que los préstamos y donaciones a gobiernos solo estimulan la socialización en la América Latina, y debilitan la iniciativa privada; por los adversarios del tipo de inversiones en bienestar social que la Carta de Punta del Este recomienda. En la América Latina, por el latifundismo, siempre alerta contra cualquier tipo de reforma agraria, encastrado en gobiernos y congresos; cierto capitalismo criollo, que no acepta limitación alguna a su acción pero que se defiende con los mismos argumentos de la empresa privada norteamericana, ésta sí sometida a rigurosa competencia y a reglamentaciones antimonopolísticas; y, en general, por todos los beneficiarios actuales de la situación social denunciada valerosamente en el audaz documento suscrito en un momento de iluminación, y, por qué no, de zozobra, en la reunión del Uruguay.

En el Congreso de los Estados Unidos los elementos adversarios de la Alianza ya habían encontrado eco y obtenido victorias sustanciales, tanto al reducir las partidas de ayuda a la América Latina como al introducir condiciones de inversión, destinadas a proteger, innecesaria y excesivamente, al capital norteamericano, con lo cual se había logrado darle una fisonomía antipática al generoso proyecto. Aprovechando lo establecido en el **Foreign Trade Act** ya comenzaban los hombres de negocios norteamericanos a amenazar a los gobiernos de la América Latina con la suspensión de la ayuda prevista en la Alianza, si se les creaban condiciones, que juzgaran intolerables, y, lo que es peor, los propios naciona-

les estaban acudiendo a las autoridades extranjeras en demanda de intervenciones en un sentido semejante. El peligro de una gran corrupción del espíritu de la Alianza, de su debilitación progresiva, y de la decepción de los pueblos con ella, a más del constante riesgo de que se trocara en una operación burocrática, era obvio al finalizar el año de 1962, cuando se comenzaba a hablar de la tremenda empresa de rehabilitación de la América Latina como una nueva forma imperialista, como una política de los Estados Unidos para calmar el descontento latinoamericano, como un gigantesco truco de propaganda. Esos temores me hicieron más obligatorio el encargo que me confiaba el Consejo de la O.E.A., junto con el Presidente Kubitschek, de examinar la estructura y los procedimientos del sistema interamericano para que la Alianza se ejecutara con expedición y eficacia.

El Presidente Kubitschek y yo, iniciamos el estudio inmediatamente después de viajar a Washington, poniéndonos en contacto directo con los organismos y entidades que tenían participación en la Alianza o funciones relacionadas con ella. Fuimos recibidos con el mayor interés y cortesía por las más altas autoridades de la O.E.A., los miembros de su Consejo, el secretario general, los subsecretarios; el Director de la CEPAL, hasta entonces coordinador de la nómina de 9 expertos; por estos últimos, individualmente; por el Presidente y otros altos funcionarios del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; por el Presidente y los Directores del Banco Interamericano de Fomento; por los jefes administrativos de la Agencia para el Desarrollo Internacional, (A. I. D) de los Estados Unidos, y por el Presidente del Fondo Monetario Internacional. De la mayor parte de esas agencias internacionales y nacionales reci-

bimos, además, oportunamente, información suficiente sobre la manera como se ejercían las funciones correlacionadas con la Alianza dentro de su órbita respectiva, y sugerencias de la más alta importancia, algunas de las cuales están, finalmente, incluídas en este informe.

El Presidente Kubitschek regresó al Brasil y yo a Colombia, donde seguimos recibiendo documentación y preparando las conclusiones del informe que deberíamos rendir a los gobiernos. Pero desde el primer momento de nuestra entrevista en Washington, convinimos en algunos puntos que deberían ser objeto de los dos proyectos que pensábamos discutir en una segunda reunión, en Río de Janeiro.

Algunos de esos conceptos aparecen en nuestros discursos, al tomar posesión de los cargos, ante el Consejo de la O.E.A. Por mi parte, resultaba claro que nuestra tarea debería tener en cuenta estos hechos:

a) Aunque es posible concebir una organización diferente de la actual, y, en teoría, mucho más eficiente, nuestra misión debe concretarse a recomendar alteraciones parciales, que no afecten la Carta de la Organización de los Estados Americanos y que no introduzcan variaciones radicales en los procedimientos y maquinaria institucional creada en Punta del Este.

b) Cualquier reforma que implique una modificación de la Carta de la O.E.A. requeriría la reunión de una Conferencia Panamericana, único órgano autorizado para enmendarla, y el solo proceso de ratificación por los Estados Miembros implicaría un tiempo probablemente superior al plazo de una década que la Carta de Punta del Este pone a la Alianza para su tarea.

c) Está muy reciente la creación de la Alianza y es prematuro cualquier juicio sobre la eficacia de su organización, que obviamente tiene que to-

mar un tiempo para desarrollarse plenamente. Los organismos que se prevén en la Carta de Punta del Este no se pudieron constituir en el primer momento, y en los países latinoamericanos no existía, en la mayor parte de los casos, un cuerpo de planeación para emprender la elaboración de los programas previstos.

d) La reorganización de la administración de las agencias norteamericanas dedicadas al manejo de la ayuda exterior creó otro tropiezo inicial.

e) No debe abandonarse el mecanismo creado dentro de la Secretaría Gral. de la OEA para el manejo de la Alianza, para crear un organismo independiente de la O.E.A. y fuera del sistema. La autonomía que se requiera puede obtenerse sin necesidad de aumentar la burocracia ni de crear nuevas agencias, que, dentro de la Carta de la O.E.A. siempre estarían subordinadas al Consejo, y serían controladas desde el punto de vista técnico por el órgano respectivo, es decir, el CIES.

f) Las opiniones de Kubitschek y Lleras pueden tener, si acaso, un valor político, pero no pretenderán tenerlo en el ámbito técnico. La organización que ha ido creando el CIES y que el Consejo de la OEA ha aprobado como desarrollo de lo previsto en la Carta de Punta del Este, puede tener defectos, pero, en principio obedece a un sistema, que no se debe modificar con improvisación. La debilidad de la Alianza para el Progreso y su consiguiente lentitud o falta de operancia activa se deben, principalmente a factores políticos que es posible enmendar con un mínimo de cambios estructurales. Es un error creer que la política se altera por la organización; la organización hace lo que los gobiernos quieren que haga. El gran cambio en la posición de Estados Unidos y América Latina sobre su colaboración en el campo economi-

co se produjo precisamente dentro de la Organización y con los mismos instrumentos y elementos que lo habían venido evitando hasta Punta del Este.

En la reunión de Río de Janeiro el Presidente Kubitschek ya había preparado las bases de un informe con cuyas conclusiones, todavía tentativas, Lleras estaba de acuerdo, aun cuando existieran diferencias de apreciación sobre la finalidad de la Alianza para el Progreso y sobre algunos de los procedimientos y la causa de sus fallas y deficiencias. Sin embargo, era posible eliminar esas discrepancias y se había convenido en que una nueva redacción hecha por Lleras trataría de acomodar los dos temperamentos.

Entonces sobrevino la enfermedad que me ha impedido atender oportunamente el compromiso adquirido con la O.E.A. y que de otra parte hizo imposible la coordinación de los textos entre el Presidente Kubitschek y yo. La dificultad de comunicaciones entre Río de Janeiro y Bogotá es inverosímil, tanto que ambos optamos por hacerla a través del Coordinador designado por la Secretaría General para el efecto, el subsecretario para Asuntos Culturales, Científicos e Información, doctor Jaime Posada. Se pensó en realizar una nueva reunión en Bogotá, pero no fue posible. Por último yo sugerí que se hicieran dos informes. La razón es muy clara: entre las ideas del Presidente Kubitschek y las mías hay muy poca diferencia, y las conclusiones son casi idénticas, pero probablemente el afán de reducir a un común texto nuestras opiniones haría perder matices de criterio del uno y del otro que pueden servir a la O.E.A., al tomar sus determinaciones.

Las conclusiones a que llego después de examinar el programa inicial de Punta del Este y las desviaciones que ha tenido en la práctica,

obedecen a la convicción de que la Alianza no tendrá toda su eficacia transformadora y revolucionaria mientras los países latinoamericanos no asuman totalmente la responsabilidad que el documento parecía señalarles, que infortunadamente no quedó bien precisada en él, y que, por último, asumió solitariamente el gobierno de los Estados Unidos, salvando el programa de un inmediato fracaso, pero pervirtiéndolo en su sentido original para hacerlo aparecer, involuntariamente, como una política y un programa nacional de ese país hacia sus hermanos del Sur.

Por eso propongo, como seguramente lo hará el Presidente Kubitschek, la creación de un nuevo órgano interamericano que asuma funciones delegadas en él por el CIES para la dirección y orientación del programa en su última fase —la financiación entre los diversos canales, unos bancarios, otros gubernamentales unos nacionales, otros internacionales y otros interamericanos— de tal modo que no esté ella sujeta a la buena voluntad ocasional, como hasta ahora, de entidades ajenas al programa mismo y que, simultáneamente, tenga la representación de la Alianza en todas sus relaciones con otros países no americanos y, desde luego, con los propios miembros de la Organización Interamericana, principalmente en la vigilancia del cumplimiento de los programas nacionales y de la inversión exterior hecha en ellos. Así pensamos el Presidente Kubitschek y yo que se obtienen objetivos muy importantes y se corrigen algunas fallas muy graves, que están debilitando la Alianza al presentarla ante el mundo como un programa de los Estados Unidos y no como el entendimiento colectivo de 20 países para desarrollar una de las zonas

más importantes del Occidente. Es conveniente decir que en este punto de vista coinciden la inmensa mayoría de los informes que hemos recibido y que hasta ahora no hemos encontrado ninguna oposición al procedimiento que vamos a proponer.

No quiero terminar este Preámbulo sin expresar mi más viva gratitud al Consejo de la Organización de los Estados Americanos, y al CIES, cuerpos que intervinieron en la comisión muy honrosa que me fue conferida, junto con el Presidente Kubitschek, a la Secretaría General, y personalmente al doctor José Antonio Mora, por la colaboración y facilidades que me otorgaron en el cumplimiento del encargo, y en especial cuando los quebrantos de mi salud pusieron en peligro la continuación de la tarea. Al Presidente Kubitschek, con quien he tenido las más cordiales y gratas relaciones personales y de trabajo, y a sus inmediatos colaboradores, antiguos y excelentes amigos míos. Al Señor Teodoro Moscoso, Coordinador de la Alianza para el Progreso del gobierno de los Estados Unidos, quien me facilitó un estudio directo, sobre el terreno de la manera como conduce la Administración norteamericana sus operaciones en este campo. A los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y a sus directores y altos funcionarios que nos dieron toda la información requerida y muy útiles consejos para la ejecución de nuestra tarea. Al Director de CEPAL, doctor Raúl Prebisch, y al Coordinador de la Nómina de 9, doctor Raúl Sáez, a quienes debo las más interesantes sugerencias y observaciones sobre el programa y sobre la estructura administrativa, actual y probable. A los otros distinguidos Miembros de la Nómina de 9 expertos que me ofrecieron genero-

samente su colaboración, y el producto maduro de su experiencia en los trabajos de la Alianza. A los que en una u otra forma ayudaron a formar el criterio que adelante se expone, y que, además, tuvieron conmigo, en momentos difíciles, atenciones extraordinarias. A todos ellos quiero dedicar aquí un testimonio de mi reconocimiento perdurable.

ANTECEDENTES HISTORICOS

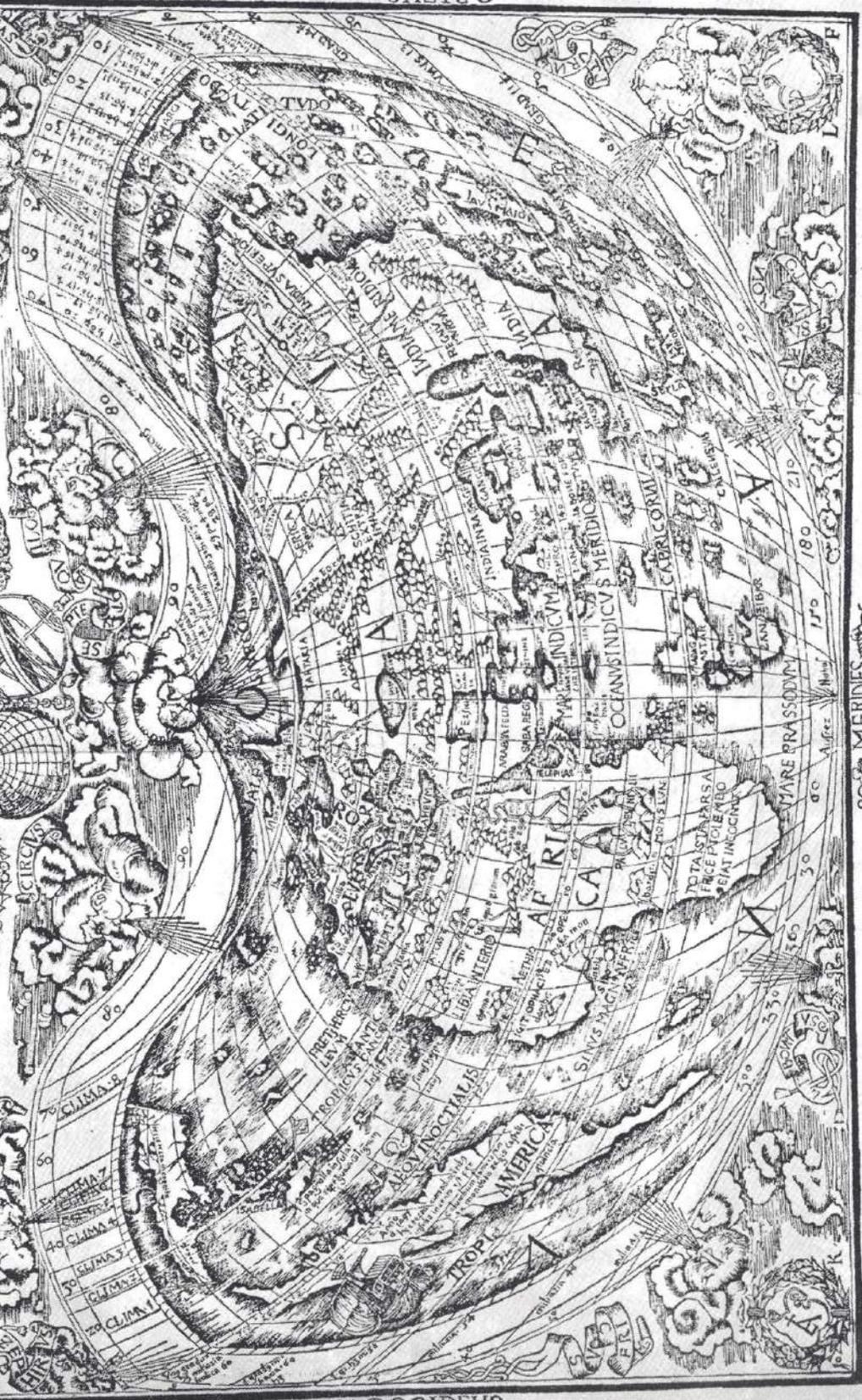
En agosto de 1961 se reunieron en Punta del Este, Uruguay, representantes de 21 países americanos a discutir, de nuevo, la cooperación que debería establecerse entre ellos para lograr en la zona continental un desarrollo económico más rápido, un nivel de vida más homogéneo y más alto, y una campaña contra formas de miseria y destitución inhumanas entre grandes sectores de la población del hemisferio occidental.

COMO SURGIO LA ALIANZA

En esa época existía una intensa presión política originada en los acontecimientos que se venían desarrollando en Cuba, uno de cuyos episodios había sido la fracasada y reciente invasión a la isla. La revuelta democrática y liberal contra el corrompido régimen militar de Cuba, se había transformado gradualmente en un movimiento controlado por el partido comunista. La agitación y la desesperanza de enormes multitudes latinoamericanas acosadas por una crisis general económica, por el aumento explosivo de la población, por el desempleo y la insatisfacción de sus necesidades apremiantes, parecía encontrar en las audaces experiencias de Cuba una solución para sus conflictos vitales. Los gobiernos latinoamericanos entendían que su misión era la de encauzar to-

SEPTENTRIO

ORBIT ORBIS UNIVERSALS IUXTA PTOLOMEI COSMGRAPHI TRADITIONEM ET AMERICI VSPICI ALIORQUE DVSTRATIONES A PETRO APIANO LEYSNICO ELICITUM ANNO: MDXX



OCCIDENS

OCCIDENS

MERIDIES

Mapa mundi de Petro Apiano, edición del año 1520. En este mapa, con excepción del de Waldseemüller, figuró por primera vez el nombre de AMERICA.

das las energías nacionales y los recursos disponibles a remediar el desequilibrio social y económico, al paso que los Estados Unidos estaban, por fin, dispuestos, a ofrecer una contribución sustancial al desarrollo de una parte del mundo que, sin esa ayuda, no podría ser sino una fuente de conflictos, que culminarían en desórdenes políticos incontrollables, y, ciertamente, adversos al espíritu de Occidente.

LA OPERACION PANAMERICANA

Pero ninguna de las soluciones que se discutieron y acordaron en Punta del Este para los problemas de la América Latina, era, sin embargo, nueva. Hacía tiempo que en el hemisferio los responsables de la dirección política de los gobiernos venían examinando la situación de las naciones latinoamericanas y que se buscaban salidas muy semejantes a las que, por último, se acordaron en Uruguay a las contradicciones agudísimas de la economía de la zona. Ya 3 años antes, en agosto de 1958, el Brasil había sometido, con el atrayente título de "**Operación Panamericana**" un programa de acción a los Gobiernos de América, de carácter estrictamente multilateral, destinado principalmente a atacar los problemas del subdesarrollo, juzgados como de "interés común" para todos los Estados, por medio de la adaptación de los órganos e instituciones interamericanas a la lucha contra las formas de atraso; la asistencia técnica, destinada al aumento de la productividad; la estabilización de los mercados de productos básicos; la ampliación y actualización de los recursos de los organismos financieros internacionales; la aplicación de la iniciativa privada a la campaña contra el subdesarrollo económico; la revisión, donde fuere necesario, de la política fiscal y económica, con el objeto de promover el desarrollo.

Una serie de reuniones de carácter económico se realizaron como consecuencia de la iniciativa brasileña. El Consejo de la O.E.A. creó una "**Comisión para estudiar la formulación de nuevas medidas de cooperación económica**", conocida después como el Comité de los 21, que celebró tres sesiones. Una en Washington, de noviembre a diciembre de 1958; otra en Buenos Aires, de abril a mayo de 1959, y la última en Bogotá, en septiembre de 1960, en la cual se aprobó el Acta que lleva el nombre de la capital colombiana.

El **Acta de Bogotá** recoge todas las las iniciativas estudiadas anteriormente, para acelerar la colaboración de los 21 países al desarrollo económico de las zonas atrasadas del hemisferio, pero, al mismo tiempo ante una ya muy aguda crisis social de descontento y agitación, planteó, con realismo, la necesidad de realizar simultáneamente, y con carácter de urgencia, una campaña de bienestar social, que acudiera inmediatamente a atender, en cada país, con recursos propios y externos, las más intensas necesidades de los pueblos latinoamericanos, tradicionalmente abandonados, tal vez por la preocupación de los gobiernos en la realización de obras infraestructurales de urgencia e importancia, o, en otros casos, por la extravagancia con que se invertían los dineros públicos en obras ornamentales o innecesarias. También en el Acta de Bogotá se proclama ya la necesidad de reformas agrarias y fiscales o tributarias, de intensificar o emprender programas de vivienda, salud y educación, de ampliar la colaboración exterior para el desarrollo y de movilizar un mayor volumen de recursos internos y externos para las empresas inaplazables de bienestar social, que más exactamente pudieran calificarse como de rehabilita-

ción de masas humanas en grave estado de miseria.

Ya antes, como resultado de las reuniones previas, se había logrado otro de los más tenaces propósitos de los gobiernos latinoamericanos, la constitución de una entidad de crédito interamericana, destinada específicamente para las finalidades de desarrollo económico y bienestar social de los países del hemisferio: el **Banco Interamericano de Desarrollo** comenzaba a dar ya sus primeros y eficaces pasos.

La reunión de Bogotá tomó también determinaciones que comenzaron a modificar la estructura del **Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización** para adaptarlo a las nuevas y más intensas actividades que se preveían como consecuencia de las deliberaciones y acuerdos.

Pero la reunión de Punta del Este, a pesar de que, como hemos visto, no creó la **Alianza para el Progreso** sacando la idea del vacío, ni como iniciativa sin antecedentes, ni sólo por la presión de Cuba, tiene, sin embargo, un significado decisivo en la historia de las relaciones interamericanas, y en particular de las que mantienen dentro del sistema y en la órbita económica los países de la América Latina con los Estados Unidos.

UN CAMBIO DE POSICION

Examinados aisladamente los documentos oficiales emanados de la **Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial**, celebrada en Punta del Este, documentos que integran y definen el concepto de la **Alianza para el Progreso**, no puede menos el ánimo del observador de asombrarse de los resultados, y de sorprenderse de los cambios de posición que culminaron en ese histórico momento, tanto

de los gobiernos entre sí, como de los gobiernos ante sus pueblos.

No se conoce, tal vez, otro instante histórico en que 20 naciones independientes hayan coincidido en cuestiones atañedoras a su gobierno interno de una manera tan cabal y tan importante, a un mismo tiempo. La tradición de las reuniones internacionales, sin excepción desde los tiempos de la Santa Alianza, y aun antes, es que a mayor grado de acuerdo corresponde un menor grado de importancia en las decisiones, y a la unanimidad, una intrascendencia notable. En este caso, no. Las afirmaciones contenidas en los diversos documentos, pero principalmente en la **Declaración a los Pueblos de América** y en la **Carta de Punta del Este**, (**Establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del Marco de la Operación Panamericana**), cubren el más vasto campo social y económico, y en el momento en que se hicieron iban más adelante de todos los programas de gobierno y en muchos casos, aun de las más radicales exigencias de la oposición. Son rectificaciones de errores de énfasis en la política anterior de los gobiernos latinoamericanos, cuando no constituyen un nuevo panorama de acción y un compromiso ante sus pueblos de extraordinaria gravedad, porque de no realizarse, creará una situación más inestable y aguda de descontento que la que existía y se contempla resolver con la política de la Carta.

Por lo que hace al gobierno de los Estados Unidos, representante de la nación más poblada y rica del hemisferio, en el más alto grado de desarrollo a que pueda llegar una sociedad de nuestro tiempo, hay en la Carta obligaciones que había venido considerando hasta entonces no solo fuera de sus propósitos, sino aun contrarias a los principios de la organización política y social de ese país. Para grandes

sectores de su opinión algunos de los compromisos que se hicieron entre todos los Estados firmantes no son materia de acción gubernamental, sino el producto natural del progreso económico de las fuerzas privadas, en una evolución sin interferencias y en un ritmo sin aceleración artificial. Esa sociedad concibe la conveniencia de que se disminuya el desequilibrio entre los diversos estamentos sociales de las naciones latinoamericanas de que se ofrezcan sin limitación alguna todas las oportunidades de aducción a los habitantes de la zona hemisférica, se irrite y compadece del atraso predominante en ella, pero casi siempre mira con suspicacia y a veces con alarma la intervención del Estado para mejorar la situación y espera que se pueda aliviar por los mismos caminos y procedimientos que produjeron la abundancia de los Estados Unidos.

La Carta de Punta del Este es el compromiso del gobierno norteamericano —a nombre de su pueblo, claro está—, de contribuir a la creación de una sociedad nueva en la América Latina, por acción principalmente gubernamental, con inversión de fondos públicos en su gran mayoría, sociedad que elimine la injusticia secular en la distribución del ingreso y aun en los sistemas de propiedad, principalmente la de la tierra. Ya no se habla, como hasta el Acta de Bogotá, de que el esfuerzo y la contribución norteamericana serán en primer término los que hagan el capital privado y el crédito bancario, nacional o internacional, dentro de sus normas comunes, en empresas productivas. Al contrario, se dice, categóricamente, que **“los Estados Unidos, por su parte se comprometen a ofrecer su cooperación financiera y técnica para alcanzar los fines de la Alianza para el Progreso. A tal efecto —se agrega— proporcionarán la mayor parte del financiamiento de por lo**

menos veinte mil millones de dólares, principalmente fondos públicos, que la América Latina requiere de todas las fuentes externas, durante la próxima década, para completar sus propios esfuerzos”.

Otra evolución radical es el concepto del crédito que puede servir mejor los intereses de países subdesarrollados. En la Declaración se afirma que **“los Estados Unidos tienen la intención de que los préstamos para el desarrollo sean a largo plazo y, cuando fuere apropiado, se extiendan hasta cincuenta años, a interés en general muy bajo o sin interés, de acuerdo con los casos”**.

CAUSAS DEL CAMBIO

¿Qué causas, inmediatas o lejanas, producen en los gobiernos americanos un cambio tan considerable en su posición tradicional?

No es difícil adivinarlas. La primera de todas, sin duda, la presencia de una crisis económica en la América Latina de proporciones muy graves, en la cual los mismos factores conocidos de su atraso y de su debilidad se acentúan por la insatisfacción general de sus habitantes y por la presencia catalítica de una revolución comunista dentro de la zona. De otra parte la crisis no solo se refiere a la depresión de los precios de los artículos de exportación de América Latina en los mercados mundiales, sino a un fenómeno, no nuevo, pero que comienza a producir más fuerte impactación en la estructura social americana: el crecimiento demográfico a una tasa immoderada, que origina conflictos hasta ahora desconocidos y que presenta dramáticamente la debilidad de la organización política existente y la injusticia de la economía para enfrentarse a solucionar problemas urgentísimos como el desempleo, la escasez de vi-

vienda, la incapacidad de todos los servicios para atender a las necesidades de la nueva población, la extensión del analfabetismo, el deterioro de la salud, la deficiencia de la producción de alimentos y la miseria general que hasta ahora caracterizaba a grupos menos numerosos y activos de la sociedad.

El crecimiento de la mayoría de los países latinoamericanos, y en particular el ocurrido en las décadas de 1920, 1930 y 1940, con la iniciación del proceso industrial, el auge de las grandes ciudades, los primeros resultados de la construcción de vías y sistemas de comunicación más adecuados, había venido ocupando parte de la fuerza de trabajo nueva, y absorbiendo el descontento y la desesperanza de gentes que encontraban su situación personal aflictiva, pero que veían crearse una vida económica y social mucho más amplia y activa, de grandes perspectivas para una nueva generación.

LA CRISIS PRESENTE

Pero la población siguió creciendo, las ciudades comenzaron a deformarse con la invasión de gentes miserables arrojadas de los campos por la incipiente maquinización, cuando no por la violencia desatada entre campesinos sin empleo, y el horizonte se fue cerrando amenazadoramente, al paso que muchos sectores de la clase dirigente económica se enriquecieron rápidamente y comenzaron a vivir con una ruidosa ostentación que hasta entonces había sido casi exclusiva de minorías de terratenientes ausentistas.

Las dos guerras últimas, la mundial y la de Corea produjeron el efecto transitorio de aliviar la crisis, porque los principales productos de la América Latina o bien eran claramente estratégicos, como el salitre, el cobre, el estaño, el petróleo, el manganeso, el

hierro, etc., o porque se hicieron considerables inventarios de guerra de materias primas y alimentos, como el caucho, el café, el cacao y otros semejantes. Es cierto que los precios de dichos artículos, en ambas ocasiones, fueron regidos por medidas de excepción en los países consumidores a cuyo lado se inclinaban las preferencias políticas de la América Latina, y en todo caso, los únicos con que se podía comerciar durante la emergencia bélica. Sistemas de cuotas y de fijación indirecta de precios para evitar la especulación con estos artículos estratégicos o con las materias primas y alimentos, hicieron imposible que la América Latina, si lo hubiese querido, prosperara a la sombra del conflicto, como tantas otras naciones, y aun como algunos países latinoamericanos en la primera guerra mundial.

Al final de las dos guerras mencionadas, sin embargo, se habían formado en América Latina ciertas reservas en divisas extranjeras, creadas principalmente por la imposibilidad de comprar en países cuya industria se destinaba casi por completo a la defensa militar. Cuando comenzó de nuevo la producción de artículos de consumo, América Latina se precipitó a adquirirlos a altos precios, y en poco tiempo eliminó sus reservas, al paso que comenzaba el descenso de los precios de sus exportaciones habituales, como consecuencia del término de la guerra, la conversión de la industria a la paz y la más lenta absorción de los inventarios formados. Cuando se tomaron las primeras medidas de control sobre las importaciones ya estaba la crisis muy avanzada. De otra parte una serie de regímenes antiliberales que habían aprovechado la relativa bonanza económica para realizar costosas y no pocas veces innecesarias obras públicas, la mayor parte de ellas suntuarias, se derrumbaron, y las fuer-

zas democráticas triunfantes solo pudieron crear gobiernos de transacción, de entendimiento entre partidos antagónicos, con insuficiente apoyo parlamentario y en la opinión para imponer una política rígida de austeridad, que acabó por ser quebrantada donde quiera que se estableció por algún tiempo. Tales fueron los factores adversos que contribuyeron a la crisis económica y política más dura de la América Latina en nuestro tiempo: desequilibrio de la balanza de pagos, ruina de los precios de los artículos de exportación, déficit en los ejercicios presupuestales del Estado, recurso a la emisión, inestabilidad monetaria, fuga de capitales, suspensión de las inversiones extranjeras, aumento del desempleo abierto o disfrazado, e incapacidad de adelantar programas de desarrollo que implican una fuerte importación de equipo industrial y agrícola y de materias primas.

Aun antes que los propios latinoamericanos fueron los viajeros quienes comenzaron a llamar la atención hacia la muy grave situación de la América Latina, que alguien anunció gráfica y no muy exageradamente como una zona que podría convertirse en el "tugurio del mundo". Ninguna otra parte del Occidente parecía en un mayor riesgo de perturbarse radicalmente. Ese era el ambiente político y emocional en que comenzó la discusión de Punta del Este.

No es impertinente ni excesivo decir que los propios representantes de los gobiernos que suscribieron la Carta de Punta del Este, en otras condiciones, menos apremiantes, hubieran presentado más resistencia a adquirir públicamente compromisos entre sí y con sus pueblos que habían venido evitando en su política interna. En algunos países la sola iniciativa de hacer una reforma agraria o tributaria tenía una connotación revolucionaria

y subversiva. Pero que los gobiernos procedieron con sinceridad y ánimo de ejecutar los acuerdos, es indiscutible. Las reacciones posteriores de la opinión en cada país, y en particular de sectores minoritarios pero de vasta influencia, contra la Alianza para el Progreso, solo demuestran que se necesitaba la atmósfera de peligro y de alarma que prevalecía por entonces, para dar el gran salto a una nueva concepción de la misión del gobierno en los países atrasados y en gran crisis de crecimiento, así como los más exigentes deberes de colaboración financiera externa a un vasto plan de transformación radical de las condiciones de vida en el hemisferio. Nunca antes los Estados Unidos hablaron pareciendo lenguaje ni adquirieron un compromiso tan extenso e importante de ayuda concreta a la América Latina, zona que habían postpuesto sistemáticamente en sus preocupaciones y que tenían sometida a un régimen de relaciones de cooperación económica, anterior, en la mayor parte de sus formas, a la segunda guerra mundial.

INFORMABILIDAD DE LOS ACUERDOS

Se ha dicho, con toda razón, que los acuerdos de Punta del Este no tienen la perfección de instrumentos diplomáticos obligatorios y tal vez se ha señalado esa circunstancia como una de sus debilidades. Si los compromisos adquiridos no tienen más que un valor moral y político, no por ello son más fuertes y obligatorios. En América, en general, hay cierta superstición de la ley escrita y dictada con todas las formalidades que, para pueblos dominados por abogados —tanto en el Norte como en el Sur—, es la única que tiene valor y cuyo cumplimiento no puede evadirse. En este caso, sin embargo, basta una declara-

ción de voluntad, y mucho más si ella se hace en términos tan inequívocos. El Plan Marshall, que transformó la destitución del continente europeo en uno de los capítulos más brillantes de su historia, nació de un discurso del Secretario de Estado de los Estados Unidos y creó, en horas, el mecanismo que debería ejecutar la reconstrucción de Europa. La comprobación de las diferencias existentes entre la Alianza para el Progreso y el Plan Marshall se hace más notoria en la reacción de los países, posteriormente a la declaración de su voluntad de realizar una vasta empresa de rehabilitación económica. La sensación de urgencia que presidió la reunión de Punta del Este desapareció inmediatamente después de firmados los documentos y los gobiernos, todos ellos, entregaron la marcha de la Alianza a un lentísimo proceso de burocratización y adaptación a lo existente, cuando se trataba precisamente de un movimiento excepcional, que requería, tal vez, órganos excepcionales y procedimientos mucho más ágiles de los que prevalecieron en la iniciación del grande esfuerzo.

Como no se trata, por fortuna, de acuerdos formales de colaboración, no es el momento de entrar a señalar, con ánimo de litigio, una a una las fallas en que hayan incurrido los diversos gobiernos, como si se fuera a intentar un juicio a propósito de la ejecución de la Alianza para el Progreso, cuya acción es hoy más urgente que cuando se proclamó. El debate y más aún, la controversia entre los países sobre el incumplimiento de sus obligaciones, si subsisten el mismo espíritu y la misma necesidad de colaboración original, no tiene mucho objeto, y debe ser sustituido por un nuevo empeño de acelerar la marcha de la Alianza para el Progreso, y de rectificación de las alteraciones de-

formatorias de su espíritu que hayan ocurrido en los dos primeros años, desde su proclamación. No es imposible precisar cuáles son esas alteraciones y en dónde se encuentran los tropiezos para una acción mucho más rápida que permita recuperar el tiempo perdido, el cual, por poco que sea, en el plazo de una década, señalado en 1961 para la gran empresa colectiva, resulta muy considerable.

LOS METODOS DE LA ALIANZA

En la **Declaración a los Pueblos de América** y en la **Carta de Punta del Este** no se hacen, contrariamente a lo que había ocurrido en ocasiones anteriores, y aun en la **Carta de Bogotá** —el documento de doctrina económica de colaboración interamericana más importante suscrito hasta entonces—, afirmaciones generales, sino declaraciones concretas de la voluntad de los Estados para actuar dentro de una línea clara de conducta que les impone obligaciones sustanciales a todos ellos, ante sus pueblos y entre sí. Se trata de definir la participación de cada país en una acción conjunta para modificar fundamentalmente la situación económica y social de los pueblos atrasados de la América Latina, con la colaboración de los Estados Unidos para la financiación del esfuerzo individual de cada nación.

NECESIDAD DE LOS PROGRAMAS

¿Cómo se realiza ese esfuerzo? Ante todo con la preparación, en cada país, de un programa de desarrollo económico y social para establecer con qué recursos internos y con qué cantidad de ayuda externa pueden realizarse las diversas metas específicas de la Alianza. Los programas se preparan por los organismos respectivos de cada gobierno. Es decir, que son pla-

nes netamente nacionales, en los cuales se supone que se examinarán las condiciones específicas del país, su estado de progreso, sus necesidades de ayuda externa, los campos en que debe ampliarse el esfuerzo nacional, las fallas estructurales que convenga remover para producir un crecimiento que de antemano se calcula no inferior a un 2.5% por habitante, anualmente. ¿Hay en esto una exigencia exorbitante? Algunos críticos de la Alianza consideran este primer paso del proceso, excesivo. No hay sin embargo, ningún país de la América Latina que no esté en condiciones de hacer el cálculo de sus posibilidades en la próxima década; pero si lo hubiera, se prevé que tendrá asistencia técnica y fondos para pagarla, con el objeto de que expertos extranjeros o nacionales de alta calificación puedan colaborar en la elaboración de los programas. Y si en realidad se acepta que va a realizarse un esfuerzo conjunto y, en ocasiones coordinado internacionalmente, como en el caso de la integración económica, no se ve cómo podría ejecutarse sin programas nacionales. La Alianza para el Progreso no es, no ha sido, no puede ser una manera de obtener fondos externos para cubrir las deficiencias presupuestales o las de balanza de pagos, cualesquiera que sean los gastos e inversiones que cada país determine hacer. Porque no habría ninguna cooperación internacional que pudiera atender a esa exigencia imprevista, formulada anualmente, y multiplicada por 19 naciones, sin ninguna coordinación entre ellas. El requisito de un plan de desarrollo es, pues, indispensable. Si los países se han comprometido a realizar ciertos esfuerzos concretos de desarrollo económico y de bienestar social, deben poder decir con qué recursos internos cuentan y cuánta ayuda exterior necesitarían.

Los 9 Expertos

Elaborado el programa que es eminentemente nacional, producto del examen hecho por organismos de cada gobierno de las condiciones económicas, fiscales sociales, políticas de cada país y de la capacidad en que éste se encuentre para cumplir las metas señaladas en la Carta de Punta del Este, se somete al examen de un comité ad-hoc integrado por expertos escogidos de la nómina de nueve economistas creada por la misma Carta, y por expertos nacionales o extranjeros nombrados por el Secretario General de la O. E. A., a petición del gobierno respectivo, con su consentimiento. Este Comité ad-hoc examina el plan presentado. Si el país respectivo lo quiere en el comité figurará cuando menos un economista nacional calificado para que contribuya a la explicación del programa. El comité ad-hoc puede aprobar el programa, o sugerir modificaciones al respectivo gobierno, para que el plan que se adapte mejor a las exigencias concretas de la Carta, o a la realidad del país, en cuanto a su capacidad para cumplir las metas que se haya trazado. Hasta allí la función de la Nómina de 9 y de los Comités ad-hoc está clara y rodeada de garantías para que el programa sea auténticamente nacional, para que sea realista y para que se adecúe al propósito de la Alianza, que no es, ciertamente, obtener de cualquier manera y con cualquier pretexto fondos de los Estados Unidos para los países latinoamericanos, sino realizar un vasto esfuerzo nacional e internacional conjunto para dominar las últimas etapas del subdesarrollo en esta zona del hemisferio.

Críticas al Procedimiento

Se ha dicho, tanto en los Estados Unidos, como en la América Latina,

que la sola exigencia de un plan, es contraria al espíritu de la empresa privada y pone al Estado en una capacidad reguladora dominante que interfiere la idea de desarrollar esta zona sobre los mismos principios democráticos y liberales que prevalecen en el sector septentrional del hemisferio. Ante todo conviene observar que no existe ninguna semejanza entre el criterio planificador socialista y el empeño de programación de los países democráticos. El plan en un estado comunista no es rígido, despótico y anulador de la libertad económica porque sea plan, sino porque está al servicio de un organismo totalitario que somete no solo al Estado sino toda otra actividad nacional a sus normas. En un país democrático obedece simplemente a un concepto técnico que se aplica a la grande industria, urbana o rural, en la esfera privada, y por desgracia, con menos rigor a las empresas estatales. No puede pretenderse que haya una aceleración del desarrollo de una determinada zona del mundo sin calcular las probables metas de producción y consumo y sin hacer una prudente proyección de la balanza de pagos, una apreciación razonable de las necesidades de equipo y de otros bienes de capital y las de financiación, en moneda local y en ayuda externa. La aceleración del desarrollo implica, esencialmente, apelación al crédito interno y externo, y como toda operación de crédito, cualesquiera que sean sus términos, debe planearse.

No se está introduciendo a la América Latina un factor nuevo con el criterio de planeación, sino solamente en cuanto se busca en esta etapa decisiva de la economía que los órganos nacionales hagan la misma tarea que entidades extranjeras o internacionales han venido realizando para atender a las necesidades de crédito de estos países, sin intervención en la ma-

yor parte de los casos, de economistas latinoamericanos. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, los bancos oficiales norteamericanos, como el Export & Import y el Fondo de Préstamos de Desarrollo, hoy desaparecido, además de las misiones diplomáticas de los Estados Unidos en cada país, han practicado exámenes severos de la capacidad económica y fiscal de las naciones que solicitaban ayuda, con empleo de los mismos elementos que entran en la elaboración de un programa de desarrollo. Las exigencias presentadas por las diversas instituciones, como condición de la ayuda exterior, son, sin duda del mismo orden de las que requiere la Alianza. Y no fueron, ciertamente, menos gravosas, sino mucho más las condiciones de los banqueros privados cuando se presentaban, antes de la Administración Roosevelt, un empréstito latinoamericano a su consideración.

Pero, con una diferencia, en favor de la Alianza. Esta no es, a pesar de la constante desfiguración que de ella se hace en el hemisferio, sino un compromiso voluntario multilateral de cooperación, y no una imposición de los Estados Unidos. Cuando los gobiernos se comprometieron en la política de aceleración del desarrollo y de intensificación de la rehabilitación de las masas humanas empobrecidas de la zona subdesarrollada, lo hicieron a conciencia de sus dificultades, dentro de las cuales figuraba el cambio radical de la política de improvisación por la coordinación y planeamiento del grande esfuerzo requerido.

Es posible que en la etapa de desenvolvimiento del medio siglo anterior, cuando se buscaba principalmente el impulso a obras infraestructurales, el planeamiento no hubiera sido tan necesario, aunque, de haberse hecho, había evitado comprometer a es-

tos países en obras superiores a su capacidad de endeudarse, y no pocas veces innecesarias. Pero ahora, cuando todos los Estados de la América Latina están obligados por un concepto de mercado común y dan ya los primeros pasos en esta dirección, tanto en la América Central como en la Zona de Libre Comercio Latinoamericana, una equivocación en su concepto de desarrollo, puede ser fatal. Antes, de otra parte, no existían las técnicas de análisis y planificación que hoy están experimentadas, ni había expertos nacionales, como hoy, capaces de ponerlas en marcha. Continuar con una serie de proyectos dislocados, sin interconexión en lo interno y en lo internacional, que pueden resultar entre ellos, antagónicos, o ser superiores a la capacidad de consumo de bienes y servicios que engendren, o que requieran una protección excesiva, que la nueva política interamericana no permitiría, puede ser un suicidio, pero en todo caso es un desperdicio injustificable de los instrumentos de estudio que hoy existen. La propia empresa privada, de cuyo seno surgen estas críticas porque objeta que el Estado la incorpore como es obvio, en el esfuerzo común, va a ser beneficiada con los programas, que le señalarán claramente los campos en donde más puede beneficiarse y prestar un servicio, sin que el plan en sí mismo le imponga otra obligación que colaborar con su experiencia, a su elaboración.

Al describir los elementos del programa de desarrollo nacional de cada Estado, la Carta de Punta del Este dice que será preciso establecer metas para lograr, durante el período del programa, —diez años—, el aumento de la capacidad de producción en la industria, la agricultura, la minería, los transportes, la energía y las comunicaciones, el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas ur-

banas y rurales, incluyendo el progreso en materia de vivienda, educación y salud. Será preciso asignar prelación y describir los métodos que se persiguen incluso las medidas específicas y los proyectos principales. Los proyectos concretos de desarrollo deberán justificarse en términos de relación entre sus costos y beneficios, inclusive su aporte a la productividad social.

Como se ve, no se trata de hacer un balance de lo que existe, sino de dar un impulso extraordinario al crecimiento, para que en vez de realizarse normalmente, en veinte o treinta años, se realice en diez. Esa consideración surge de la convicción que tienen los propios países latinoamericanos, o al menos de sus gobiernos, de que un desarrollo gradual, dejado a la acción del tiempo y de fuerzas económicas sueltas, no podrá menos de conducir a esta zona del mundo a la más tumultosa inestabilidad política y posiblemente a una revolución social promovida por la desatención continuada de las elementales necesidades del pueblo: empleo, educación, casa, salud y asistencia en la invalidez y la vejez, es decir, seguridad mínima.

En ese proceso de aceleración ¿dónde hay que poner el primer impulso?

¿En la fuerza eléctrica? ¿Solamente en ella? ¿Qué ocurrirá si desarrollada una mayor capacidad de energía, no encuentra consumo? O si lo encuentra y se promueven nuevas industrias, ¿habrá capacidad para transportar sus productos? ¿Las vías de comunicación y los equipos de transporte, serán suficientes? Si estos últimos no se producen enteramente en el país, ¿el incremento de la capacidad transportadora no originará nuevos desequilibrios de la balanza de pagos, sobre los que ya provoquen las nuevas industrias? Para ese conjunto de interrogan-

tes los economistas tienen hoy respuestas bastante aproximadas y el plan nacional debe incluirlas. Debe ser, como dice la Carta, un balance de los recursos nacionales públicos y privados que se consideren disponibles. Y, además, como se parte del truismo de que países atrasados no pueden acelerar su desenvolvimiento sin la ayuda exterior, es indispensable que el programa indique qué alteraciones, favorables o desfavorables, tendrá su ejecución sobre la balanza de pagos, sobre la estabilidad de la moneda, sobre la capacidad de pago. Sin esas condiciones todo esfuerzo de aceleración del desarrollo es una utopía. Esa es, esencialmente la necesidad y la urgencia del plan, y no, deninguna manera que él encubra un propósito socialista para poner toda la economía bajo el control del Estado.

Reorganización de la Nómina de 9

Si en el requerimiento mismo del plan no hay nada que hiera la susceptibilidad nacionalista de los países, por cuanto el plan es elaborado por cada gobierno y examinado por un comité mixto de expertos nacionales y extranjeros, de carácter internacional; si, por otra parte, no es un intento de subordinar toda la economía, pública y privada, tiránicamente, y solo se trata de hacer un oportuno avalúo de las disponibilidades y posibilidades de desarrollo; si no es posible concebir un esfuerzo de este género, que implica una activación artificial del proceso natural de la economía, sin la elaboración de planes nacionales concretos y previsivos, es evidente que las objeciones que se han formulado a esta condición de la Alianza, carecen de fundamento. Pero en cambio en la práctica se han presentado fallas que seguramente será preciso remediar, con el examen de experiencias recientes.

Una de ellas es de carácter indeterminado y deliberadamente vaguísimo que se dio en Punta del Este a un instrumento que ha demostrado ser mucho más útil y mejor de lo que se quiso crear en la Carta: la llamada **Nómina de los 9, o los Nueve Sabios**, como se bautizó al grupo de 9 expertos encargados de proveer personal para la constitución de los diversos Comités ad-hoc, que deberían examinar cada programa nacional. Ya en México el Consejo Interamericano Económico y Social dio más consistencia de grupo a la nómina, creando un Coordinador de sus actividades, elegido de su seno, pero aun ateniéndose rigurosamente a las disposiciones de la Carta, no existe una corporación internacional de alto nivel técnico. El nombre, adicionalmente, es absurdo, y el apodo, ridículo. Y se está desperdiciando una fuerza de trabajo de extraordinaria importancia, cuya composición actual es una garantía de buen éxito. Sería preciso dar a la Nómina el carácter de un Comité de Expertos en Desarrollo, y atribuirle funciones que, en parte, está ejerciendo, aunque sea discutible la autoridad con que las ejerce. Ese comité debería ser no solamente el evaluador, en segunda instancia, de los planes aprobados por el Comité ad-hoc, sino la entidad que mantenga la uniformidad necesaria de criterios sobre el desarrollo, en cuanto a la tarea de la Alianza se refiere. Le podría corresponder también un papel importantísimo como organismo que examine las posibilidades de la integración que vayan surgiendo del estudio de los programas nacionales, y como cuerpo asesor que impulse y aconseje las medidas que en esta dirección puedan tomarse. Su función como junta asesora técnica del Comité de Desarrollo Económico que se sugiere más adelante, parece también obvia y utilísima. Pero es preciso darle una estructura firme, de carácter de

comité formalmente constituido y funciones precisas para evitar el desperdicio de un cuerpo que aun en su presente estado nebuloso, y con el temor de que cualquiera iniciativa suya se considere una extralimitación de sus terminos de referencia, han contribuido notablemente a crear una filosofia de la Alianza.

Unilateralidad y Multilateralidad

Si no fueron más lejos los gobiernos en Punta del Este en la organización de los Nueve Expertos, no fue ciertamente por un descuido involuntario. Con toda determinación redujeron el grupo de expertos prácticamente a la impotencia, y en realidad solo crearon una lista de nombres, de la cual se podían escoger economistas para formar los **Comités ad-hoc**, encargados de la evaluación de los programas nacionales. ¿Por qué? Porque, notoriamente temían la interferencia de los expertos entre cada país y los Estados Unidos, que, en esa nueva etapa, aparecían como una fuente segura de financiación de los proyectos de cada nación latinoamericana, obtenida en negociaciones bilaterales. De otra manera, talvez se hubiera pensado en entregar el manejo del programa al Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido preciso que hayan surgido todo género de tropiezos en la ejecución de la Alianza para que se vea claro que hace falta no solo un cuerpo severo de expertos economistas que avalúe los programas nacionales y en cierta forma ayuden a formularlos, sino también un organismo multilateral que actúe como gestor y promotor de la financiación. Por esa falla el programa se ha ido convirtiendo en la empresa política de una nación, los Estados Unidos; en su programa para América Latina, en su política. Y la demora en la preparación de los programas de desarrollo se debe principalmente a que exis-

tía la convicción de que los Estados Unidos no podrían menos de atender a las más diversas necesidades de la región, con planes o sin ellos, allí donde su interés político fuera más intenso.

El interés de que el programa se tratara unilateralmente, o mejor, bilateralmente, como la política de los Estados Unidos con cada una de las naciones del hemisferio, no fue solamente latinoamericano, ni se mostró exclusivamente en Punta del Este. En Estados Unidos hay una fuerte corriente que tiene, como todo matiz de opinión, representación en el congreso, que considera que el procedimiento bilateral es el que puede traer más provecho político, y aun económico, de inversiones dosificadas y calculadas de acuerdo con el interés nacional del país financista. Esa tendencia se muestra también en ciertos sectores del gobierno, a pesar de las declaraciones del presidente, sobre cuya voluntad de que la Alianza sea realmente una Alianza, multilateral y sin reservas, no nos cabe duda alguna. Sólo que el interés del presidente por vigorizar el programa y hacerlo más ágil coincidió con el de quienes querían que la Alianza no fuera completamente diferente de lo que existía antes de ella, y la antigua maquinaria de asistencia técnica, el Punto IV, los Alimentos para la paz, entraron a formar parte de la nueva política y a exhibirse, en la propia América Latina, como pruebas de que los prospectos del presidente Kennedy y las resoluciones de Punta del Este estaban en marcha. Grave error psicológico, que más tarde se haría prominente y más controvertible, cuando en el balance financiero de la Alianza las partidas de esos antiguos programas se sumaron a las directamente destinadas a cumplir la nueva política. Lo cual probablemente facilitó la acción del congreso para reducir drásticamente la partida pre-

supuesta propuesta por la administración para atender a las obligaciones de la Alianza. Que éste no es espíritu del alto gobierno, se ve claramente en el mensaje del presidente Kennedy, en el cual al aceptar reducciones a su programa de ayuda exterior, pidió un aumento para la partida destinada a la América Latina.

Relaciones Especiales

En otras ocasiones me he referido ante diversos públicos de los Estados Unidos al singular caso de que existiendo un tipo de relaciones especiales entre esa nación y las demás de la América Latina, en la práctica, y en especial en el campo económico no se logre un tratamiento que corresponda a esa circunstancia excepcional, geográfica, política, histórica y aun estratégica. En efecto, una tradición ininterrumpida de tratados, acuerdos, declaraciones y hechos comprueban que los Estados Unidos no tienen relaciones semejantes con ninguna otra parte del mundo, ni compromisos tan obligantes. Mientras la América Latina fue el único espacio en que la joven nación podía ejercer su natural deseo de hacer, como todo país, una política internacional, sin contrariar la voluntad de Jorge Washington, se fue desarrollando en el hemisferio una grande unidad doctrinaria, sobre los más complejos temas del derecho internacional. Y los países latinoamericanos tuvieron la fortuna de encontrar en la opinión pública norteamericana reacciones suficientes para someter el agresivo imperialismo de los primeros tiempos a un orden de derecho, que implicaba una cooperación muy estrecha. Pero cuando por segunda vez cayó el destino del mundo en manos de los Estados Unidos, como consecuencia de la última guerra mundial, y se ensancharon las relaciones y obligaciones de esta nación hasta el extremo que ni el más

grande de los imperios había conocido comenzó a hacerse notar la tendencia a disminuir la importancia de la América Latina y de los acuerdos políticos y de cooperación general existentes con esa parte del mundo, para dar prioridad a otras zonas, algunas de ellas notoriamente urgidas de medidas excepcionales. América Latina aceptó gustosa e inteligentemente esa situación hasta que de ella fueron derivándose factores adversos para su porvenir. Los antiguos imperios europeos reclamaron el derecho de mantener relaciones especiales en el campo comercial con sus colonias o antiguas colonias, y los Estados Unidos, sin embargo, mantuvieron su interés, contribuyeron altísimamente a la financiación de esos nuevos estados, y les abrieron el mercado norteamericano en las mismas condiciones que a la América Latina, que se vio competida con precios más bajos para sus productos, al paso que en Europa los privilegios a los territorios coloniales o a las antiguas colonias eliminaban prácticamente los productos latinoamericanos.

Discriminación contra América Latina.

En otra instancia se ha puesto de presente de la manera más viva esta contradicción. Los Estados Unidos, en diversas ocasiones y con acción directa de los más altos miembros del gobierno, han buscado colaboración económica de Europa Occidental para los planes de desarrollo de la América Latina. No se han negado, pero no la han obtenido. Siempre se les ha alegado que tienen los Estados europeos especiales compromisos con sus antiguas colonias para ayudarlas a salir de su condición de grave atraso. Cuando los Estados Unidos o los países latinoamericanos han gestionado la reducción de impuestos y tasas especiales discrimina-

torias contra los productos latinoamericanos, se les ha hecho el mismo argumento. Los Estados Unidos tienen, sin embargo, buena parte, algunas veces la mayor parte, de la carga en la ayuda exterior a países de Asia y Africa. Pero nadie se atrevería a pensar, dentro del Departamento de Estado, sin encontrar la más dura oposición interna, que los Estados Unidos procedieran en igual forma que los europeos, estableciendo tratamientos preferenciales para los productos de la América Latina, en vez de tener que recurrir a operaciones muy costosas de financiación del desarrollo y a periódicos gastos de salvamento para graves crisis de balanza de pagos, en toda el área.

Hay pues, en algunos sectores del gobierno y del Congreso, norteamericanos, dos tendencias: una mantener el trato bilateral con las naciones latinoamericanas, para poder establecer cuáles merecen y cuáles no, ayuda y en qué cuantía, independientemente y aun con prescindencia de los programas aprobados, de acuerdo a la Carta de Punta del Este. Otra, la de impedir que se trate a la América Latina como una zona privilegiada con relaciones especiales con los Estados Unidos en reciprocidad a las que los Estados europeos de Occidente mantienen con las antiguas colonias.

De esta última tendencia hay una clara demostración, casi física, de la escasa importancia que se atribuye a un programa que, como el de la Alianza para el Progreso, suscita el más alto interés del propio presidente Kennedy, cuando administrativamente lo vemos colocado en una posición subalterna, alejado de su autor y defensor más vigoroso —el propio presidente—, por una serie de escalones de la jerarquía burocrática. En efecto, la Alianza para el Progreso corresponde, dentro de la Agencia para el Desarrollo Internacional,

al sector geográfico de la América Latina, y está al mismo nivel de los otros sectores: el de Africa y Europa, el del Lejano Oriente y el de Cercano Oriente y el de Asia Austral. Ciertamente en esas otras regiones del globo se ha invertido y todavía se invierte más dinero que en la América Latina, y por ese aspecto son probablemente más importantes. Pero el solo hecho de esta asimilación de problemas, dentro del marco de la Agencia, hace pensar que el tratamiento especialísimo de la Alianza para el Progreso no debe de hacer mucha carrera y que el programa estará, de seguro, sujeto a constantes comparaciones de procedimientos, de volumen de resultados, con los de las otras regiones, todas ellas sujetas a un mismo régimen administrativo. Bastaría comparar su situación dentro de la administración con el de otro programa, igualmente nuevo, que depende casi directamente del presidente y que no tiene, sin embargo, paralela importancia: los Cuerpos de Paz.

Alguna vez le propusimos al presidente Kennedy que designara una figura de su plena confianza y de la más alta posición en la vida política de los Estados Unidos para que nos acompañara el presidente Kubitschek y a mí en el estudio de la Alianza. Debo decir que aceptó inmediatamente nuestra sugerencia y que si ella no se realizó fue por nuestro cambio de planes de trabajo que no contemplaba una residencia larga en Washington. Sigo creyendo que algo semejante es necesario hoy, más que nunca, para darle el impulso que debe recibir la Alianza como uno de los primeros propósitos del presidente en la política internacional de su nación, y no sólo por el aspecto estrictamente de prestigio y de jerarquía, sino porque donde está no puede menos de sujetarse a las

normas universales de ayuda exterior, que difieren radicalmente de la filosofía y el espíritu de la Alianza para el Progreso. Mi experiencia me enseña que la resistencia burocrática no pocas veces es más fuerte y perdurable que la propia voluntad del Jefe del gobierno. La Alianza debería estar más directamente bajo el presidente, que ha sido uno de sus autores, su mantenedor y propugnador, más resuelto, y la persona que más sufriría el impacto de una bancarrota de la América Latina, por debilidad del instrumento concebido para acelerar su desarrollo.

También en la América Latina

No solamente, sin embargo, en los Estados Unidos se presentan interpretaciones arbitrarias y desfiguradoras de la Alianza para el Progreso, sino también, y en muy alto grado, en la América Latina. Desde luego las reacciones latinoamericanas son mucho más rápidas, y tienden a amargarse con una facilidad extrema, sin mucho análisis. La primera de todas fue la resistencia a la programación, que se tomó, en algunos sectores, como un pretexto de los Estados Unidos para no invertir las cantidades que había prometido, y para mantener la misma política de ayuda que existía hasta entonces: **"Mientras más cambia, más es la misma cosa"**, dice la sabiduría política francesa, y eso temían los pueblos latinoamericanos, apoyados, como lo hemos visto, en flagrantes errores de los Estados Unidos. Programar, decían, es una ciencia nueva, requiere informaciones que no tenemos sobre nuestra propia existencia, equipos de expertos de que carecemos, y demorará indefinidamente la ayuda exterior. Si en cambio de estas lamentaciones, que justificaron el retraso en la creación de oficinas de planeación donde no las había, en la iniciación de los estudios y en la preparación de proyectos, estos dos años

se hubieran empleado a fondo en esos propósitos, a esta hora no habría, como no habrá al final de 1963, un solo país sin programa de desarrollo económico y bienestar social, dentro de las líneas de la Alianza.

Los Pre-requisitos

A muy poco de aprobada la Carta de Punta del Este y cuando comenzó a conocerse, se fue extendiendo un clamor, no pocas veces instigado oficialmente, contra lo que se llamaban **"los pre-requisitos"**, con una voz pleonástica. No pocas veces la presentación de la Alianza por funcionarios de los Estados Unidos, por sus congresistas y su prensa, tuvo el carácter de un ultimátum a los países del Sur: o se hacen programas, se hace reforma agraria, se hace reforma tributaria, o no hay ayuda financiera. Así presentada la Alianza para el Progreso, a nombre de uno de sus miembros, simplificada y desfigurada, daba una impresión inequívoca de la intervención en la política local de cada país, cosa que servía muy bien los intereses de las fuerzas reaccionarias para defenderse de las enmiendas estructurales proclamadas, con un buen pretexto nacionalista.

Condiciones de la Alianza

Por mi parte no pienso que los llamados **pre-requisitos**, o requisitos de la Alianza, considerados como una condición previa que ha de llenarse para obtener la ayuda exterior fueron aprobados con ese entendimiento en Punta del Este. Lo que ocurre es que la Alianza —que no fue un programa improvisado sino el fruto de no menos de tres años de estudios de CEPAL, del CIES, de los gobiernos y los economistas privados—, contempla, como es natural, las condiciones en que el plan puede adelantarse con éxito. Y, obviamente menciona la reforma tributaria

como única manera de aumentar los recursos de cada Estado, sin recurrir a procedimientos heterodoxos, puesto que se va a hacer un esfuerzo excepcional por diez años, que debe, en gran parte, y la principal, pagarse localmente. Y menciona, de igual manera, la ayuda exterior para complementar ese esfuerzo y saldar las deficiencias en divisas extranjeras que van a originarse como consecuencia del programa. Y habla de la reforma agraria como un modo de aumentar la productividad rural al iniciarse un acelerado proceso industrial y de colocar millones de campesinos desplazados por la maquinización de la agricultura y a quienes las nuevas industrias aun no pueden ofrecerles suficiente empleo.

De igual manera se sugieren o se presentan en el texto mismo de la Carta de Punta del Este otras condiciones del programa que los adversarios de las reformas tributaria y agraria no toman en consideración, porque no les duelen. Pero es evidente que tratándose de enmiendas legislativas que afectan el orden interno y privativo de cada Estado, es cuando menos una impertinencia, por lo demás innecesaria y contraproducente, estarlas exigiendo desde los órganos del poder de otro Estado, desde su prensa o por sus propios funcionarios. Los países latinoamericanos se comprometieron solemnemente entre sí y ante sus pueblos a este esfuerzo desmesurado, y las condiciones en que cada uno de ellos lo intente deben ser objeto de un examen técnico, por órganos interamericanos insospechables de parcialidad, que representen la voluntad del Consejo Interamericano Económico y Social, autor de la Carta de Punta del Este y su más autorizado intérprete. Si un país no hace la reforma tributaria y no tiene manera de atender a los compromisos financieros

del programa, en cuerpos como la Nómina de 9 Expertos se le podrá llamar la atención a esa falla; como podrá hacerse, en igualdad de condiciones, a cualquier deficiencia en la financiación exterior dentro de los compromisos de la Alianza. Pero esos llamamientos —que se requerirán más de una vez— deben tener carácter interamericano y multilateral. De otro modo, aun hechos con la mejor voluntad, serán mirados con desconfianza y hostilidad por gobiernos y pueblos.

La Alianza es, como ya se dijo antes, un convenio excepcional, por cuanto implica una especie de invasión del fuero internacional en el fuero interno de los países y por la delicadeza de los problemas que abarca, con una audacia sorprendente. No se podría ejecutar un programa semejante sin un espíritu tan corajudo. Por eso mismo, el manejo que habría debido dársele, desde su iniciación, requería un cuidado extremo, que tal vez no siempre se tuvo, para no herir la sensibilidad de pueblos cuya primera y dura obligación era la de reconocer su situación de atraso su impotencia para vencerla y la magnitud de los yerros anteriores en el tratamiento de sus pueblos. La dirección de la política de la Alianza ha debido ser interamericana, desde el primer momento. Y por abandono de los demás gobiernos, la tomó uno solo, el cual por su poder, desarrollo y el mismo papel que le correspondía dentro del compromiso, era el menos indicado para ejercerla, aunque cualquiera otro habría promovido reacciones semejantes. Volver, cuanto antes, a la dirección multilateral de la Alianza, en todos sus episodios, es la más urgente necesidad. Esta es la base de las presentes sugerencias y conclusiones.

Junta Asesora de Técnicos de Alto Nivel

Ya se ha anticipado en otra parte

de este escrito que una de las enmiendas que parecen indispensables en la maquinaria establecida en Punta del Este es la transformación del grupo de expertos, llamado allí la Nómina de 9, en un cuerpo activo, de carácter asesor técnico destinado esencialmente a la evaluación de los programas nacionales y de cuya nómina se formarían como hasta hoy, los **Comités Ad Hoc**, con participación de otros expertos, nacionales o no, nombrados por el Secretario General de la O. E. A., de común acuerdo con el respectivo gobierno. Pero la función de esta Junta Asesora de Técnicos de Alto Nivel, como querría el presidente Kubitschek que se denominara, no termina, ciertamente, en proveer expertos para el estudio de los programas, sino que deberá examinar estos últimos, una vez elaborados por los **Comités Ad Hoc**, con el objeto de establecer la mayor homogeneidad de criterio, y para aconsejar, principalmente, sobre las posibilidades de integración económica que puedan surgir de los planes aislados.

Esa Junta Asesora de Técnicos de Alto Nivel sería, asimismo, el cuerpo consultivo del Comité Interamericano de Desarrollo, cuya creación se propone.

Comité Interamericano de Desarrollo

Casi todas las personas que en una u otra forma nos han dado su opinión y consejo se han inclinado por la creación de este nuevo cuerpo que se encargaría de ejecutar la misión de la Alianza, una vez saliera ella de la esfera de la preparación de los planes. Es decir, que dicho cuerpo, asesorado técnicamente por la Junta descrita en el párrafo anterior tomaría la responsabilidad de promover la financiación de los programas nacionales con el go-

bierno de los Estados Unidos, con el Banco Interamericano de Desarrollo, con el Export and Import Bank, con el Banco Internacional, con el DAC, en Europa, con los países europeos y Japón individual o colectivamente, con la banca privada, etc. De otra parte, aseguraría una equitativa distribución de los recursos que puedan anticiparse en cualquier momento para la financiación adecuada de los programas nacionales. Promovería en cada país la acción más rápida y eficaz del gobierno o de la iniciativa privada en la ejecución de los programas y estaría atento a cualquier falla en el aporte de las contribuciones nacionales o extranjeras ofrecidas para el desarrollo de cada plan nacional así como al atraso o cumplimiento de las metas establecidas en él, para adaptar las nuevas etapas a las posibilidades de ejecución. En otros términos, en el aspecto de la financiación exterior y vigilancia de los programas nacionales, asumiría muchas de las funciones que hasta ahora está desempeñando, con serias dificultades, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, y también el que voluntariamente ha asumido con los programas de dos o tres países el Banco Internacional.

Una Alternativa Explorable

Aunque casi unánimemente las personas con quien el Presidente Kubitschek y yo tuvimos contacto recomendaron la creación del **Comité Interamericano de Desarrollo** he considerado la conveniencia de explorar una alternativa, que me seduce por su sencillez y por el hecho de haber sido mencionada de paso en la propia Carta de Punta del Este. Debo decir que al contrario de la anterior, cuando la he sometido a la consideración de las mismas personas, ha sido rechazada. Sería la de dar al Banco Interamericano de Desarrollo todas las funciones relati-

vas a la financiación de los programas nacionales, incluyendo la formación de consorcios o grupos financieros, el examen de la ejecución de los programas, etc. El argumento en contra generalmente se refiere a las dificultades que podría crear al Banco su función de fiscalizador y crítico de la acción gubernamental en cumplimiento del programa de Punta del Este, y también sobre la inadecuación de sus funciones a un proceso político de presentación de la Alianza y de defensa de sus propósitos donde quiera que sean combatidos. Lo cierto es que el Comité Interamericano de Desarrollo contemplaría una composición muy semejante a la de la Junta Directiva del Banco y que ese organismo ya está realizando funciones parecidas ante los gobiernos, al examinar y fiscalizar la inversión y buen manejo de los fondos que les ha prestado.

Pero si esa alternativa no parece viable, principalmente porque se trata de trasladar las funciones políticas que con relación a la Alianza está asumiendo uno de los gobiernos, a un cuerpo representativo de todos ellos, y el Banco aparentemente no debería ejercerlas, la creación del Comité Interamericano de Desarrollo (CID), ofrece considerables ventajas sobre la organización existente, que, en algunos de los aspectos que serían responsabilidad del CID, realmente no existe.

Organización del Comité

Ante todo, no implicaría ninguna alteración del espíritu ni de las voces mismas de la Carta de la Organización de los Estados Americanos o de la Carta de Punta del Este. Este Comité sería el órgano permanente del CIES, el cual vendría a ser como la Asamblea anual del más alto poder decisorio, en el campo técnico y en la esfera administrativa, aunque siempre dependiente del órgano político de la O. E. A., el

Consejo de la Organización. Sus miembros serían nombrados por todos los gobiernos, pero solamente actuarían por rotación, en representación de grupos geográficamente afines, cinco de ellos, por períodos de seis meses. Siempre actuaría un miembro representante de los Estados Unidos, habida cuenta de la importancia de las decisiones del Comité sobre la financiación externa de los programas nacionales y del papel de mayor contribuyente a esa financiación, que se asigna en la Carta de Punta del Este a dicha nación.

Presidente del CID

He considerado que de aceptarse esta iniciativa habría que introducirle un factor nuevo, que no figura en los proyectos y proposiciones que nos fueron hechas: el CID, al fin y al cabo, es una corporación, aunque pequeña y tendrá en las gestiones que realice a nombre de la Alianza todos los defectos y debilidades propias de las corporaciones para esos fines: lentitud, cambio de personal, información incompleta de las actividades individuales de sus miembros, limitación e imprecisión de la responsabilidad. El CID debe tener a su cabeza, en posición destacadísima, un **Presidente**, elegido directamente por la Asamblea de la Alianza es decir, por el CIES, con alguna intervención o aprobación posterior del Consejo de la O. E. A. Esa es la figura que está haciendo falta a la Alianza para que su imagen como ahora se dice, deje de ser la de una empresa política de los Estados Unidos y se convierta en un instrumento colectivo, en una maquinaria multilateral, en un auténtico movimiento de las fuerzas nacionales de 20 naciones.

Dicho Presidente tendría, desde luego, obligación de seguir las grandes líneas políticas del CIES, trazadas anualmente en la Reunión a Nivel Ministe-

rial, y estaría asesorado en su acción, desde el punto de vista técnico, por la Junta Asesora de Expertos de que se habló atrás (Nómina de 9); y desde el político por los miembros del CID. Este cuerpo debería tener participación obligatoria en las decisiones fundamentales que se le encomienden como todas aquellas relacionadas con la distribución de los fondos de la Alianza. Pero no sería preciso que estuviera reunido permanentemente, y bastaría que tuviera una reunión mensual o bimensual, a la cual el Presidente presentaría todos los problemas pendientes de decisión.

El CID, desde luego, tendría un Secretario y una Secretaría, la cual, obviamente, y con el objeto de no crear burocracia innecesaria y de impedir duplicación de funciones debería estar a cargo del Subsecretario para asuntos Económicos y Sociales de la O. E. A. Así se mantendría, al menos inicialmente, la organización existente, de variadísimos recursos. El CID tendría, desde luego, una autonomía considerable para sus funciones estrictamente administrativas, tal como la tiene ahora la Nómina de 9, pero siempre encuadrada dentro de la Organización y bajo la suprema dirección administrativa del Secretario General de la O. E. A. Las funciones regulares de la Subsecretaría de la O. E. A. para asuntos Económicos y Sociales y las encomendadas recientemente a la Subsecretaría para asuntos Culturales, Científicos, Educativos y de Información se seguirían desarrollando como hasta ahora y el CID se ocuparía específicamente de lo relacionado de manera directa con la Alianza, pero solicitando, para cualquier acción, los servicios de la O. E. A. El vínculo entre el CID y esos servicios sería el Subsecretario para asuntos Económicos y Sociales, también Secretario del CID y del CIES. Es claro que en los primeros tiempos

de la Alianza el CID tendría funciones y actividades variadísimas susceptibles de producir fricciones con el mecanismo tradicional y más lento de la Secretaría General, pero, por eso mismo, es aconsejable que haya a la cabeza del CIES un funcionario independiente, prestigioso y activo, que evite que esas dificultades se conviertan en conflictos insolubles entre cuerpos representativos de la O. E. A. Por lo demás sería inútil ocultar que ya se han presentado divergencias de criterio entre el poder creciente del CIES, originado en la nueva importancia de las funciones económicas y sociales, y el sector tradicional de las decisiones políticas de la O. E. A., el Consejo de la Organización. Como de costumbre en las organizaciones internacionales la culpa de esta falta de coordinación está en los propios gobiernos, puesto que el CIES son los Ministros de Economía o Hacienda, al paso que el Consejo de la O. E. A. se dirige desde las Cancillerías. Sólo gobiernos que vigilen estrechamente las actividades variadísimas de las Organizaciones Internacionales y que mantengan en ellas una sola política pueden evitar que la falta de coordinación entre las decisiones de diferentes cuerpos refleje la que exista entre los Ministros del Despacho Ejecutivo. Pero la creación del CID no va a agregar nada a esas dificultades, y más bien puede evitar que la Alianza salga despedazada y maltrecha de las pugnas internas dentro de los gobiernos, reflejadas en la organización internacional. Siempre que haya al frente del CID un funcionario internacional de alta categoría dispuesto a poner su prestigio por encima de esas pugnas, y para solucionarlas, y no para hacerlas más duras.

Garantía de Cooperación Técnica

El Presidente del CID, debe ser necesariamente el auténtico coordinador

de la Alianza para el Progreso y nada se lograría con la creación del CID y la de su Presidente, si todos los demás organismos con finalidades paralelas de integración y desarrollo de los países latinoamericanos permanecieran al margen de la nueva entidad. El CID, de consiguiente, debe tener otro cuerpo asesor, aparte de la Junta Asesora de Expertos, cuya función se refiere específicamente a la evaluación de los programas nacionales, cuerpo que debería estar integrado por auténticos representantes de las entidades que en forma permanente tienen que ver con las actividades de la Alianza. Lo más acertado sería que ellos fueran miembros del CID, aunque sin voto en cierto tipo de decisiones que solo comprometerían la opinión de los gobiernos y serían las más importantes. Pero es hoy, más que nunca preciso que se evite, por un sistema de coordinación eficaz, que la Alianza y todo lo que ella significa se despedacen con los propios instrumentos que los gobiernos han venido creando y sosteniendo para ayudar a fines similares a los que se propone el nuevo programa de Punta del Este.

Fundamentalmente sería necesario que formaran parte del CID, en la forma restringida que se indicó, el Presidente del Consejo de la OEA, y el Secretario General de la misma, para asegurar todo el respaldo político colectivo que se requiera para ciertas gestiones ante gobiernos de la O. E. A., o de otros continentes; la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), para coordinar esfuerzos con las Naciones Unidas; la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el correspondiente organismo para el mercado común de la ODECA; el Coordinador o Presidente de la Junta Asesora de Expertos de Alto Nivel; el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Si se logra la representación per-

manente de esas entidades ante el CID, el Presidente del Comité tendría la mejor colaboración para la tarea coordinadora y asesores especialmente aptos para dar a la Alianza el empuje y la vitalidad que hoy parecen echarse de menos. El mecanismo, pues, se compondría de una asamblea, el CIES a nivel ministerial reunida anualmente; el CID integrado con los representantes de los gobiernos, para las decisiones más importantes, reunidos periódicamente; y en todo tiempo, los representantes de las entidades a que se hizo referencia, con el Presidente del CID, para el desarrollo corriente de las tareas de la Alianza, y la coordinación de la acción entre ellas. Esa organización parecería tener toda la flexibilidad que necesita un esfuerzo particularmente enérgico para volver a dar a la Alianza su acento inicial, y al mismo tiempo tendría la garantía de eficacia, nacida de la asesoría constante de las entidades que trabajan en la misma dirección y de la participación rotativa de todos los gobiernos en el cuerpo permanente, el CID.

Recomendaciones

Deseo resumir las recomendaciones que surgen de este análisis:

- 1). Dar el carácter de cuerpo permanente, presidido por un Coordinador de su seno, a la Nómina de 9, bajo el título de Junta Asesora de Técnicos de Alto Nivel para extender sus funciones al examen y coordinación de criterio de todos los programas nacionales, revisados por los Comités Ad Hoc, con miras a realizar la integración económica de la América Latina; y para que sirva de cuerpo consultor, estrictamente técnico, al CID.

- 2). Crear un cuerpo permanente con representación de todos los gobiernos, en forma rotativa, que por expresa delegación del CIES puede

ejercer las funciones relacionadas con la Alianza para el Progreso que le correspondan a dicho Consejo y las demás, hoy no asignadas a ninguna entidad, para la representación de la Alianza, la gestión de la financiación de los planes nacionales, la distribución anual de los dineros disponibles para la ejecución de la Alianza y la revisión de los planes adelantados por los gobiernos, así como cualquier contacto con estos últimos para asegurar la buena marcha del programa hemisférico. El nuevo cuerpo se llamaría Comité Interamericano de Desarrollo, CID, y estaría integrado así:

a) Por un Presidente, elegido para un período de cinco años de una terna presentada por el CIES a Nivel Ministerial al Consejo de la O. E. A. Dicho Presidente tendría el encargo de desarrollar de acuerdo con el CID, la política que trace el CIES en la ejecución de la Alianza y tendría la representación del CID ante los gobiernos americanos, ante las entidades financieras, ante los gobiernos extracontinentales y ante organizaciones públicas y privadas.

b) Por sendos representantes de los veinte países elegidos por los gobiernos. Para que el CID fuera un grupo ejecutivo, poco numeroso, funcionaría con seis miembros representantes de los gobiernos, uno de los cuales sería siempre el representante de los Estados Unidos, y los cinco restantes seleccionados por un sistema de rotación, por seis meses, para cuyo establecimiento, y con ese solo objeto se considerarían los países distribuidos en cinco grupos así: I) Grupo del área A, tres miembros designados, respectivamente por los gobiernos de República Dominicana, Haití y México; II) Grupo del área B, cinco miembros, designados, respectivamente, por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras y Nicaragua; III) Grupo del área C, cuatro miembros, designados, respectivamente, por los gobiernos de Colombia Ecuador, Panamá y Venezuela; IV) Grupo del área D, tres miembros, designados, respectivamente, por los gobiernos de Bolivia, Chile y Perú; V) Grupo del área E, cuatro miembros, designados, respectivamente, por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

c) Por el Presidente del Consejo de la O. E. A. y el Secretario General de la O. E. A.; por el Director de CEPAL o la persona designada por él para representar a la Comisión; por un representante de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y un representante de la ODECA, vinculado al organismo para la integración económica centroamericana; por el Coordinador de la Junta Asesora de Técnicos de Alto Nivel; por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o su representante. Los funcionarios mencionados en este párrafo serían Miembros, sin derecho a voto.

3). Como seguramente los gobiernos tendrían dificultades para mantener permanentemente en Washington personas de muy alta categoría que sean a la vez expertos en las materias a que se refiere el programa de la Alianza para el Progreso, se sugiere que el CID no se reúna con su quórum completo sino cada dos meses, por una semana, para tomar decisiones. En el tiempo del receso el Presidente del CID podría reunirse con los miembros del CID citados bajo el número 3, es decir los representantes de las entidades interamericanas que tienen participación en el desarrollo del programa de la Alianza, pero solamente con carácter consultivo.

4). El CID tendría como Secreta-

rio al Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales de la O.E.A. y Secretario Ejecutivo del CIES. La Subsecretaría seguiría dando al CID y a la Junta Asesora de Técnicos de Alto Nivel todos los servicios que sean necesarios para el buen desempeño de su tarea. Los gastos que ocasionaran dichos servicios serían incorporados al presupuesto de la O. E. A.

5). El CID tendría como sede la ciudad de Washington.

6). Probablemente las funciones del CID y su autoridad no deberían ser objeto de una reglamentación muy precisa, en un período experimental. Bastaría con indicar que el CIES a Nivel Ministerial, con la aprobación del Consejo de la O. E. A., podría delegar en el nuevo organismo las funciones y facultades que le corresponden, para que las ejerciera el CID durante el tiempo del receso del CIES; y que el presidente del CID actuaría como representante y vocero del CID en todas las gestiones y actividades que este cuerpo le encomendare para la ejecución de la Alianza para el Progreso. Por lo demás el panorama de acción está fijado y limitado por la Carta de Punta del Este, y la función principal del CID sería la de poner en ejecución en la forma más expedita, dicha Carta.

Cualquier intento de precisar esas actividades no produciría sino tropiezos, litigios, controversias y demoras en la aplicación y desarrollo de los propósitos de la Alianza. Si al cabo del primer año se hubieren logrado definir dichas funciones en la práctica, el CIES a Nivel Ministerial podría dictar los términos de referencia del CID.

Organizaciones Nacionales

Una de las más grandes fallas de la Alianza para el Progreso reside

en el hecho de que, con la sola excepción de los Estados Unidos, no existen todavía, dos años después de iniciada, organizaciones nacionales eficaces en cada país para que atiendan de manera homogénea y responsable al desarrollo de la Alianza. Es cierto que en algunas partes se han creado, obedeciendo a sugerencias de la O. E. A., asociaciones de tipo semioficial, a ejemplo de las que existen para colaborar en las tareas de las Naciones Unidas, y probablemente ellas son muy útiles para extender el conocimiento de los propósitos de la Alianza y explicar sus avances y servicios; pero no son esas actividades de información y relaciones públicas las que están faltando, sino el organismo estatal que coordine aquellas actividades de la Alianza, que tienen que ver con la preparación de los programas, con su ejecución, con la presentación oportuna de los proyectos que los integran a las entidades financiadoras externas, con la financiación de cada programa nacional en moneda local, etc.

En algunos países, si no en todos, hay ya reparticiones destinadas a la planeación, y en no pocos casos, tienen una categoría destacada dentro de la administración. Pero esas oficinas no suelen tener el encargo de coordinar los diversos proyectos que integran el programa nacional ni menos aun el de entenderse con los organismos internacionales. Estos últimos como hemos visto a través de este estudio, no existen todavía en ciertas etapas decisivas de la ejecución de los programas de la Alianza, pero si se crearen, todavía tropezarían con la dispersión y falta de coordinación en cada país entre los proyectos de los ministerios, los de los institutos semiautónomos, los de iniciativa privada, que, o se demoran indefinidamente, o luchan por obtener prioridad dentro de los programas na-

cionales, creando confusión y desconcierto en las instituciones de ayuda exterior y de crédito. Parece absolutamente indispensable que una de las primeras tareas del CID sea la de obtener que todos los estados latinoamericanos establezcan un solo canal para el manejo de sus relaciones con el nuevo cuerpo, el CID, si es que a él se le va a entregar la mayor responsabilidad por la ejecución del programa hemisférico.

Hasta hoy, ciertamente, pueden formularse críticas sobre la manera como haya sido administrada la Alianza por los Estados Unidos, pero hay que convenir en que los países latinoamericanos, a pesar de los progresos que se señalan en los últimos tiempos, han hecho una muy pobre presentación de su capacidad para organizar administrativamente la coordinación del gigantesco esfuerzo que se comprometieron a realizar y cuyos primeros pasos no le corresponden a la nación que va a prestar buena parte de la ayuda exterior, sino a quienes van a recibirla. La diferencia entre el Plan Marshall y la Alianza para el Progreso aparece más notoria en la rapidez y la eficacia con que las naciones de Europa se organizaron colectiva e individualmente para utilizar a fondo la oferta de ayuda hecha por el Secretario de Estado. No solo los resultados últimos dependieron de la recepción que dio Europa a la cooperación económica norteamericana, sino que su volumen probablemente fue más allá de cualquier suma que hubieran pensado invertir los Estados Unidos originalmente en la reconstrucción de los países devastados en la guerra, por la propia eficiencia del grupo de estados y por la rigurosa planeación del esfuerzo, hecha por ellos mismos.

Muchas veces se ha dicho que entre uno y otro caso no hay ninguna similitud principalmente por que Euro-

pa tenía la preparación técnica y el equipo humano capaz de realizar el milagro de la reconstrucción que solo requería la ayuda financiera exterior; al paso que en la América Latina, la una y el otro son deficientes. Pero hay que confesar cándidamente que los esfuerzos por superar las dificultades han sido débiles y desorganizados en la mayor parte de los casos y que, aun elaborados los programas nacionales, está por hacer una enorme tarea de perfeccionamiento de los proyectos específicos, que en muchos países no se ha iniciado siquiera. Si es legítima la inquietud porque el congreso de los Estados Unidos haya disminuído las partidas destinadas a la ejecución de la Alianza, no debería ser menos justificable la alarma porque la programación del desarrollo económico y los planes de rehabilitación social estén en muchos países en un estado incipiente, gaseoso y vacilante.

No se puede, ciertamente, pensar que con una creación como la que se propone, todas las fallas y debilidades de la Alianza para el Progreso van a desaparecer. Este es un propósito sin par en la historia de América, y aun en el mundo, y como se ha dicho repetidas veces en este escrito, implica un desproporcionado esfuerzo de parte de los Estados que no hace aun dos años se comprometieron a realizarlo a conciencia de lo que hacían. La verdad es que no se ve en el panorama de la América Latina el espíritu entusiasta que debería preceder y acompañar una tan formidable aventura y que el proceso preparatorio va con una lentitud decepcionante. No hay, tampoco, las fuerzas políticas y sociales que hayan recogido este programa vastísimo de transformación y modernización de la vida de los pueblos latinoamericanos, que tiene sobre cualquiera otro la ven-

taja de ser realizable y de contar con la colaboración anticipada de todas las demás naciones del hemisferio. La sensación que produce hoy la Alianza es la de que los estados latinoamericanos están esperando el resultado de una política y de un propósito ajeno —de los Estados Unidos—, en una posición más bien de neutralidad y de inconformismo. Esa actitud, que vicia todo el programa, sí se debe, sin duda, al hecho de que no se hubiera establecido desde el principio una maquinaria interamericana encargada de ponerlo en movimiento, de activarlo, de vigilar sus resultados y de hacer, en una escala más vasta, lo que con las naturales deficiencias políticas de su posición, han intentado la Agencia para el Desarrollo Internacional y el Coordinador norteamericano de la Alianza.

Si la proposición que en términos semejantes sometemos el Presidente Kubitschek y yo, es aceptada, la O. E. A. tendrá un órgano específico de la Alianza con la suprema responsabilidad por su buen suceso, y aún estamos en tiempo para cambiar el aspecto unilateral que ha tomado, infortunadamente el gran prospecto.

Esto no quiere decir que hasta ahora no se haya hecho nada. Bien al contrario, como lo anotó el CIES en su reunión a Nivel Ministerial, en México, en octubre del año anterior, hay motivos para sentir satisfacción por los avances obtenidos. Pero sin embargo ellos no logran disipar la pesada atmósfera de escepticismo popular, porque por desventura se dejó crear desde el principio la impresión de que la Alianza era un nuevo camino a la prosperidad colectiva, sin implicar un esfuerzo, menos aún, un sacrificio como los que están implícitos en la Carta de Punta del Este. Nada de lo que hay que hacer en la América Latina es

fácil, y no pueden los habitantes de esa zona del mundo esperar que les sea menos costoso el desarrollo económico de sus países y la rehabilitación social de masas tradicionalmente abandonadas, que lo que les ha resultado a generaciones enteras de gentes dondequiera que se ha pretendido acelerar el proceso de crecimiento. Sólo que aquí se les ofrece y se les garantiza que puede cumplirse sin atentar contra la libertad individual, en una atmósfera de respeto por las ideas y aun por la inconformidad de cada persona, pero eso sí, exigiendo de cada uno todo lo que pueda dar de sí en una emergencia dura y apasionante. Ese clima no se ha creado en la América Latina y no podrá crearse mientras gobiernos y pueblos no asuman su responsabilidad en la grande empresa. Una manera de hacerlo, es, ciertamente, la de poner su dirección en un grupo representativo de todos los gobiernos, para que pueda con plena autoridad, señalar las fallas de cualquiera de ellos en la ejecución de sus compromisos.

Lo Alcanzado Hasta Hoy

Aún con todas las deficiencias que se han anotado, la Alianza para el Progreso ha hecho una huella extraordinaria en la corteza dura y antigua de la sociedad latinoamericana, no menos notable que la que se observa en la actitud del pueblo norteamericano ante los problemas y situaciones de los demás países del hemisferio. Nunca se había hablado ni hecho tanto en esta parte del mundo por reformar las viejas estructuras feudales de la posesión y uso de la tierra; ni tampoco había sido tan general el cambio de los sistemas tributarios para extender el impuesto a zonas en donde imperaba el privilegio, la evasión y la injusticia. Son muchos los países que han or-

ganizado por primera vez un sistema moderno de contribuciones, después de haberse negado, por décadas, a dar cualquier paso en ese sentido, como se habían negado, también, a modificar el régimen tradicional de la tierra. En todas partes un mayor espíritu de solidaridad con las clases económica y socialmente débiles se ha desarrollado y vastísimos proyectos de vivienda, de salud, de educación se están abriendo paso, casi sin excepción, en el hemisferio. Hay también, como nunca, en las esferas de los gobiernos, que habían sido indiferentes a la ansiedad de los pueblos, un anhelo de desarrollo económico y de aceleración de las etapas últimas del atraso que tal vez no tiene antecedentes en esta zona del mundo. Pero todas esas grandes transformaciones que se están cumpliendo en el espíritu y en hechos profundos de la vida americana, están pasando un poco inadvertidas entre las conmociones políticas de una parte, y la impactación de una crisis económica gravísima.

Cooperación con Países no Hemisféricos

Otro de los propósitos de la Alianza que de seguro va a atenderse mejor con la organización propuesta es el de una presentación conjunta, constante y vigorosa de los países latinoamericanos ante los Estados de Europa Occidental para obtener que cese la discriminación contra sus productos y además ayuda para el desarrollo económico de la zona. En ambos casos un organismo que hable a nombre de todo el conjunto americano puede producir mejores resultados que la expresión individual de cada nación. Pero en la demanda de cooperación financiera para el desarrollo de la América Latina un organismo multilateral sin duda tendrá mejor acogida en los países euro-

peos y asiáticos con capacidad y aun deseos de ofrecerla. Hoy temerían esos países que su contribución a lo que se juzga erróneamente un programa de Estados Unidos para la zona latinoamericana se perdería en sus efectos políticos y psicológicos ante pueblos cuya simpatía y reciprocidad están anhelosos de obtener.

Los Estados Unidos y la Alianza

No debe entenderse, desde luego, que el empeño prevaleciente en este informe de devolver a la Alianza para el Progreso el sello multilateral que tiene en la Carta de Punta del Este puede implicar una crítica contra el gobierno de los Estados Unidos. En realidad el presidente de esta última nación ha venido defendiendo, propagando y explicando la Alianza casi solitario, entre la indiferencia de muchos de los pueblos a quienes esa empresa conjunta, aprobada por todos los gobiernos americanos, debe servir, en primer término. Como todos sus actos, éste, elevado por él a propósito fundamental de su administración, ha sido objeto, internamente de las más acerbadas críticas y de permanente reacción de la oposición política, sin que se sintiera el clamor de los países y de los gobiernos latinoamericanos defendiendo la gran empresa común. Los comunistas lograron más con su propaganda en la América Latina que él solo, con sus innumerables intervenciones, y la Alianza para el Progreso acabó por ser presentada, falazmente, como una política norteamericana desarrollada para evitar la revuelta de todos los pueblos de la América Latina contra el imperialismo. Pero no son muchos los que han salido a explicar, como es cierto, que los Estados Unidos no tienen ninguna obligación de emprender una política de este género, para ayudar a los países subdesarrollados a vencer las últimas etapas de su atraso; como

no la tenían, inmediatamente después de la segunda guerra mundial, que ellos no provocaron, de encargarse de la rehabilitación de las naciones devastadas, incluyendo a sus enemigos de la víspera; como no tenían por qué acudir, antes que las demás naciones europeas, a ayudar a todos los países del Oriente Medio, del Lejano Oriente, de Africa, a defenderse de la amenaza política y a desarrollarse en la esfera económica, todo ello antes, mucho antes de ocuparse de los problemas del hemisferio, que eran mucho más suyos y que acabaron por crearles conflictos de una gravedad sin precedentes, y más agudos que lo que pudieron ser para su propia seguridad, Grecia, Corea, Laos, Vietnam o Formosa. La política de la Alianza para el Progreso seguramente les conviene como les interesa vitalmente y les conviene, en primer término, a los países atrasados de la zona que, sin ella, no tienen más esperanza que la anarquía y, además de la pobreza, el miedo, el despotismo y la subyugación a un imperialismo extraño. Pero porque les convenga a los Estados Unidos, que naturalmente estarán en mejores condiciones en un hemisferio democrático ya próspero que rodeados de vecinos inestables, hostiles o dominados por partidos internacionales, no por ello debe dejar de apreciarse la grandeza de ánimo con que se concibe y ejecuta una polí-

tica semejante, que impone nuevas cargas al pueblo de los Estados Unidos para apresurar el desarrollo de naciones extranjeras. Ninguna gran potencia en la historia de la humanidad procedió de semejante manera y no están procediendo así las otras potencias contemporáneas.

Pero es evidente que si los Estados Unidos aparecen como los únicos campeones de esta política convenida multilateralmente y planeada como un esfuerzo conjunto, aumentan la apariencia de que solo a ellos les conviene e interesa, y, de otra parte, crean irresponsabilidad en los gobiernos latinoamericanos, que deben llevar adelante el esfuerzo que les prometieron a sus pueblos en Punta del Este. Por eso el cuerpo multilateral que asuma la dirección y la representación de la Alianza en sus etapas más importantes, tiene una importancia mucho más grande que la simple creación de un nuevo organismo interamericano, para aumentar la burocracia internacional y salir de una dificultad transitoria.

En ese espíritu hago estas recomendaciones, con la certidumbre de que si se ejecutan y los gobiernos dan a la nueva institución el altísimo personal que necesita para representarlos fielmente, la Alianza puede entrar en una nueva etapa de prestigio, de actividad y de buen suceso.