

LATINOAMÉRICA ANTE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

VÍCTOR L. URQUIDI
del Colegio Nacional

EN LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS, durante los cuales se ha adquirido en América Latina conciencia cada vez mayor de los problemas de desarrollo y se ha extendido el convencimiento de que deben adoptarse medidas fundamentales destinadas a resolverlos, ciertos períodos de prosperidad han creado falsas esperanzas. De la segunda guerra mundial salió la economía latinoamericana fortalecida en general y, en cuanto se pudo disponer de cantidades apreciables de bienes de capital, se dio impulso al crecimiento. Sin embargo, al poco tiempo, empezaron a decaer algunos de los mercados de productos básicos y a la vez los ahorros acumulados por América Latina se desperdiciaron en parte en importaciones innecesarias. La relación de precios del intercambio empeoró y las dificultades de balanza de pagos, así como las de desequilibrio interno, se agudizaron. Muchos de los programas de desarrollo, o determinados proyectos importantes, se quedaron a medio hacer o se retrasaron; algunos sectores importantes de servicios públicos y de la industria no se expandieron a tiempo; la agricultura y la ganadería, salvo casos excepcionales, sufrieron un relativo abandono. La minería, antes impulsada por la guerra, dejó de crecer, excepto el petróleo y el hierro.

Durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en 1945, los países latinoamericanos, en su mayoría, plantearon con gran claridad los dos tipos de problemas, vinculados entre sí, que la postguerra traería: el de la inestabilidad externa y el del desarrollo. La reducción de la inestabilidad, una transición prudente a nuevas condiciones de oferta y de demanda de productos básicos y el apoyo financiero al desarrollo y a la

industrialización constituían los puntos principales de las aspiraciones de América Latina en un entendimiento con los Estados Unidos en materia económica;¹ formas de cooperación que se estimaban tanto más importantes cuanto que la economía europea tardaría algún tiempo en reponerse y en volver a relacionarse intensamente con la latinoamericana. Pero la voz de América Latina, además de no vibrar al unísono, tropezó con una barrera de sordera que no fue posible vencer. La inestabilidad de los precios se resolvería, según los Estados Unidos, por medio del libre juego de los mercados, el financiamiento internacional lo debería resolver el capital privado y la industrialización no debería ser objeto de estímulos especiales ni mucho menos de protección arancelaria. El auge aparente de tiempo de guerra se consideraba como suficiente para que América Latina prosiguiera bajo su propio impulso, en una especie de retorno a la normalidad.

La actitud norteamericana no varió tres años más tarde, en la Conferencia sobre Comercio y Empleo celebrada en La Habana, ni en la Conferencia Interamericana de Bogotá del mismo año, cuando América Latina reiteró su posición ante los problemas económicos que la amenazaban y cuyos síntomas eran ya alarmantes. Estados Unidos, por boca de su Secretario de Estado —cuyo nombre se había ya dado al programa cuatrienal de cooperación norteamericana en la reconstrucción europea—, informó a América Latina no estar en posibilidad de apartarse de sus tareas relativas al Plan Marshall y otros apoyos a países de Europa o de Asia y le recomendó que, en lugar de solicitar empréstitos, se dedicara a crear condiciones favorables a las inversiones privadas extranjeras. Se consideraba, además, que el recién creado Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, junto con un pequeño aumento del capital del Banco de Exportación e Importación, bastarían para satisfacer las principales peticiones de crédito a largo plazo.²

Llegó en esa época a hablarse en diversos artículos latinoamericanos de una especie de Plan Marshall para América Latina, sobre cuya bondad trataría de convencerse a Estados Unidos. Pero jamás tuvo precisión. Hay que recordar que los países de Europa occidental sabían lo que querían, que mu-

chos de ellos habían adoptado planes bastante definidos de reconstrucción y desarrollo de posguerra y que, con la ayuda norteamericana, coordinada por intermedio de la Organización Europea de Cooperación Económica, pudieron ponerlos en ejecución en poco tiempo. En cambio, América Latina carecía de programas y aun de orientación bien concebida, y esto sin contar ciertas iniciativas descarriadas del peronismo; tampoco le servían mucho los organismos inteamericanos.

La repercusión económica de la guerra de Corea y el aumento del precio del café hicieron olvidar muchas de las dificultades y surgió de nuevo la ilusión de que los problemas de desarrollo de América Latina podrían resolverse fácilmente y sin un programa de cooperación internacional de cuantía. La insistencia continua de los Estados Unidos en la misión civilizadora de las inversiones extranjeras privadas había encontrado eco en dos o tres países latinoamericanos, y al menos las cifras totales de movimientos de capital privado aumentaron considerablemente, aun cuando concentradas en la industria petrolera y la minera. El Banco Mundial y el Banco de Exportaciones e Importaciones aumentaron sus operaciones, y los buenos precios del café y otros productos permitieron a muchos países emprender de nuevo proyectos de gran aliento. Pero estas condiciones duraron poco y el retroceso de la economía norteamericana a fines de 1953 y principios de 1954 puso una vez más en evidencia los graves problemas de carácter permanente que afrontaba la economía de América Latina.

Si bien durante ese período no se logró nada por vía de las conferencias interamericanas, destinadas éstas entonces al examen más que nada de problemas políticos, se aprovechó el tiempo, en medio de una gran incomprensión y con frecuentes obstrucciones, en estudiar a fondo los problemas del desarrollo económico latinoamericano y en empezar a edificar un conjunto de principios en qué apoyar con solidez la política de crecimiento económico que América Latina deseaba. Esta labor sistemática y paciente, despojada de prejuicios y de ilusiones, fundada en la dura realidad, alejada de los corrillos diplomáticos de Washington, sobria y competente, la

desempeñó la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, bajo la dirección de un economista preclaro, Raúl Prebisch, a quien se tendrá que reconocer una visión del futuro que pocas veces ha tenido un latinoamericano. Cuando la X Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas en 1954, desplazó el examen de los problemas económicos a una reunión especial de ministros de Economía o Hacienda a fines de ese año, mientras crecía el descontento latinoamericano respecto a la política de los Estados Unidos en materia económica y aun de otra índole, la CEPAL, gracias a sus oportunos estudios, pudo presentar a la conferencia económica, reunida en Petrópolis, un conjunto de ideas, principios y recomendaciones en qué basar un nuevo concepto de cooperación norteamericana en el desarrollo latinoamericano.³

Fundado en un examen certero de los problemas de crecimiento y de inestabilidad de la economía latinoamericana, el informe presentado por la CEPAL hacía ver la necesidad de acometer su solución en varios frentes simultáneos. Uno de éstos debería ser un incremento sustancial del financiamiento externo a largo plazo, inclusive mediante la creación de un fondo interamericano de desarrollo industrial, agrícola y minero. Se estimaban las necesidades de capital del exterior en la suma —ahora considerada modesta— de 1,000 millones de dólares al año, de los que cerca de 700 deberían provenir de recursos crediticios internacionales. Al mismo tiempo, sin embargo, se consideraba necesario que los países latinoamericanos, a fin de absorber mayor capital del exterior, adoptaran programas internos de desarrollo mejor definidos. Tales programas debían comprender, entre otros aspectos, los siguientes: un fuerte impulso a inversiones de infraestructura y otras básicas o en las que se obtuvieran los mayores incrementos de productividad; una orientación conveniente de las inversiones extranjeras privadas; el establecimiento de mecanismos adecuados para la programación económica y la adopción de políticas monetarias, tributarias, arancelarias y otras indispensables para movilizar el ahorro interno y crear incentivos adecuados al crecimiento. La política de desarrollo latinoamericano y el programa de cooperación interamericana deberían,

según aquellas proposiciones, ser objeto de revisión periódica. La preparación de los planes nacionales podría ser auxiliada, a petición de cualquier país, por una junta consultiva integrada por personal imparcial y competente.

Para atenuar los efectos de las fluctuaciones a corto plazo, el informe de la CEPAL recomendaba la adopción de medidas de orden internacional de carácter compensatorio de las pérdidas de divisas o de las bajas de los precios, y al mismo tiempo la formación de reservas internas en los períodos de auge, que se complementarían con la obtención de créditos externos para mantener en vigor los proyectos de desarrollo durante las etapas de escasez de divisas.

La política de desarrollo se previó también como un conjunto de medidas de apoyo a la industrialización y al mejoramiento agrícola a través de la política de comercio exterior. No sólo debía América Latina seguir una orientación proteccionista —aun cuando no excesiva—; se sugería también que Estados Unidos, sin la exigencia de compensaciones equivalentes, abriera sus mercados a los productos latinoamericanos y persistiera en eliminar diversos obstáculos específicos a una mayor participación en el consumo norteamericano. En el informe mencionado de la CEPAL se dieron también algunos lineamientos para liberar el intercambio entre los propios países latinoamericanos, como idea precursora de la actual zona de libre comercio.

El problema de la falta de preparación técnica de la población latinoamericana, así como de la inferioridad tecnológica del capital nacional, fueron también objeto de recomendaciones, junto con otras sobre la conveniencia de programar un aprovechamiento al máximo de la asistencia técnica internacional.

Puede advertirse, por lo que se ha descrito en forma muy resumida, que la CEPAL planteó en 1954 los problemas fundamentales del desarrollo económico, tanto internos como en su aspecto de cooperación comercial y financiera interamericana, que subsisten hasta nuestros días y que han surgido de nuevo en la reciente conferencia de Punta del Este. Los planteó, además, a la luz de la realidad política y social y cons-

ciente de las funciones que tendría que asumir el Estado para resolverlos adecuadamente en un régimen de economía mixta pública y privada. Sin embargo, el único resultado positivo de aquella conferencia económica interamericana celebrada en noviembre de 1954 en Petrópolis fue una resolución por la que se recomendó —sin el voto aprobatorio de la delegación de los Estados Unidos y sin el del Perú— que se formara una comisión de expertos para formular un anteproyecto de institución financiera de fomento o posible Banco Interamericano.⁴ Se hicieron también recomendaciones generales sobre programación y política del desarrollo.⁵ Lo demás quedó rechazado por los Estados Unidos, o diluido en resoluciones de escasa o nula significación real. La actitud norteamericana fue particularmente contraria —como la del Banco Mundial— a que se pensara en una meta cuantitativa de cooperación financiera internacional y a que se formularan programas de desarrollo económico.

El deterioro subsiguiente de las relaciones económicas y políticas entre Estados Unidos y América Latina y la creciente incomprensión por el gobierno y los círculos privados influyentes norteamericanos de la verdadera naturaleza de los problemas y planteamientos latinoamericanos llegaron a tal punto que en 1957 tuvo un sonado fracaso una conferencia económica de la OEA celebrada en Buenos Aires; y en 1958 el vicepresidente de los Estados Unidos fue vejado públicamente en dos capitales latinoamericanas durante un recorrido de buena voluntad. Estos hechos, aunados a las crecientes dificultades económicas de casi todos los países, dieron origen a la iniciativa del presidente Kubritschek, del Brasil, de sugerir al presidente Eisenhower, en mayo de 1958, la necesidad de “proceder a un verdadero examen de conciencia” de las relaciones interamericanas, en consulta con los demás gobiernos.⁶ Aunque la respuesta del presidente Eisenhower acusó más interés en cuestiones de solidaridad política internacional que en las económicas,⁷ fue favorable a que se llevaran a cabo consultas. La iniciativa brasileña, concebida como un planteamiento político y económico a la vez, tomó cuerpo pocas se-

manas después en un discurso del Presidente Kubitschek, en que hizo ver la necesidad de que América Latina tuviera una "participación dinámica en los problemas de ámbito mundial", para lo cual era preciso impulsar el desarrollo económico e iniciar un gran programa destinado a eliminar la miseria.⁸ Concibió el programa como un conjunto de medidas para intensificar la inversión en las zonas rezagadas de América Latina, aumentar la asistencia técnica, estabilizar los precios de los productos básicos y ampliar la disponibilidad de recursos financieros del exterior. Éste fue el principio de la llamada Operación Panamericana, que el propio Presidente del Brasil, en declaraciones a la prensa de Estados Unidos caracterizó no como un Plan Marshall, puesto que no era un plan orgánico, sino como un nuevo impulso basado en la cooperación y en la comprensión, y que tenía que partir del hecho de que el panamericanismo "había avanzado apenas unas exiguas pulgadas en el terreno de las realizaciones económicas".⁹

La actitud norteamericana hacia la propuesta Operación Panamericana quedó definida por primera vez en un discurso hecho por el secretario de Estado Dulles en Río de Janeiro en agosto de 1958, cuando hizo notar la preocupación del gobierno norteamericano por los problemas de cooperación económica, pero advirtió que "el bienestar económico de una nación depende siempre principalmente de sus propios esfuerzos... requiere un orden político estable... sólidas prácticas fiscales, monetarias y de tasación de impuestos... que el pueblo acepte voluntariamente la autodisciplina, el trabajo arduo y la parsimonia..."; y afirmó que Estados Unidos expandiría "sus esfuerzos para auxiliar a todas las repúblicas en la ayuda a sí mismas a fin de que conquisten su poderío económico bajo el manto de la libertad".¹⁰ En la Declaración de Brasilia, expedida por los gobiernos del Brasil y de Estados Unidos, se reafirmaron principios políticos de solidaridad interamericana y se expuso la "convicción de que el fortalecimiento de la unidad americana requiere, entre otras medidas, esfuerzos dinámicos para vencer el problema del subdesarrollo".¹¹

La idea de la Operación Panamericana tuvo inmediata acogida y respaldo en algunos países, como la Argentina, Co-

lombia y Paraguay, y el gobierno del Brasil esbozó a todos los demás un plan consistente en convocar una Comisión Especial de la OEA —el que se llamaría el Comité de los 21— para examinar las ideas generales de un programa amplio de cooperación económica y financiera, que comprendería nuevas bases de crédito internacional, la creación de una institución financiera interamericana, medidas para favorecer la inversión privada, el combate a la inflación, medidas para estabilizar los mercados, la asistencia técnica y el estudio de medidas para hacer frente a las consecuencias del mercado común europeo y para desarrollar “mercados regionales” en el continente americano.¹²

En septiembre de 1958 se celebró en Washington un intercambio informal entre los cancilleres de las repúblicas americanas, en el que el Brasil presentó una concepción acertada de los problemas de desarrollo latinoamericano y de la forma de resolverlos,¹³ pero en que tropezó con diversas dificultades de índole política. La tesis brasileña fue que América Latina necesitaba fuerte ayuda del exterior para elevar el ingreso, en un plazo de veinte años, de un nivel de 270 dólares por habitante a precios de 1950, a uno de 400 dólares (o sea una tasa anual acumulativa de 4.4 %, que requeriría un coeficiente bruto de inversión de más de 20 % del producto bruto). Una vez alcanzado el nivel de 400 dólares, se esperaba que de allí en adelante se lograra un crecimiento sostenido a base de recursos propios. La declaración de los cancilleres americanos en Washington fue sólo de índole general, en apoyo de la Operación Panamericana y del examen de las propuestas por medio del Comité de los 21; sin embargo, se recomendó la creación de una “institución interamericana de fomento económico” (Banco Interamericano).¹⁴

El Comité de los 21 se reunió en Washington en noviembre de 1958, y ante el mismo la delegación brasileña presentó un vasto y profundo análisis de los problemas de la economía latinoamericana y de la forma en que concebía una programación de conjunto que contara con cuantioso apoyo financiero del exterior, del que una gran parte tendría que ser capital público, ya que no podría esperarse del capital privado una

aportación adecuada.¹⁵ Se insistió en la conveniencia de fijar objetivos cuantitativos para el desarrollo, y se indicó que tan sólo el Brasil necesitaría 3,000 millones de dólares en veinte años (y América Latina en su conjunto tal vez 10,000 millones).¹⁶

Al mismo tiempo, el Brasil insistió repetidas veces en que el plan de la Operación Panamericana era de carácter político. El Presidente Kubitschek envió un mensaje al Comité de los 21 en que dijo que “más que un estudio de soluciones económicas, perseguimos, con la Operación Panamericana, un objetivo más alto —el de afirmar algunos principios y la renovación de actitudes frente a la crisis que amenaza nuestra concepción de la vida y del régimen democrático. . .”;¹⁷ en un discurso pronunciado en Asunción en agosto anterior, el Ministro de Relaciones del Brasil había dicho que “el objetivo. . . es, antes que nada, de naturaleza político-estratégica. . .”.¹⁸

La actitud norteamericana en el Comité de los 21 fue de considerable reserva a la idea de un plan latinoamericano de desarrollo. Un representante de Estados Unidos señaló que un plan de conjunto ofrecería “demasiadas variables en la ecuación” y que era preferible comenzar por problemas concretos y en todo caso por planes nacionales;¹⁹ otro manifestó, después de enumerar las actividades de diversos organismos financieros norteamericanos e internacionales, que “los préstamos de carácter público. . . jamás podrán sustituir a la iniciativa y al capital privados. . . es necesario remover los obstáculos que impiden la entrada de capitales privados a los países que desean atraer inversiones. . . crear incentivos en grado mayor. . . Lo que se requiere es el mantenimiento de un ambiente de hospitalidad, en el cual la empresa privada pueda operar con confianza”.²⁰ Por otra parte, el apoyo a la estabilización de los precios de los productos básicos no lo ofreció el gobierno de los Estados Unidos sino en los términos modestos de estar dispuesto a “participar en el estudio de los problemas de los productos que crean. . . dificultades, para ver qué soluciones pueden hallarse”.²¹

Sea por los aspectos políticos de la Operación Panamericana, sea por la actitud escéptica de los Estados Unidos, las

propuestas brasileñas no tuvieron todo el apoyo que se pretendió.

Fuera de la resolución de establecer un grupo de expertos que debería redactar los estatutos del futuro Banco Interamericano, el Comité de los 21 no produjo ningún resultado tangible. El informe de la delegación del Brasil a su gobierno dejó traslucir cierta desilusión y aun alguna crítica a la posición de otros gobiernos latinoamericanos.²² Se constituyó a continuación un grupo de trabajo en la OEA que debería presentar a una segunda reunión del Comité de los 21, en Buenos Aires, una serie de proyectos de resolución más concretos. El gobierno del Brasil, aceptando que el Comité de los 21 había por lo menos creado ambiente y orientación para la Operación Panamericana, precisó aún más algunas de sus ideas sobre programación del desarrollo y procuró limitar algunos de sus pronunciamientos políticos, sobre todo en el sentido de aclarar que la integración de América Latina en un esfuerzo occidental para garantía de la paz no debía llegar al extremo de una identificación con la política exterior anglonorteamericana ni con la de la OTAN.²³

El grupo de trabajo abandonó del todo el concepto de una programación global latinoamericana y de la fijación de metas, pero recomendó que se efectuaran estudios por países.²⁴ En la segunda reunión del Comité de los 21 se emitió una declaración conjunta en que se aceptó que los problemas económicos estaban en el mismo nivel, y en igualdad jerárquica, que los de carácter político y seguridad mutua. La idea de una nueva política de cooperación interamericana en materia económica se afianzó, pero no tuvo expresión concreta con excepción del proyecto del Banco Interamericano. Fue en esa conferencia, por cierto, donde la delegación cubana estimó en 30,000 millones de dólares las necesidades latinoamericanas de capital del exterior para llevar a cabo un programa de desarrollo de diez años, y planteó abiertamente los problemas de reforma agraria, educación y reforma tributaria como condiciones indispensables del desarrollo. El Comité de los 21 estableció una subcomisión para llevar los trabajos de la Operación Panamericana a la Undécima Conferencia Interamericana

que debía convocarse en Quito en 1959. Esta conferencia se aplazó y al fin no se celebró, y al parecer, en los siguientes meses, la Operación Panamericana perdió el impulso con que había principiado, desprovista ya de su característica fundamental de programa de conjunto y de metas.

La próxima etapa, después del viraje de la política exterior de Cuba hacia el bloque soviético, se caracterizó por una acentuada preocupación norteamericana por los aspectos sociales del desarrollo. Debe hacerse notar que éstos no habían figurado ni en las sugerencias de la CEPAL de 1954, ni en la Operación Panamericana. La gira del presidente Eisenhower por varios países latinoamericanos en marzo de 1960 fue la manifestación de un nuevo punto de vista político.²⁵ Al mismo tiempo, puesto en marcha el Banco Interamericano en 1960, la actitud del gobierno norteamericano respecto a las formas más adecuadas de financiamiento del desarrollo latinoamericano empezó a cambiar.

La tercera reunión del Comité de los 21 de la OEA, que produjo el Acta de Bogotá en septiembre de 1960, decidió "dar una expresión práctica aún mayor al espíritu de la Operación Panamericana mediante la ampliación inmediata de las oportunidades de progreso social de los pueblos de América Latina" y reconoció en general la interdependencia del progreso social y el económico.²⁶ A este respecto, el Acta de Bogotá señaló la necesidad de emprender programas interamericanos en materia de vida rural y uso y tenencia de la tierra, vivienda, educación, salubridad y reforma tributaria como condiciones indispensables al desarrollo económico. Junto con la idea de la reforma social se hizo también mucho hincapié en un punto de vista norteamericano, expresado ya en los primeros comentarios del gobierno de los Estados Unidos a la Operación Panamericana dos años antes,²⁷ y siempre reiterado: de que la cooperación del exterior no podría tener éxito sin que existieran programas basados en ayuda propia o uso máximo de los recursos propios. Se acordó, en torno a estas ideas, crear un Fondo Especial de Desarrollo Social, al que el gobierno norteamericano aportaría 500 millones de dólares para que,

sin perjuicio de otros recursos y otros programas, se destinaran, a través del Banco Interamericano, a financiar, en condiciones de préstamo flexibles y adecuadas, proyectos de repercusión social que los países latinoamericanos se propusieran emprender como parte de programas generales de reforma a sus instituciones y utilización de sus propios recursos.²⁸ Como es bien sabido, dicho Fondo ya está funcionando, mediante un fideicomiso encomendado al Banco Interamericano por el gobierno de los Estados Unidos.

El Acta de Bogotá adoptó también una innovación en materia de financiamiento general del desarrollo que significó un importante cambio de la política norteamericana. Se hizo ver que, en el cuadro de la Operación Panamericana y como concreción de ésta, sería precisa una "pronta acción de amplitud excepcional en el campo de la cooperación internacional y el esfuerzo nacional", y a tal fin se recomendó un programa de "asistencia financiera adicional, pública y privada, por parte de los países exportadores de capital de América, Europa Occidental y los organismos de crédito internacional", dando especial atención a la necesidad de que los préstamos se hicieran en condiciones más flexibles, inclusive en lo que hace a financiar gastos internos de los proyectos y ampliar los plazos de amortización.²⁹ En consecuencia, a fines de 1960 empezaba ya a vislumbrarse un panorama de acceso más fácil al financiamiento exterior del desarrollo latinoamericano, pues además del Fondo de Desarrollo Social, Estados Unidos estaban dispuestos a pugnar por que se dirigiera a América Latina, a través de sus propias dependencias crediticias y de ayuda financiera, de las internacionales y de los organismos europeos, una mayor corriente de empréstitos cuyas condiciones fueran más adecuadas. En ese período se amplió a su vez el total de recursos prestables del Banco Mundial y del Banco de Exportación e Importación. Es de notar, sobre todo, que en el Acta de Bogotá, por primera vez se deja de insistir en el capital privado extranjero como instrumento preferente de financiamiento del desarrollo latinoamericano y en la creación de climas acogedores para el mismo como objetivo de las discusiones interamericanas.

El Acta de Bogotá fue la base de una política norteamericana aún más abierta y alentadora proseguida posteriormente por la administración del presidente Kennedy —y ya anunciada en el período electoral— bajo el lema “Alianza para el Progreso”. Este último, según el punto de vista norteamericano, no sería un simple plan para paliar los problemas sociales y acentuar los avances económicos, sino una revolución pacífica y positiva, encaminada a transformar la estructura social y económica de América Latina y en la que Estados Unidos y otros países, tales como los europeos, el Canadá y el Japón, cooperarían con recursos técnicos y financieros en gran escala, a condición de que los países latinoamericanos emprendieran o intensificaran, según el caso, programas bien concebidos de verdadero progreso y sobre amplias bases. En realidad, el plan de “Alianza para el Progreso”, además de rebasar en sus aspectos generales las concepciones de la Operación Panamericana y al mismo tiempo de hacer mucho menos hincapié en los aspectos políticos inmediatos, va también más allá de lo previsto en el Acta de Bogotá, tanto en la parte social como en la económica, pero adopta lineamientos de la Operación Panamericana en cuanto al señalamiento de metas de desarrollo y financieras. El presidente Kennedy, en un discurso pronunciado en la Casa Blanca en marzo de 1961, lo concibió como un “vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos, a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de los pueblos de las Américas”, y propuso, entre otras cosas, la iniciación de un plan de diez años, que serían “los años de máximo esfuerzo, los años en que deberán superarse los más grandes obstáculos, los años en que será mayor la necesidad de apoyo y respaldo”.³⁰

La madurez de estas ideas —el hecho de que América Latina llevaba largos años de exponer sus problemas y de indicar el tipo de cooperación que consideraba necesario— permitió que en poco tiempo se concretaran. La tarea de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, celebrada en Punta del Este, Uruguay, en agosto pasado, fue menos difícil que la de muchas conferencias anteriores, porque al fin se aceptaban puntos de

vista latinoamericanos. La Declaración y la Carta de Punta del Este son documentos que contienen, en efecto, todo lo que hasta ahora ha venido considerándose como esencial en un programa de desarrollo para América Latina.

La Declaración, por una parte, fortalece la anterior de Bogotá al incluir entre los compromisos adquiridos referencias a la remuneración del trabajo y a las relaciones obreropatrones y especificar con más claridad algunos de los instrumentos de progreso, entre ellos los de reforma agraria integral, reforma tributaria, integración de las economías latinoamericanas y otras políticas tendientes al mejoramiento económico y social.³¹ Se especifica, además, que los Estados Unidos “se comprometen a ofrecer su cooperación financiera y técnica para alcanzar los fines de la Alianza para el Progreso” y que “a tal fin, 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”. Como contribución inmediata, Estados Unidos indicó que proveería mil millones en los doce meses contados a partir de marzo de 1961. Expresó también la intención de que “los préstamos para el desarrollo sean a largo plazo y, cuando sea apropiado, se extiendan hasta cincuenta años, a interés en general muy bajo o sin interés”. A cambio de lo anterior, América Latina se ha comprometido a dedicar una proporción cada vez mayor de sus propios recursos al desarrollo económico y al progreso social, “así como a introducir las reformas encaminadas a asegurar una plena participación de todos los sectores en los frutos de la Alianza para el Progreso”. Cada país, por su parte, se ha comprometido a formular programas nacionales de desarrollo para los fines de la nueva política de cooperación.³²

La Carta de Punta del Este establece un objetivo cuantitativo, si no tan ambicioso como el de la Operación Panamericana, bastante razonable: el de que se persiga un crecimiento del ingreso por habitante no inferior al 2.5 % al año durante los próximos diez años (que requerirá un coeficiente bruto de inversión de alrededor del 17 %). Cada país determinará su

meta particular, pero asegurando una mejor distribución del ingreso, a la par que llevando a cabo el cambio estructural y productivo necesario, particularmente a través de la industrialización. Entre los objetivos cualitativos figuran los referentes a educación, salubridad, reforma agraria, vivienda, distribución de la carga fiscal, estabilidad de precios de los productos básicos e integración económica latinoamericana que ya se han mencionado.

Para lograr la meta del 2.5 % anual por habitante —que es casi la tasa de crecimiento registrada entre 1945 y 1955, la cual decayó posteriormente a poco más de 1 % al año—, la Carta de Punta del Este prevé la adopción por cada país, dentro de los próximos dieciocho meses, de programas de desarrollo a largo plazo que no sean simples listas de proyectos, sino que constituyan conjuntos de metas e instrumentos congruentes, destinados a elevar la productividad, utilizar plenamente los recursos y mejorar las condiciones de vida. La programación del desarrollo viene así a ser una condición del apoyo financiero del exterior, pues no se concibe que el financiamiento externo pueda ser utilizado eficazmente si no se emplean racionalmente los recursos internos. Mientras se preparan los programas a largo plazo, la Carta de Punta del Este establece objetivos de acción inmediata para el financiamiento de proyectos concretos de especial interés social, de utilización de recursos inactivos o cuyo objeto sea facilitar los planes ulteriores.

Los programas de integración económica, tanto a través del Tratado de Montevideo como de los convenios centroamericanos, recibieron igualmente apoyo sin reservas en Punta del Este, con recomendación de que se intensifiquen e interrelacionen, y con sugerencias sobre apoyo financiero especial.

En materia de educación y salubridad se adoptaron resoluciones en que se recomienda la adopción de planes a diez años destinados a lograr objetivos específicos en cada sector de enseñanza (alfabetización, educación primaria universal, enseñanza técnica y superior, etc.) y de salud (enfermedades, campañas sanitarias, agua potable, etc.). Se abordaron también otros problemas, como los de transporte.

Sólo en materia de fluctuaciones de precios de los productos básicos, la Conferencia de Punta del Este no llegó a concretar los medios de acción más adecuados. Este problema, cuya naturaleza excede al ámbito interamericano y presenta muchas y complicadas facetas, había sido estudiado por un comité de expertos de la OEA, en cuyo informe se sugirió, entre otras cosas, que se explorara una propuesta reciente de un grupo de las Naciones Unidas sobre compensación por pérdida de ingresos de divisas ocasionada por la baja de los precios.³³ Fuera de hacer recomendaciones, que ya son tradicionales, sobre eliminación de obstáculos al consumo de productos básicos en los países más desarrollados, la Conferencia de Punta del Este sólo expresó apoyo de tipo general a los esfuerzos encaminados a lograr convenios internacionales sobre productos básicos y encomendó de nuevo a un grupo de expertos que considerara las diversas propuestas de estabilización y preparara un anteproyecto sobre la creación de mecanismos compensatorios de financiamiento.³⁴ El problema del café, ya encaminado por otros conductos hacia la celebración de un convenio internacional, fue objeto de una resolución especial en que destacó la preocupación por que en ese convenio se incluyeran principios sobre cuotas de exportación y aun limitaciones a la plantación y producción del café.³⁵

Lo fundamental de la Carta de Punta del Este es que por primera vez ha aceptado los Estados Unidos el concepto de que el desarrollo económico y social de América Latina es un problema de conjunto que requiere soluciones también de conjunto. Se reconoce que se necesita una inyección masiva de recursos financieros del exterior, en su mayor parte empréstitos, y se establecen metas de crecimiento mínimo del ingreso por habitante —2.5 % al año— y de financiamiento externo —20,000 millones de dólares en diez años—. Según declaraciones recientes del secretario de Hacienda de los Estados Unidos,³⁶ del promedio de 2,000 millones de dólares anuales de capital del exterior destinado a cooperar en el desarrollo económico latinoamericano, unos 400 serán proporcionados por el Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos, unos 250 corresponderán al programa de desarrollo

social previsto en el Acta de Bogotá, alrededor de 150 millones se proporcionarán a través del programa de alimentos para la paz, 75 millones provendrán del Fondo de Préstamos para el Desarrollo del gobierno norteamericano, 75 millones serán asistencia técnica, 750 millones constituirán empréstitos de los organismos internacionales, incluido el Banco Interamericano, y de diversas fuentes públicas y privadas europeas y japonesas, y sólo los 300 millones restantes se estima que representen capital privado norteamericano.

No sólo se ha dejado de insistir en este último como instrumento preferente de financiamiento, sino que Estados Unidos acepta y aun recomienda la planeación del desarrollo económico, de tal suerte que admite al fin la bondad de las recomendaciones sobre programación que ha venido haciendo durante años la CEPAL, y aun se han previsto medidas para ayudar a los países que lo soliciten a preparar sus programas a largo plazo con asesoramiento técnico de la OEA, la CEPAL y el Banco Interamericano en estrecha cooperación.

Igualmente fundamental en la Carta de Punta del Este es el hecho de que la cooperación financiera se vincule a la ejecución de reformas sociales conjuntamente con los proyectos de desarrollo económico. El atraso social de grandes partes de América Latina y la falta de eficacia de muchos de los programas agrarios, educativos y otros se ha reconocido de un modo general como uno de los obstáculos más graves al crecimiento. Razón tienen los Estados Unidos cuando observan que en el pasado la cooperación financiera dada a muchos países no se ha compaginado con firmes avances económicos y sociales y, en cambio, los países beneficiados han puesto a salvo parte de sus propios recursos financieros, concentrados en manos de una minoría. La Carta de Punta del Este constituye, por lo tanto, un nuevo punto de partida para la intensificación de los programas sociales fundamentales.

Merece señalarse otra característica del plan de Punta del Este que tiene considerable importancia. No se aprecia en él ningún aspecto que coarte la libertad de acción de un país latinoamericano para relacionarse, a través del comercio o de las inversiones, con los países con los que más le convenga

hacerlo. A diferencia de formulaciones anteriores en que se concebía una vinculación exclusiva entre América Latina y Estados Unidos, las condiciones previstas en Punta del Este abarcan la participación europea, o la canadiense, o la japonesa, o cualquiera otra en el desarrollo latinoamericano; además, una parte importante de los recursos provendrá de organismos internacionales. No se ha establecido, por otro lado, ninguna prohibición o limitación en cuanto a relaciones económicas con los países del bloque soviético, que en el ramo comercial tendrán, sin duda, que desarrollarse aún más y que podrían significar, en ciertas actividades, un alivio a los excedentes de productos básicos a cambio del suministro de equipo. Lo que no parece admitir la Carta de Punta del Este es que un país tenga pleno acceso a los recursos del plan de Alianza para el Progreso si adopta un régimen político que no se base en el sistema de democracia representativa y si se vincula exclusivamente al bloque soviético. Tal es el caso actual de Cuba, cuyo desarrollo económico y social está ligado hoy al programa comercial y de empréstitos y otros apoyos que dicho bloque le pueda prestar. Cuba, como los demás países latinoamericanos, necesita vender lo que produce, y para su programa nacional de desarrollo económico requiere de la ayuda de los países que le quieran comprar y que, por haber alcanzado ya considerable evolución industrial, le puedan suministrar a crédito maquinaria y equipo industrial. En este sentido, Cuba no se ha quedado fuera de la cooperación para el desarrollo, aunque por caminos de muy distinta implicación política.

¿Qué puede esperarse del plan de Alianza para el Progreso? Más importante que las cifras mismas dadas a conocer es el planteamiento hecho y el enfoque de la manera en que América Latina puede aprovechar el apoyo y la cooperación del exterior. El plan se asemeja al Plan Marshall en el sentido de que es la garantía de un acceso a fondos del exterior suficiente para asegurar que el esfuerzo interno que se emprenda no fracase. Como en el caso de Europa, el éxito del programa dependerá de lo que la misma América Latina haga. Si pre-

valece el escepticismo, si los gobiernos se empeñan en proclamar, como ya ocurre con algunos, que nada más les queda por hacer para ajustarse a las metas de la Alianza, si no se preparan planes económicos a largo plazo que constituyan verdaderos programas en lugar de listas de proyectos, y si no se corrigen deficiencias institucionales, políticas y sociales, que impiden o retrasan el desarrollo, no hay programa de cooperación internacional que pueda tener éxito. En tales condiciones, si se fracasa, el fracaso habrá sido latinoamericano. Si, en cambio, América Latina se embarca en esta nueva etapa de desarrollo y la cooperación externa resultara insuficiente, por pérdida de continuidad o por nuevo cambio en la orientación de la política norteamericana, se puede fracasar también, por factores ajenos a América Latina. El compromiso, para que se logren los objetivos, tiene que ser firme y duradero por ambas partes, y la situación deberá ser susceptible de examinarse periódicamente, como está previsto, para evitar el desánimo y cualquier error de orientación.

Al ponerse al descubierto los problemas y las características del desarrollo económico de América Latina, no como caso abstracto sino encuadrados en la realidad del mundo contemporáneo, se encontrará sin duda que los obstáculos que aún se oponen al desarrollo, pese a los adelantos de muchos países, son formidables, tanto en el terreno económico como en el social y el político. Pero se advertirán innumerables factores positivos y síntomas de que las dificultades son susceptibles de resolverse. Para esto es preciso reconocer y definir los problemas y acometer sus soluciones con decisión, pero con conciencia de la necesidad de crear un proceso social acumulativo que tenga solidez. En la actual etapa del desarrollo latinoamericano muchas reformas sociales e institucionales tienen visos de haberse retrasado excesivamente; por otro lado, los problemas económicos requieren soluciones más técnicas, mejor planteadas y bien ejecutadas, y, sobre todo, integradas en planes de conjunto. Se está en la situación paradójica de temer adentrarse en una verdadera programación del desarrollo sin reconocer que cuanto más se aplace, más radical tendría

que ser la programación posterior y, por lo tanto, menos aceptable para la tradición democrática de América Latina.

Posiblemente, nunca como ahora haya contado América Latina con una coyuntura externa más favorable para hacer de sus utopías una realidad —una realidad bastante imperfecta, pero varias veces mejor que la actual—. Es inútil pretender que se puedan resolver idealmente los problemas. El desarrollo, con o sin apoyo del exterior, es una tarea ardua y, por desgracia, de resultados no inmediatos. “El desarrollo —ha escrito recientemente Raúl Prebisch— tiene que ser obra de nosotros mismos, de nuestra determinación de introducir cambios fundamentales en la estructura económica y social. . . la política de cooperación internacional no puede inspirarse en el propósito de favorecer a grupos privilegiados en nuestros países, o de preservar el orden de cosas existentes, sino [en el] de colaborar con los países latinoamericanos para transformar el orden existente a fin de acelerar el desarrollo económico y asegurar una creciente participación de las masas populares en los frutos del desarrollo.”³⁷ La Alianza para el Progreso está concebida en estos términos y significa, en realidad, el único camino que se le presenta a América Latina en un régimen de democracia, libertad y dignidad de la persona.

NOTAS

¹ Víctor L. URQUIDI, “Problemas económicos planteados en la Conferencia de Chapultepec”, *Boletín del Banco Central de Venezuela*, Caracas, abril de 1945, año IV, núm. 16, pp. 32-40.

² La primera solicitud importante que recibió el Banco Internacional de un país latinoamericano —para energía eléctrica y teléfonos en el Brasil— le interesó más porque el prestatario fuera una empresa privada extranjera (la Brazilian Light and Traction Co., de Montreal) que por tratarse de un problema fundamental de desarrollo para ese país.

³ CEPAL, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (Naciones Unidas, Nueva York, 1954, Publ. 54.II.G.2). Las recomendaciones de este informe sirvieron de hecho como proyectos de resolución o base de discusiones, aunque pocas fueron aceptadas a la postre.

⁴ Véase *Reunión de Ministros de Hacienda o Economía en IV Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, celebrada*

en Petrópolis, Brasil, del 22 de noviembre al 2 de diciembre de 1954 (México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Prensa, s.f.), pp. 52-53 y 147-149 (resolución núm. 40).

5 Resoluciones 32 y 46 (*ibid.*, pp. 130-132 y 155-157).

6 Carta del presidente Jucelino Kubitschek al presidente Dwight D. Eisenhower, del 28 de mayo de 1958. Véase *Operación Panamericana. Compilación de documentos* (Río de Janeiro, Presidencia de la República, Servicio de Documentación, 1958), tomo I, p. 13.

7 Carta del presidente Eisenhower al presidente Kubitschek, del 5 de junio de 1958 (*ibid.*, pp. 15-16).

8 Discurso del presidente Kubitschek a la nación y a los representantes diplomáticos de los Estados americanos, del 20 de junio de 1958 (*ibid.*, pp. 31-37).

9 Entrevista del presidente Kubitschek al *New York Times*, 6 de junio de 1958 (*ibid.*, pp. 63-69).

10 Discurso del secretario de Estado de los Estados Unidos, John Foster Dulles, a la Cámara de Comercio Americana en Río de Janeiro, del 6 de agosto de 1958 (*ibid.*, tomo II, pp. 67-80, esp. pp. 74-75).

11 Declaración de Brasilia, del 6 de agosto de 1958 (*ibid.*, tomo II, pp. 93-95).

12 *Pro memoria* sometido a las misiones diplomáticas de las Repúblicas americanas, Río de Janeiro, 9 de agosto de 1958 (*ibid.*, tomo II, pp. 97-106).

13 *Aide-mémoire* presentado por el gobierno del Brasil a las delegaciones americanas, Washington, 22 de septiembre de 1958 (*ibid.*, tomo III, pp. 85-101).

14 Comunicado de la Reunión de Cancilleres Americanos, Washington, 24 de septiembre de 1958 (*ibid.*, III, pp. 103-107).

15 Discurso de Augusto Federico Schmidt, representante del Brasil en el Comité de los 21, el 25 de noviembre de 1958 (*ibid.*, tomo IV, pp. 51-79). Véase también la intervención del mismo del día 4 de diciembre (*ibid.*, pp. 97-107).

16 Esta última cifra fue mencionada por el presidente Kubitschek en una conferencia pronunciada en la Escuela Superior de Guerra, Río de Janeiro, 26 de noviembre de 1958 (*ibid.*, tomo IV, p. 91).

17 Mensaje del presidente Kubitschek al Comité de los 21, Río de Janeiro, 17 de noviembre de 1958 (*ibid.*, tomo IV, pp. 17-19).

18 Conferencia del Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Francisco Negrão de Lima, Asunción, Paraguay, 16 de agosto de 1958 (*ibid.*, tomo II, p. 86). Véase también el *Pro memoria* citado en la nota 12 (*ibid.*, II, p. 99).

19 Discurso de Thomas Mann, representante suplente de los Estados Unidos, el 2 de diciembre de 1958 (*ibid.*, tomo V, pp. 83-87).

20 Discurso de Douglas C. Dillon, representante de los Estados Unidos, el 18 de noviembre de 1958 (*ibid.*, tomo V, pp. 49-61, esp. p. 54).

²¹ *Ibid.*, p. 59.

²² Primer informe de la delegación del Brasil al Comité de los 21, Río de Janeiro, 20 de enero de 1959 (*ibid.*, tomo V, pp. 143-206).

²³ *Ibid.*, p. 151.

²⁴ Resumen del segundo informe de la delegación del Brasil al Comité de los 21, Río de Janeiro, 8 de abril de 1959 (*ibid.*, tomo VII, pp. 49-71, esp. pp. 53-54).

²⁵ JOSÉ GARRIDO TORRES, "El imperativo urgente de la cooperación económica interamericana", *Foro Internacional*, Voi. I, núm. 4, esp. pp. 583-585.

²⁶ Acta de Bogotá, 12 de septiembre de 1960, preámbulo.

²⁷ Véase la nota 10.

²⁸ Acta de Bogotá, parte II.

²⁹ *Ibid.*, parte III.

³⁰ Discurso del presidente John F. Kennedy ante el cuerpo diplomático latinoamericano acreditado en Washington, del 13 de marzo de 1961.

³¹ Declaración a los Pueblos de América. *Documentos oficiales de la reunión de Punta del Este, 5-17 de agosto de 1961.* (OEA/Ser. H/X.1, Loc. ES-RE-145, 17 de agosto de 1961.)

³² *Ibid.*

³³ OEA, *Productos de exportación de América Latina —problemas de mercados.* Informe del grupo de expertos. (Doc. ES-RE-5), Washington, julio de 1961.

³⁴ Carta de Punta del Este, Título IV, Cap. II.

³⁵ Carta de Punta del Este, resolución anexa, núm. C.1.

³⁶ Discurso de Douglas C. Dillon, secretario de Hacienda de los Estados Unidos, ante el World Affairs Council, Los Ángeles, 11 de septiembre de 1961.

³⁷ Raúl PREBISCH, "La respuesta de América Latina a una nueva política de cooperación económica internacional", *El Trimestre Económico*, Voi. XXVIII, núm. 112, p. 674.