

EL COLEGIO DE MEXICO

LA AYUDA EN LA POLITICA EXTERIOR: EL GOBIERNO DE
KENNEDY Y AMERICA LATINA

Gérard Dorcély

Tesis para optar por el Grado de
Maestría en Relaciones Internacionales

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

México, D.F., 1971.

BCM

INDICE GENERAL

	Pág.
Introducción	1
Capítulo I	
LA PROBLEMÁTICA LATINOAMERICANA VISTA POR WASHINGTON	28
Sección A. La Situación Socio-Económica	28
1. El Desarrollo económico y el creci- miento demográfico.....	28
2. La Distribución del Ingreso.....	35
3. El Progreso Social.....	41
4. El Sector Externo.....	47
Sección B. El Esfuerzo de Penetración Comunista...	52
Sección C. La Revolución Cubana y América Latina..	63
Capítulo II	
LA ASISTENCIA MILITAR	81
Sección A. La Estrategia Militar del Gobierno de Kennedy con respecto a América Latina..	85
1. El concepto de seguridad interna y sus implicaciones teóricas.....	86
2. La nueva estrategia militar y sus moti- vaciones.....	89
3. La nueva estrategia militar y su aplica- ción en América Latina	95
4. Equipos proporcionados y adiestramiento	103
5. Acción cívico-militar	108
Sección B. Los Resultados de la Política Militar - Latinoamericana del Gobierno de Kennedy	114
1. La Administración Kennedy y los regíme- nes militares latinoamericanos.....	115
a.- Caso de Argentina.....	117
b.- Caso de Perú	120
c.- Caso de Ecuador	125
d.- Casos de la República Dominicana y de Honduras	126

INDICE GENERAL
(continuación)

	Pág.
2. La seguridad interna y sus implicaciones prácticas.....	129
Capítulo III	
LA AYUDA ECONOMICA.....	139
Sección A. La Alianza para el Progreso y los Objetivos Políticos de la Administración Kennedy.....	143
Sección B. Los Mecanismos de la Alianza para el Progreso al Servicio de los Objetivos Políticos de la Administración Kennedy.....	149
1. El Comité de Revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social	149
2. La planificación como condición de la ayuda económica.....	156
3. Las reformas como condición de la ayuda económica	159
Sección C. Funcionamiento de la Alianza para el Progreso.....	167
a.- Colombia	167
b.- Chile	169
c.- República Dominicana	171
d.- Bolivia	180
e.- Brasil.....	192
Conclusión	200
Anexos	
Bibliografía	

INDICE DE CUADROS

Pág.

I.-	Monto de los Programas de Ayuda Exterior de los Estados Unidos y su Repartición en Ayuda Económica y Asistencia Militar.....	15
II.-	América Latina: Ritmo de Crecimiento del Progreso Interno y del Ingreso Real (dólares 1950).....	30
III.-	América Latina: Estimación de la Población Activa por Sectores Económicos, 1945 y 1960	32
IV.-	América Latina: Nivel de Ingreso por habitante y - Población, 1961	36
V.-	Repartición de la Tierra en América Latina, 1961..	40
VI.-	Comparación entre las transacciones de Capital y - los Ingresos de las Inversiones de los Estados Unidos en América Latina (Salos netos), 1951-1960...	51
VII.-	Militares Latinoamericanos entrenados en "The Army Caribbean School" o "Army School of the Americas"..	106
VIII.-	Flujo de Nuevos Capitales Extranjeros a Largo Plazo Hacia América Latina (Venezuela excluida), 1961-1964	152
IX.-	Agencia para el Desarrollo Internacional: Autorizaciones de Préstamo, por países, 1960-1965.....	153
X.-	América Latina: Destino por sectores de los Capitales Oficiales para el Desarrollo 1960-1962	164
XI.-	Gastos de la Agencia para el Desarrollo Internacional en Brasil, 1962-1966	197

INDICE DE CUADROS
(continuación)

Pág.

XII.-	Indicadores del Nivel de Alimentación en algunos -- Países de América Latina y de Otras Regiones, (alrededor de 1960).....	Anexo A
XIII.-	Indicadores de las Condiciones de Vivienda en América Latina y en Otras Regiones, alrededor de 1950...	Anexo B
XIV.-	Indicadores de las Condiciones de Salud en América Latina y en Otras Regiones, 1960.....	Anexo C
XV.-	Indicadores del Nivel de Educación en América Latina y en Otras Regiones, años próximos a 1950.....	Anexo D
XVI.-	Tasa de Crecimiento Económico en América Latina.- (Porcentaje de cambio en el Producto Nacional Bruto), 1961-1963.....	Anexo E
XVII.-	Bolivia: Índice del Costo de la Vida en la Paz, -- 1931-1966.....	Bolivia: Cuadro I
XVIII.-	Bolivia: Estimación del Producto Nacional Bruto, - 1950-1966	Bolivia: Cuadro II
XIX.-	Bolivia: Porcentaje de los Gastos Gubernamentales por Sectores, 1945-1964	Bolivia: Cuadro III
XX.-	Ayuda Pública Neta de los Estados Unidos a Bolivia, 1948-1966.....	Bolivia: Cuadro IV
XXI.-	Porcentaje de la Ayuda Total de la A.I.D. a Bolivia destinado a equilibrar el Presupuesto Nacional.....	Bolivia: Cuadro V

INTRODUCCION

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la ayuda económica de carácter público al exterior ha venido representando un factor importante de las relaciones internacionales como resultado de la división del mundo en dos campos antagónicos y de la dislocación casi completa de los sistemas coloniales. Sin embargo, algunos autores han hecho remontar la práctica de la ayuda entre Estados soberanos hasta la época del Renacimiento - con los Príncipes italianos y han señalado un sistema de subsidios establecido entre los Estados a lo largo de los siglos -- XVII y XVIII, según el cual un país otorgaba ayuda a otro a cambio del apoyo militar o la neutralidad de éste en un conflicto específico. En el siglo XIX, el liberalismo económico hizo que la ayuda privada reemplazara a la ayuda pública en las relaciones internacionales y se ha retenido como ejemplo característico del uso de la ayuda privada para fines políticos, de esa - época, las inversiones privadas francesas en Rusia que contribuyeron a la conclusión de la Alianza Franco-Rusa.

Durante la primera mitad del siglo XX, las implicaciones del liberalismo económico en el campo de los intercambios in-ternacionales mantenían la tendencia del siglo XIX en cuanto a la ayuda al exterior que seguía teniendo un carácter privado.- Así los países europeos que dominaban el mercado financiero internacional, sobre todo Inglaterra, parecían perseguir objeti-

vos económicos y comerciales a través de su ayuda. Es cierto - que el hecho de invertir en otros países y de dominar el mercado financiero internacional podría llevar al control de las actividades económicas de los países ayudados que dependían casi exclusivamente del financiamiento externo para su desarrollo y de ahí una poderosa influencia política; sin embargo, parece - que la principal preocupación de los países proveedores de ayuda exterior durante la primera mitad del siglo XX era más de - naturaleza económica y comercial que política. Su influencia política derivaba de su posición de financieros internacionales y de su gran participación en el comercio internacional.

Sin embargo, cuando las crisis del capitalismo, particularmente la de 1929, demostraron la ineficiencia del liberalismo económico y que los problemas planteados por la Segunda Guerra Mundial exigieron de los grandes Estados nuevos instrumentos operacionales para restablecer el equilibrio mundial, la ayuda exterior fue recobrando su carácter público y sin dejar de ser un medio adecuado para la prosecución de objetivos económicos y comerciales, fue adquiriendo una dimensión política cada vez más acentuada. A las finalidades tradicionales de la ayuda exterior: asegurar el abastecimiento de las industrias nacionales en materias primas, conservar o adquirir mercados, mantener la seguridad de inversiones anteriores, se añadió la intención de mantener o hacer amigos en el contexto de la guerra fría.

Hoy día, la intención del país proveedor de la ayuda exterior es, en ciertos casos, esencialmente económica y el objetivo económico prevalece sobre todas otras consideraciones; pero en otros casos, si bien existe una preocupación económica, las consideraciones políticas parecen predominar. En breve, se puede decir que la intención económica predomina o pasa al segundo orden según el grado de compromiso del país proveedor de la ayuda en la guerra fría.

Cuando se examina la ayuda exterior de países como Japón e Italia por medio de créditos para compras de productos japoneses e italianos -ayuda que empezó en la década de los cincuentas en un momento en que esos países se lanzaban a la conquista de mercados internacionales- se puede afirmar que el objetivo principal era de naturaleza económica; sin embargo, cuando la República Federal Alemana entró al mismo tiempo en la competencia, utilizando el mismo método de ayuda, a sus motivos económicos era necesario añadir objetivos políticos que consistían principalmente en evitar que ciertos países establecieran relaciones diplomáticas con Alemania Oriental. En la misma perspectiva política, se puede apreciar los programas de ayuda al exterior de países como Israel y China Nacionalista. Otros países como Francia e Inglaterra otorgan la mayor parte de su ayuda al exterior a sus ex-colonias para mantener las vinculaciones políticas y preservar sus mercados tra

dicionales.^{1/}

Si se toma en cuenta la conclusión de que el objetivo principal de la ayuda exterior es función del grado de empeño del país proveedor en la guerra fría, la ayuda exterior de los Estados Unidos parece tener una finalidad más política que económica. De hecho, la ayuda exterior norteamericana no está circunscrita a una área geográfica o zona monetaria determinada, como la ayuda francesa o británica, sino que se dirige hacia las regiones del mundo en donde los dirigentes norteamericanos creen que la amenaza comunista está presente. Su volumen y sus áreas geográficas de concentración en determinados períodos han estado en relación directa con el interés político de Washington.

Durante los primeros años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, Europa recibió la mayor parte de la ayuda exterior norteamericana: en primer lugar, la ayuda a Turquía y Grecia para contener la penetración comunista en el Mediterráneo; en segundo lugar, el Plan Marshall para enfrentarse a lo que se pensaba era la determinación de la Unión Soviética de extender su sistema político y su influencia a Europa Occidental. Sin embargo, con posterioridad la participación de Europa en la ayuda exterior norteamericana tendió a disminuir mientras aumentaba -

^{1/}George Liska, The New Statcraft, University of Chicago Press, 1960, pp. 38 y passim; I.M.D. Little and J.M. Clifford, International Aid, Aldine Publishing Company, Chicago, 2nd. edition, 1968, pp. 20-45.

la de los países de Asia, del Pacífico y de Medio Oriente; es que la guerra de Corea parecía revelar a los Estados Unidos la voluntad de los países comunistas de dominar el Asia. Esto - produjo un desplazamiento regional del grueso de la ayuda exterior norteamericana que se concentraba en los países de la periferia de la Unión Soviética y de China Continental. A fines de la década de los cincuentas, se pensó en Washington que América Latina, considerada por largo tiempo como una región segura por estar lejana de los países comunistas, empezaba a entrar en liza, que la amenaza comunista se precisaba también en esta parte del mundo. Entonces América Latina, a la que se destinaba apenas alrededor del 2% de la ayuda pública total de los Estados Unidos entre 1948 y 1960, empezó a beneficiarse a principios de la década de los sesentas de una mayor consideración de parte de Washington y hacia 1965 recibía ya aproximadamente un cuarto del total de la ayuda exterior pública norteamericana.

Así, como lo escribió Magdoff, "leer las estadísticas de las agencias gubernamentales norteamericanas de ayuda exterior es como leer un barómetro político"^{2/} que indica las preocupaciones de política exterior de los Estados Unidos en distintos períodos; pues la ayuda exterior norteamericana ha seguido con

^{2/} Harry Magdoff, La Era del Imperialismo, Editorial Nuestro - Tiempo, México, 1969, p. 161.

una constancia nunca desmentida las huellas de las crisis internacionales y se ha concentrado en regiones que hubiera descuidado si no existiera un reto comunista.

Lo anterior no significa por lo tanto que la ayuda exterior sea el único instrumento utilizado por los Estados Unidos para llevar a cabo sus metas de política exterior. Una economía siempre en expansión se ha revelado importante para mantener la posición de gran potencia mundial y la confianza en la eficacia del sistema capitalista frente al sistema colectivista en el contexto de la guerra fría entre los dos campos. Además "un escudo adecuado de defensa militar es absolutamente esencial a la conducción vigorosa y efectiva de nuestras relaciones mundiales."^{3/} Sería oportuno recalcar aquí la histórica pregunta de Stalin: "¿Cuántas divisiones tiene el Papa?" para subrayar el papel que juega la fuerza militar en las relaciones internacionales.

Fuera de estos elementos que sirven de fuentes de poder y aseguran el prestigio internacional, los instrumentos operacionales de la política exterior de los Estados Unidos van desde la propaganda a través de la Agencia de Información (United States Information Agency, USIA) hasta la infiltración o la in

^{3/} Chester Bowles, Consejero del Presidente Kennedy para los asuntos africanos, asiáticos y latinoamericanos, en US Department of State Bulletin, Vol. XLVI, No. 1181, Feb. 12, 1962, p. 254.

intervención de los agentes de la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency, CIA) en los asuntos internos de los países extranjeros, pasando por las relaciones diplomáticas normales como relaciones culturales, comerciales, etc.

Sin minimizar la eficacia de los instrumentos operacionales arriba mencionados, parece que la ayuda exterior es lo más importante entre los instrumentos normales de la política exterior de los Estados Unidos: a ella se han dedicado más recursos financieros y en ella se han reflejado más los verdaderos objetivos de la política exterior norteamericana.

La ayuda exterior de los Estados Unidos se presenta bajo dos formas generales: ayuda económica y asistencia militar, incluyendo cada forma su programa de asistencia técnica. A pesar de la especificación del destino de los fondos de cada tipo de ayuda, no es fácil determinar dónde termina la ayuda económica y dónde empieza la asistencia militar. Esa confusión se encuentra tanto a nivel de la administración de la ayuda al exterior como en la repartición de los fondos entre los distintos programas de cada forma de ayuda.

La Ley de Ayuda Exterior de 1961 encarga al Secretario de Defensa de la selección del equipo militar necesario, de su distribución entre los países a ayudar, del control del uso que se hace del equipo militar proporcionado, mientras config

re al Secretario de Estado la responsabilidad de la coordinación de todos los programas de ayuda exterior, económicos y militares, para que la ayuda pueda servir mejor a los objetivos de política exterior y para que se asegure una mejor integración de los programas tanto en el plano nacional como en el extranjero.^{4/} Además fondos destinados a programas militares son utilizados para fines económicos a través de la acción cívico-militar; asimismo se encuentran en los renglones de la ayuda económica fondos que tienen un destino claramente militar. La ayuda económica al exterior contiene generalmente los rubros siguientes:

a).- Préstamos para Desarrollo (Development Loans): Su objetivo es de ayudar a los países subdesarrollados a alcanzar un nivel de crecimiento económico autosostenido. Se trata de fondos previstos para préstamos a largo plazo para financiar planes de desarrollo.

b).- Donaciones para Desarrollo (Development Grants): - Esos fondos son destinados a programas de reforma agraria, de crédito agrícola, de construcción de vivienda rural y urbana, de salud pública, de educación y de desarrollo de la comunidad.

c).- Asistencia de Apoyo (Supporting Assistance): Los --

^{4/} U.S. Congress, Legislation on Foreign Relations with explanatory notes, US Government Printing Office, Washington, 1967, Section 622 (c).

fondos son destinados 1) a las naciones estratégicamente situadas y que tienen una responsabilidad militar que sobrepasa su capacidad económica; 2) a las naciones que otorgan facilidades, principalmente bases militares, necesarias para la seguridad de los Estados Unidos; 3) a las naciones que necesitan la ayuda norteamericana para prevenir la quiebra económica y el caos político interno.

d).- Fondo de Emergencia (Contingency Fund): Es el volante de seguridad del Ejecutivo norteamericano para casos de emergencia. Este fondo deriva su justificación, según el Secretario de Estado Dean Rusk, del hecho de que las presiones del bloque comunista sobre las naciones no comunistas hacen necesaria una gran flexibilidad del programa de ayuda exterior, principalmente para casos en que "nuestro propio interés nacional pueda requerir un cambio en las decisiones iniciales" para responder a necesidades imprevisibles.^{5/}

En el caso de la asistencia de apoyo, no existe ninguna duda en cuanto a los objetivos militares de la ayuda, aunque este programa esté clasificado en las categorías de ayuda económica. Para el fondo de emergencia, no se especifica el destino de la ayuda que puede tener tanto una finalidad económica como un objetivo militar. Es un fondo previsto para casos

^{5/} US Department of State Bulletin, Vol. XLV, No. 1159, September 11, 1961, pp. 452-454.

de emergencia no definidos e imprevisibles por naturaleza. Es una firma en blanco otorgada por el Congreso al Ejecutivo cuyo juicio es determinante con respecto a la utilización del fondo de emergencia.

La ayuda económica al exterior se lleva a cabo también a través de las instituciones internacionales. La ayuda multilateral tiene cierta relevancia desde el punto de vista político por los motivos siguientes. Ciertos gobiernos de países en desarrollo manifiestan a veces una firme oposición a las condiciones o ataduras de la ayuda bilateral que ellos consideran humillantes para la soberanía nacional; sin embargo, a pesar de esta relucencia, puede ser importante para los Estados Unidos ayudar a esos gobiernos. Entonces la ayuda multilateral brinda una vía de comunicación, de negociación. Por otra parte, cuando las condiciones de la ayuda pueden tener un impacto político sobre la situación interna del país beneficiario, por ejemplo en caso de reforma agraria o medidas de estabilización financiera, es más conveniente para los Estados Unidos recurrir a la ayuda multilateral y evitar así la crítica de intervenir en los asuntos internos del país ayudado. Además la ayuda multilateral tiene la ventaja de salvaguardar el nacionalismo del gobierno del país beneficiario ante la opinión pública nacional, aunque las condiciones impuestas por las instituciones internacionales no sean muy distintas de las de los Estados Unidos; pero el honor nacional sale sano y sal

vo, lo que alimenta la propaganda para el consumo interno.

La ejecución de los programas de ayuda exterior de los Estados Unidos está a cargo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (Agency for International Development, AID), -- creada por la Ley de Ayuda Exterior de 1961. La Agencia que es un organismo del Departamento de Estado asume todas las actividades de dos antiguos organismos: la Administración de Cooperación Internacional (Punto IV) y el Fondo de Préstamos para el Desarrollo. Administra también en el extranjero el programa de Alimentos para la Paz (Food for Peace). Si bien la Agencia asegura la coordinación de los programas de ayuda bilateral, no administra todos los fondos de ayuda exterior. El Banco de Exportación e Importación que es un organismo gubernamental fundado en 1934, escapa al control administrativo de la Agencia y su misión consiste, por medio de préstamos, en la promoción de ventas de equipos industriales y aperos agrícolas de los Estados Unidos. En la misma perspectiva, se puede citar los Cuerpos de Paz que proporcionan asistencia técnica en los campos de la enseñanza, de la enfermería, del desarrollo rural, etc; la Oficina Internacional para la Educación y los Asuntos Culturales que está encargada de los intercambios de estudiantes y profesores. No es posible enumerar los organismos públicos de los Estados Unidos que otorgan asistencia técnica por medio de becas e intercambios de profesores, tampoco se puede evaluar la asistencia técnica proporcionada

por instituciones privadas financiadas por el Gobierno norteamericano. Lo que es cierto es que los Estados Unidos dedican fondos considerables a la ayuda económica, como lo veremos más adelante.

La asistencia militar se ha beneficiado también de fondos bastante importantes y se ha desarrollado paralelamente a la ayuda económica. La importancia de la asistencia militar de los Estados Unidos se remonta a la Segunda Guerra Mundial, -- cuando la Administración Roosevelt proporcionó a Inglaterra -- en 1940 50 "destroyers" a cambio de arrendamiento de bases navales y áreas por un período de 99 años y cuando el Congreso adoptó el 11 de marzo de 1941 el "Lend-Lease Act" que otorgó al Ejecutivo norteamericano la facultad de vender materiales de guerra a los países aliados. De 1941 a 1945, Estados Unidos concedió asistencia militar a 42 países bajo el "Lend-Lease Act" por un valor de 48,500 millones de dólares, de los cuales recobró sólo unos 7,800 millones de dólares.^{6/}

En la posguerra, los Estados Unidos firmaron una serie de tratados militares multilaterales y bilaterales por medio de los que se comprometieron a apoyar los esfuerzos colectivos de defensa. Siendo el miembro más poderoso en esos tratados, han tenido casi toda la responsabilidad de la defensa colectiva.

^{6/} U.S. Department of Defense, Military Assistance and Foreign Military Sales Facts, Washington, 1967, p. 1.

De ahí que el programa de asistencia militar fuera ampliándose cada vez que una amenaza comunista, real o imaginaria, se vislumbraba.

El primer paso se dió el 12 de marzo de 1947 cuando el - Presidente Truman solicitó del Congreso una asignación de 400 millones de dólares para la ayuda militar y económica a Turquía y Grecia. Declaró en aquella ocasión: "Debe ser la política exterior de Estados Unidos apoyar a los pueblos libres - que están resistiendo las tentativas de dominación por las minorías armadas o por las presiones externas."⁷

El mismo año, Estados Unidos firmó el Pacto de Río con los países latinoamericanos; más tarde el Tratado del Atlántico del Norte (incluyendo a Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Grecia, Holanda, Inglaterra, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Turquía y más tarde a República Federal de Alemania); el Tratado del ANZUS con Australia y Nueva Zelanda; el Tratado del Asia de Sureste (incluyendo a Australia, Filipinas, Francia, Inglaterra, Nueva Zelanda, Pakistán y - Tailandia) y los Tratados bilaterales con Filipinas, Japón, Corea del Sur y China Nacionalista.

Se comprende que esos compromisos militares en todas las regiones del mundo deberían llevar consigo una ayuda militar bastante considerable. De 1950 a 1968, el total de la ayuda

⁷ Idem.

exterior de los Estados Unidos alcanzó 76,803.4 millones de dólares, repartidos en 39,168.7 millones para ayuda económica y 37,634.7 millones para asistencia militar que representaba 49 por ciento del total de la ayuda exterior. (Véase el cuadro de la página 15).

En valor absoluto, la ayuda exterior norteamericana es - más importante que la de cualquier país del mundo. Es de preguntarse ¿por qué se despliega tal esfuerzo que nunca ha sido aceptado con beneplacito por el pueblo americano? Los debates anuales en el Congreso norteamericano demuestran que la ayuda exterior no es un programa popular; sin embargo, el Ejecutivo sigue insistiendo cada año ante el Congreso para conseguir los fondos necesarios para su programa de ayuda. Hay lugar para suponer que la ayuda exterior está considerada como un instrumento importante de la política exterior. George Liska ha escrito: "La ayuda sugiere el amor: sin embargo, pocos dudaron de que en las condiciones de inseguridad el motivo más apremiante es el interés propio basado en la interdependencia...^{8/} Partiendo de esta observación, se puede buscar los objetivos políticos de la ayuda exterior norteamericana, dejando sus - objetivos económicos que la justifican en gran medida y descartando de plano las consideraciones humanitarias con que se la coloran a menudo.

^{8/} George Liska, op. cit., p. 1.

MONTO DE LOS PROGRAMAS DE AYUDA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS
Y SU REPARTICION EN AYUDA ECONOMICA Y ASISTENCIA MILITAR^{1/},
1950-1968
(en millones de dólares)

Año Fiscal	Total Ayuda Exterior	Ayuda Económica	Asistencia Militar	% de Ayuda total para asistencia militar
1950	5,042.4	3,728.4	1,314.0	26.1
1951	7,485.0	2,262.5	5,222.5	69.8
1952	7,284.4	1,540.4	5,744.0	78.9
1953	6,001.9	1,782.1	4,219.8	70.3
1954	4,531.5	1,301.5	3,230.0	71.3
1955	2,781.5	1,588.8	1,192.7	42.9
1956	2,703.3	1,681.1	1,022.2	37.8
1957	3,766.6	1,749.1	2,017.5	53.6
1958	2,768.9	1,428.9	1,340.0	48.4
1959	3,448.1	1,933.1	1,515.0	43.9
1960	3,225.8	1,925.8	1,300.0	40.3
1961	4,431.4	2,631.4	1,800.0	40.6
1962	3,914.6	2,314.6	1,600.0	40.9
1963	3,928.9	2,603.92/	1,325.0	33.7
1964	3,000.0	2,000.0	1,000.0	33.3
1965	3,325.0	2,195.0	1,130.03/	34.0
1966	3,933.0	2,463.0	1,470.03/	37.4
1967	2,935.5	2,143.5	792.0	31.2
1968	<u>2,295.6</u>	<u>1,895.6</u>	<u>400.0</u>	<u>17.4</u>
Total	76,803.4	39,168.7	37,634.7	49.0

1/- La asistencia militar incluye los créditos para compras de armas y equipos militares de los Estados Unidos; 2/ incluye \$30.0 millones para el Programa de Garantía de Inversión; 3/ incluye Sección 510 de la Ley de Ayuda Exterior de 1961 en las siguientes proporciones: año fiscal 1965, \$75.0 millones y año fiscal 1966, \$300.0 millones.

FUENTE: U.S. Department of Defense, Military Assistance and Foreign Military Sales Facts. Washington, 1968, página 25.

De la primera legislación general sobre la ayuda al exterior (Mutual Defense Assistance Act of 1949, adoptada por el Congreso el 6 de octubre de 1949) hasta la última (Foreign -- Assistance Act of 1961, reformada cada año desde su adopción), los objetivos esenciales de la ayuda exterior no han sido modificados. La presente legislación dice:

"El Congreso reconoce que la paz del mundo y la seguridad de los Estados Unidos están amenazadas mien tras el comunismo internacional y los países bajo su control siguen, por la amenaza de la acción mili tar, por el uso de la presión económica y por la sub versión interna u otros medios, tratando de atraer bajo su dominación a los pueblos ahora libres e independientes, y siguen negando los derechos de li bertad y autogobierno a los pueblos y países formal mente libres pero ahora sujetos a tal dominación... Al adoptar esta legislación, la intención del Con greso es de promover la paz del mundo, la política exterior, la seguridad y el bienestar de los Eta dos Unidos... mejorando la capacidad de los países amigos y de las organizaciones internacionales de disuadir, o en caso necesario, de vencer la agresión comunista o apoyada por los comunistas, facilitando arreglos de seguridad individual y colectiva, ayudan do a los países amigos a mantener su seguridad inter na y creando en los países amigos en desarrollo un ambiente de seguridad y de estabilidad esencial para su más rápido progreso social, económico y político." ^{9/}

Si se recuerda que el programa de ayuda a Grecia y Turquía fue el instrumento utilizado para permitir a Turquía resistir las presiones soviéticas y a Grecia evitar la toma del poder por los comunistas, si se recuerda también de las circunstan-

^{9/} U. S. Department of Defense, Military Assistance and Foreign Military Sales Facts, 1967, pp. 2-3.

cias que motivaron el Plan Marshall, se puede ver que los objetivos de la ayuda exterior norteamericana han sido los mismos desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los sesentas.

En marzo de 1945, la Unión Soviética denunció el Tratado de Neutralidad y de Amistad firmado con Turquía en diciembre de 1935 y puso como condiciones a la conclusión de un nuevo - pacto militar la retrocesión de los territorios históricamente rusos (Kars y Ardahan) y la revisión del Tratado de Montreux de 1936 sobre los Estrechos de los Dardanelos. Para resolver este problema, el Gobierno norteamericano propuso la internacionalización de los Estrechos, abriéndolos a los barcos mercantes de todos los países y a los barcos de guerra de los -- países ribereños del Mar Negro. Turquía e Inglaterra aceptaron la proposición norteamericana como base de discusión, pero el Gobierno soviético la rechazó diciendo que la defensa - de los Estrechos debía ser asegurada por Turquía y la Unión - Soviética, lo que hubiera permitido la realización del viejo sueño de los Zares de Rusia de controlar los Estrechos para - tener acceso en todo tiempo al Mediterráneo. Estados Unidos, Inglaterra y Turquía rechazaron la contra-proposición soviéti ca y la revisión del Tratado de Montreux no pudo realizarse.- Entonces la Unión Soviética sometió a Turquía a una "violenta presión" tanto para la retrocesión de los territorios como pa ra la cuestión de los Estrechos, y exigió una "orientación --

más amigable" de la política exterior turca.^{10/}

Ayudar económica y militarmente a Turquía a resistir las presiones de la Unión Soviética coincidía con la preocupación norteamericana de contener la penetración de los Soviéticos en el Mediterráneo.

En Grecia no hubo presiones directas soviéticas, sino una guerra civil entre fuerzas comunistas apoyadas por Bulgaria e Yugoslavia y fuerzas monarquistas apoyadas por Inglaterra. Cuando el Gobierno del Primer Ministro Tsouderos se refugió con el Rey Jorge II en el Cairo en mayo de 1941, a raíz de la ocupación alemana e italiana, grupos comunistas y monarquistas organizaron la resistencia; pero ambos grupos no estaban dispuestos a aceptar el regreso del gobierno de Tsouderos. Se pusieron de acuerdo para organizar elecciones llegado el momento.- Sin embargo, después de la capitulación italiana en 1943, no pudieron llegar a un entendimiento para llevar a cabo las elecciones. Aprovechando de la división de los grupos de resistencias, Inglaterra impuso en septiembre de 1944 la autoridad del gobierno establecido en el Cairo, el cual confió el mando supremo del ejército griego al General inglés Scobie. En octubre de 1944, las fuerzas militares inglesas ocuparon Atenas.-

^{10/} Jean Baptiste Duroselle; Histoire Diplomatique de 1919 a nos Jours, Librairie Dalloz, 2ème ed., Paris, 1957, p. 526.

Entonces el grupo comunista (Frente de Liberación Nacional, - E.A.M.) organizó una revuelta que los ingleses reprimieron, pero la guerra civil se reanudó. Al fin las elecciones se celebraron el 31 de marzo de 1946 y los monarquistas salieron vencedores. El nuevo Primer Ministro Tsaldaris organizó en septiembre del mismo año un plebiscito sobre el retorno o no del Rey, quien estaba todavía en el Cairo. Los monarquistas ganaron 75 por ciento de los votos y el Rey Jorge II regresó a Atenas. El Frente de Liberación Nacional no aceptó los resultados del plebiscito que -según él- no fueron la expresión de la voluntad popular y volvió a reanudar la guerra civil.

Como Inglaterra salió arruinada de la Segunda Guerra Mundial, no podía sostener por largo tiempo al gobierno monarquista en la lucha contra los comunistas. Efectivamente, en febrero de 1947, el gobierno inglés anunció su retiro de Grecia e inmediatamente los Estados Unidos pasaron a asegurar el relevo. En marzo, el Presidente Truman solicitó del Congreso la ayuda necesaria para Grecia y en abril el Congreso votó la ayuda, cuyo objetivo era de prevenir que se produjera en Grecia lo que ya había ocurrido en Polonia, Bulgaria, Rumania.^{11/}

Los objetivos políticos del Plan Marshall no fueron menos claros. Cuando la Conferencia de Moscú (marzo de 1947) -

^{11/} Idem , pp. 527-528.

entre los ministros de relaciones exteriores de Francia, Inglaterra, Estados Unidos y la Unión Soviética reveló que la cooperación del tiempo de guerra entre los Estados Unidos y los demás países llamados occidentales, de un lado, y, del otro, la Unión Soviética y los países socialistas, no fue posible en la posguerra, el General Marshall, entonces Secretario de Estado norteamericano, pronunció el 5 de junio de 1947 en la Universidad de Harvard, el discurso en que propuso la ayuda norteamericana a Europa. "La situación mundial -dijo- es muy grave". - La guerra había dejado ruinas tales que "las necesidades de - Europa ... rebasan su capacidad de pago ... Es necesario considerar una ayuda suplementaria, una ayuda que sea gratuita y - muy importante, se pena de exponerse a una dislocación económica, social y política muy grave". Con este discurso, el General Marshall venía a complementar la doctrina Truman enunciada en el discurso de éste del 12 de marzo de 1947 y manifestaba la opción deliberada de los Estados Unidos para Europa Occidental, considerada como un elemento clave del equilibrio mundial.^{12/}

Con la experiencia de Turquía y Grecia y la del Plan --- Marshall, la ayuda exterior se reveló como un instrumento importante de política exterior, en el esfuerzo norteamericano para contener la expansión comunista: Turquía resistió con éxi

^{12/} Idem, pp. 538-541.

to las presiones soviéticas; los comunistas no llegaron a tomar el poder en Grecia; Europa Occidental se reconstruyó económica y militarmente y ha llegado a ser, según el Presidente Kennedy, "un centro vital de la fuerza del mundo libre".^{13/}

Se puede recalcar también que el programa conocido bajo la denominación de Punto IV que el Presidente Truman lanzó en 1949, ha sido elaborado en el momento del bloqueo de Berlín y de la expansión de las fuerzas comunistas en China Continental. A pesar del fracaso de la ayuda como instrumento de política exterior en el caso de Chiang-Kai-Shek, Washington no renunció por ello a utilizarla posteriormente. Una prueba de ello fue lo que hemos señalado ya, el desplazamiento geográfico del grueso de la ayuda exterior norteamericana a raíz de la guerra de Corea, cuando países como Iran, Pakistán, India, Vietnam y Formosa empezaron a recibir una gran parte de la ayuda norteamericana al exterior por estar situados, esos países, en la periferia de la Unión Soviética y de la República Popular China.

A fines de la década de los cincuentas, Washington tuvo la misma preocupación en cuanto a América Latina; lo que motivó una mayor participación de esta última región en la distri

^{13/} Mensaje del Presidente Kennedy al Congreso norteamericano, 2 de abril de 1963, en US Department of State Bulletin, -- Vol. XLVIII, No. 1243, 22 de abril de 1963, p. 591.

bución de la ayuda exterior. Los primeros pasos en este sentido fueron dados al final del segundo mandato del Presidente - Eisenhower con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la adopción del Acta de Bogotá. Correspondería a la Alianza para el Progreso concretar la nueva tendencia respecto a América Latina.

Efectivamente, bajo la Administración Kennedy la ayuda exterior siguió siendo un elemento clave de la política exterior de los Estados Unidos. Una ilustración de esta afirmación la encontramos en la vigorosa respuesta del Ejecutivo norteamericano en septiembre de 1962 a la iniciativa del Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes, de reducir los fondos solicitados para los programas de ayuda exterior para el año - fiscal 1963.

De un programa de ayuda al exterior de 4,465 millones de dólares presentado por la Administración Kennedy, el Comité - propuso una reducción de unos 800 millones de dólares, lo que el Ejecutivo consideró como una reducción drástica y provocó su reacción enérgica.^{14/}

En una declaración pública, el Presidente Kennedy señaló que la disminución propuesta constituía una "amenaza a la se-

^{14/} US Department of State Bulletin, Vol. XLVII, No. 1215, Octubre 8 de 1962, pp. 522-524.

guridad del mundo libre", y destacando la importancia del programa de ayuda al exterior, afirmó:

"El pronunciar discursos contra la expansión del comunismo, el deplorar la inestabilidad en América Latina y Asia, el requerir el aumento del prestigio americano y una iniciativa en Europa Oriental no significan nada, si después se votan para disminuir el impulso de la Alianza para el Progreso, encadenar a los Cuerpos de Paz, rechazar nuestros compromisos a largo plazo del año pasado y minar los esfuerzos de quienes están buscando salir del caos y del comunismo en las áreas más vitales del mundo...

El programa de ayuda es exactamente tan importante como cualquier gasto militar que hacemos en el extranjero. No se puede separar fusiles de caminos y escuelas cuando se trata de resistir la subversión comunista en países subdesarrollados. Esto es una lección que hemos aprendido claramente en Vietnam del Sur y en Asia del Sureste en general. Cortar el programa de ayuda de esta manera masiva sería perjudicar la seguridad nacional de los Estados Unidos".^{15/}

Dos días después, o sea el 21 de septiembre de 1962, el Secretario de Estado Dean Rusk manifestó igual preocupación por esta reducción de los fondos, subrayando una vez más la importancia de la ayuda exterior en la estrategia política norteamericana al declarar ante el Comité de Asignaciones del Senado:

"Es imperativo que comprendamos nuestro programa de ayuda exterior en su verdadero carácter. Es vital para la seguridad y el bienestar de nuestro país. Es una parte decisiva de nuestra defensa. Refuerza a nuestros hombres en uniforme quienes montan guardia en numerosos países extranjeros. Es uno de los poderosos baluartes de la libertad en el mundo. Es capital para la realización de nuestro objetivo na-

^{15/} Idem, p. 518.

cional más importante. Este objetivo no es nada más que el de ver establecida, según las palabras - del Presidente Kennedy, una 'comunidad mundial de Estados libres e independientes, libres de elegir su propio porvenir, su propio sistema mientras éste no amenace la libertad de los demás'."16/

Entonces la ayuda exterior, instrumento importante de la política exterior de los Estados Unidos, tenía como objetivo la seguridad nacional de este país mediante el apoyo al establecimiento, en los países en desarrollo, de sistemas políticos y económicos y de fuerzas militares susceptibles de servir de baluartes a la penetración comunista. Ahora bien, ¿la situación latinoamericana correspondía a los objetivos de la ayuda exterior norteamericana al advenimiento de Kennedy a la presidencia de los Estados Unidos? En otros términos, ¿existía el peligro comunista en América Latina que justificara la ayuda norteamericana conforme a los conceptos que han servido históricamente de guías a la acción norteamericana desde la ayuda a Turquía y Grecia y el Plan Marshall?

La respuesta a esta pregunta hará el objeto del primer capítulo. En el segundo capítulo se tratará de la asistencia militar de los Estados Unidos a América Latina y el tercer capítulo versará sobre la ayuda económica.

En el presente estudio hemos retenido las operaciones financieras del Banco de Exportación e Importación como una for

16/ Idem, p. 519.

ma de ayuda porque así se las consideran en los Estados Unidos. Sin embargo, se sabe que el banco es una institución gubernamental cuya misión consiste esencialmente en la promoción de las ventas de equipos industriales y aperos agrícolas de los Estados Unidos mediante créditos destinados a financiar las compras de dichos bienes. El banco opera casi como cualquier institución comercial, practicando la tasa de interés y el plazo de reembolso del mercado financiero internacional, además de la condición de utilizar los créditos consentidos en el mercado de los Estados Unidos. Entonces las transferencias de capital del banco pueden ser consideradas como puras transacciones comerciales; pues la ayuda financiera en el sentido estricto comprendería, en primer lugar, los donativos y, en segundo lugar, los préstamos concedidos a una tasa de interés menor que la del mercado financiero internacional, con un amplio período de gracia y amortización, sin obligación de utilizarlos en un país determinado. Por otra parte, hemos retenido las transferencias de capital del Banco de Exportación e Importación como ayuda financiera o sencillamente como ayuda, porque cualquier préstamo de esta institución gubernamental norteamericana, principalmente a un gobierno latinoamericano, tiene cierta connotación política y significa en cierta medida un crédito moral hecho por el Gobierno norteamericano al gobierno beneficiario. Por esas dos razones, la concepción norteamericana de la ayuda y la significación política de las transferencias de capital del Banco

de Exportación e Importación, hemos retenido las operaciones - de esta última institución como ayuda.

Es preciso aclarar también la confusión que podría resultar del hecho de hablar de ayuda bilateral de la Administración Kennedy a América Latina, mientras que esta ayuda estaba distribuida a través de la Alianza para el Progreso que ha sido, según su Carta constitutiva, un organismo multilateral. Tendremos la oportunidad de ver a lo largo del presente estudio que si la Alianza, como su denominación lo sugiere, ha tenido formalmente un carácter multinacional, su funcionamiento, o mejor dicho, el procedimiento de financiamiento de sus programas ha dependido en última instancia de los Estados Unidos, que aplicaban sus propios criterios -los cuales no han sido necesariamente económicos- para la selección de los programas a financiar a pesar de la creación de organismos previstos a tal efecto.

El método utilizado para la preparación del presente estudio es muy sencillo. No se refiere explícitamente a ninguna doctrina o teoría en particular. En el primer capítulo, si se hace un esfuerzo para presentar la situación latinoamericana de manera objetiva, existe también la preocupación de presentar la visión o la interpretación de la situación por parte de los dirigentes de Washington de entonces. Esta última preocupación - forma la nota dominante del primer capítulo, pues la interpreta

ción norteamericana de la situación latinoamericana determina la respuesta de Washington a los problemas planteados por esta situación. A partir del segundo capítulo, el enfoque consiste en confrontar las predicas, las declaraciones de los dirigentes norteamericanos, con la práctica política. Esto permite apreciar la distorsión entre lo que se dice y lo que se hace, y llegar a una percepción -diríamos intuitiva- de las verdaderas intenciones de la ayuda norteamericana a América Latina en el lapso 1961-1963.

CAPITULO I

LA PROBLEMÁTICA LATINOAMERICANA VISTA POR WASHINGTON

A fines de la década de los cincuentas, América Latina empezó a preocupar mucho a los dirigentes de Washington. Esa preocupación derivaba de tres factores intimamente relacionados: a) la situación socio-económica crítica de la región; b) se pensaba que los comunistas trataban de explotar esta situación para sacudir la influencia norteamericana; c) la revolución cubana parecía ofrecer un ejemplo -indeseable para Estados Unidos- a Latinoamérica para la posible salida de esta situación de crisis.

A. La Situación Socio-Económica.

Sin entrar en consideraciones de carácter técnico que definirían con mayor precisión la situación socio-económica de América Latina al advenimiento de Kennedy a la presidencia de los Estados Unidos, seleccionaremos algunos indicadores que puedan brindar una visión global de aquella situación.

1.- El Desarrollo económico y el Crecimiento demográfico.

En términos generales, se ha observado que el producto bruto interno del conjunto de América Latina creció a una tasa relativamente alta (5.7 por ciento anual) durante los pri-

meros cinco años de la segunda posguerra. Sin embargo, en la primera mitad de la década de los cincuentas el ritmo de crecimiento bajó a 4.7 por ciento anual y siguió descendiendo en la segunda mitad para llegar a 4.3 por ciento. En el mismo período, se ha notado un crecimiento muy acelerado de la población total de la región que, de una tasa anual de 2.4 por ciento en 1945, pasó a 2.8 por ciento de 1955 a 1960. En consecuencia, el producto bruto por habitante que crecía al 3.2 por ciento anual al final de la Segunda Guerra Mundial descendió a 1.4 por ciento durante el período 1955-1961. (Véase el cuadro de la página 30).

Las consecuencias socio-políticas de esos datos estadísticos se revelan cuando se analizan el movimiento migratorio interno, el crecimiento de la población económicamente activa, el desequilibrio entre la fuerza de trabajo disponible y los empleos existentes, y la formación de un nuevo grupo social que presiona para el incremento de los empleos.

Se ha estimado que la población económicamente activa aumentaba antes de 1940 a una tasa de 1.8 por ciento; pero a partir de 1945, esa tasa alcanzó 2.4 por ciento y fue de 2.8 en la década de los cincuentas. Paralelamente a ese crecimento de la población económicamente activa, se ha registrado un movimiento de la población de los sectores rurales hacia los centros urbanos; de 1945 a 1960, mientras que la población rural creció al ritmo de 1.5 por ciento anual, la población

AMERICA LATINA: Ritmo de Crecimiento del Progreso Interno
y del Ingreso Real (dólares de 1950)

Período	PIB	Ingreso interno bruto real millones	Población en millones	PIB por habitante	Ingreso interno bruto real por habitante
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
a) Promedios anuales					
1945-49	35470	34310	144.5	245	237
1950-54	44440	44180	164.3	270	269
1955-61	58420	56720	194.1	301	292
Tasa de creci miento anual acumulativa entre perío- dos					
1945-49/1950-54	4.6	5.2	2.6	2.0	2.6
1950-54/1955-61	4.7	4.2	2.8	1.8	1.4
1945-49/1955-61	4.6	4.7	2.7	1.9	1.9
b) Cifras anuales					
1935	21361	18651	112745	189	165
1940	25083	23213	124167	202	187
1945	30930	29390	137780	224	213
1950	40840	40835	155606	262	262
1955	51450	50770	178283	289	285
1961	66320	63660	210643	315	302
Tasa de creci miento anual acumulativa					
1935-40	3.3	4.5	1.9	1.3	2.5
1940-45	4.3	4.8	2.1	2.2	2.7
1945-50	5.7	6.8	2.5	3.2	4.2
1950-55	4.7	4.5	2.7	2.0	1.7
1955-61	4.3	3.8	2.8	1.4	1.0

FUENTE: Naciones Unidas, CEPAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, Nueva York, 1963, página 5.

urbana lo hizo al 4.5 por ciento anual. De esto ha resultado una nueva estructura de redistribución de la población económicamente activa cuya mayor proporción se ha concentrado en los centros urbanos. Efectivamente, se ha calculado que la población económicamente activa (entre 15 y 64 años) en la agricultura había aumentado a una tasa de 1.3 a 1.4 por ciento anual, mientras que la ocupación en el conjunto de las actividades no agropecuarias se incrementó a un ritmo de cerca del 4 por ciento. (Véase el cuadro de la página 32).

Partiendo de la hipótesis admitida en sociología de que el hombre emigra cediendo a una presión, se puede deducir en términos generales que el exodo rural ha traído a los centros urbanos a individuos conscientes de sus problemas y en búsqueda de una solución. Por otro lado, si se considera el hecho de que la población activa ocupada en los servicios estaba estimada en 67 por ciento más alta que la ocupada en las actividades de transformación en 1960, se puede hacer otra deducción: las actividades industriales no habían alcanzado un ritmo de crecimiento suficiente como para absorber la expansión de la fuerza de trabajo derivada del crecimiento de una población urbana que ascendía a alrededor de 4 por ciento anual. Además, es indudable que ritmos de crecimiento económico que oscilaban entre 4 y 5 por ciento anual (en el mejor de los casos) en países que multiplicaban su población a una tasa de 3 por ciento anual, eran insuficientes para absorber la fuerza

AMERICA LATINA: Estimación de la Población Activa por
Sectores Económicos, 1945 y 1960

Sector	Población activa en miles de personas		Porcientos sobre el total	
	1945	1960	1945	1960
TOTAL	47210	68630	100.0	100.0
A.-Producción agrícola.....	26410	32260	55.9	47.0
B.-Producción no agrícola y servicios...	20800	36370	44.1	53.0
(1) Bienes y Ser vicios básicos	10300	17640	21.9	25.
a.- Minería.....	570	680	1.2	1.0
b.- Manufactura..	6620	10020	14.1	14.6
c.- Construcción.	1360	3340	2.9	4.9
d.- Servicios bási cos (a).....	1760	3600	3.7	5.
(2) Comercio, Go- bierno y otros servicios....	10490	18730	22.2	27.
a.- Comercio y fi- nanzas.....	3580	6410	7.6	9.
b.- Gobierno.....	1410	2570	3.0	3.
c.- Servicios va- rios.....	4350	8330	9.2	12.
d.- Actividades no especificadas	1150	1420	2.4	2.

(a).- Servicios básicos comprenden: energía, suministro de agua, alcantarillado, transporte, comunicaciones y otros servicios similares.

FUENTE: Naciones Unidas, CEPAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, Nueva York, 1963, página 30.

de trabajo disponible.

Entonces la urbanización que ha precedido la industrialización, ha formado un excedente de mano de obra que no puede incorporarse de inmediato en los procesos innovadores de la economía urbana y que se convierte en una masa frustrada en sus aspiraciones. Esa masa ha venido representando una -- fuerza política movilizable y lista para cualquier acción que signifique "a priori" un mejoramiento de su condición de vida. Esa masa tiene más facilidades para aprender a leer que antes, ya que la educación resulta más económica y factible para el Estado en las ciudades; esto la hace despertar a mayor conciencia de su problema: observa el nivel de vida de la capa superior de la población y lo compara con el suyo propio. Esta situación desemboca en la "revolución de las aspiraciones crecientes" que ha sido resumida en una fórmula matemática muy acertada:

$$\text{Descontento} = \frac{\text{Aspiraciones}}{\text{Realizaciones}}$$

17/

Cardozo y Faletto, analizando el desequilibrio entre la urbanización y la industrialización en América Latina, han llegado a una conclusión similar:

17/ Willard L. Thorp, The Reality of Foreign Aid, Praeger, New York, 1971, p. 29.

"La urbanización acelerada de América Latina, que precede cronológicamente a la industrialización, facilita la difusión de aspiraciones y de formas de comportamiento político que favorecen la participación creciente de las masas en el juego del poder antes de que exista un crecimiento económico autónomo y basado en el mercado interno. Dichas con sideraciones ponen de relieve que lo que cabría lla mar reivindicaciones populares respecto al control de las decisiones que afectan al consumo constituirían un dato 'precoz' en el proceso de desarrollo de América Latina." 18/

Entonces dos tipos de relación definían la situación socio-económica de América Latina: la relación entre la urbanización y la participación política, y la relación entre las aspiraciones populares y el nivel de desarrollo económico que no permitía la satisfacción de esas aspiraciones. De ahí la cri sis que podría desembocar en la voluntad de cambio: cambio de las estructuras socio-económicas existentes mediante la evolu ción, lo que implicaría antes de todo cierta evolución en la mentalidad y el comportamiento de la oligarquía política y eco nómica que permitiría emprender desde arriba las reformas nece sarias; cambio de las estructuras existentes mediante la re volución, si la oligarquía se negaba a hacer las concesiones necesarias y si la voluntad de cambio estaba apoyada por sufi cientes fuerzas para enfrentarse con éxito a las fuerzas de la oligarquía. Si la segunda alternativa se presentaba como la única vía de cambio, ¿cuál sería la tendencia de la revolución, francamente comunista o a la manera boliviana de 1952?

18/ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, Dependencia y Desarrollo en América Latina, Siglo Veintiuno, México, 1969, p. 15.

El porvenir de América Latina oscilaba entonces entre una evolución pacífica, una revolución de tendencia incierta y el mantenimiento del "statu quo" por la fuerza. Esta incertidumbre venía de los desequilibrios entre el desarrollo económico y el crecimiento demográfico, entre el desarrollo industrial y la urbanización, entre las aspiraciones populares y las posibilidades de satisfacción. Un sociólogo peruano definió la situación de la manera siguiente: "Es la sierra que deciende. Luego estará aquí, en la costa, amontonada en las barriadas, pero tan pobre, tan desprovista, tan hambriente como antes. Más combativa, más revolucionaria también, pues de ahí en adelante tendrá bajo sus ojos las riquezas y las posibilidades de la civilización. Aquí está el peligro..." 19/

Otro indicador de la crítica situación socio-económico de las masas latinoamericanas en la década de los cincuentas lo constituye la distribución del ingreso.

2.- La Distribución del Ingreso

Las consecuencias del desequilibrio entre el desarrollo económico y el crecimiento demográfico son más visibles cuando se examina la distribución del ingreso. Si el efecto del desarrollo económico insuficiente se traduce en una situación gene

19/ Citado por Christian Rudel en L'Amérique Latine, Editions du Centurion, Paris, 1965, p. 24.

realizada de pobreza a nivel nacional, la distribución del ingreso que genera el sistema económico y social introduce un matiz particular en cuanto a la situación de las grandes masas latinoamericanas. El cuadro siguiente proporciona el nivel de ingreso per capita en 1961.

AMERICA LATINA: Nivel de Ingreso por Habitante
y Población, 1961

País	Nivel de Ingreso por habitante en dólares corrientes	Porcentaje de la población latinoamericana
Argentina.....	799.0	10.2
Venezuela.....	644.5	3.6
Uruguay.....	560.9	1.2
Cuba.....	516.0	3.3
Chile.....	452.9	3.7
México.....	415.4	17.1
Brasil.....	374.6	34.3
Colombia.....	373.4	7.6
Panamá.....	371.0	0.5
Costa Rica.....	361.6	0.6
Rep. Dominicana.....	313.2	1.5
Nicaragua.....	288.4	0.7
Perú.....	268.5	4.9
El Salvador.....	267.5	1.2
Guatemala.....	257.7	1.8
Honduras.....	251.7	1.0
Ecuador.....	222.7	2.1
Paraguay.....	193.2	0.9
Haití.....	149.2	2.0
Bolivia.....	122.3	1.8
América Latina.....	420.7	100.0

FUENTE: Naciones Unidas, CEPAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, Nueva York, 1963, p. 53.

En primer lugar, se desprende del cuadro anterior una desigualdad entre los países de la región y, en segundo lugar, el hecho de que ninguno de los países latinoamericanos tenía en 1961 un nivel de vida adecuado en comparación con los niveles de vida de los países desarrollados, para los cuales el ingreso per capita eran los siguientes:

Europa Occidental.....	1 091 dólares	
Oceanía.....	1 105	"
Canadá.....	2, 048	"
Estados Unidos.....	2 790	" <u>20/</u>

Suponiendo que el ingreso promedio por habitante coincidiera con una equitativa distribución de aquel, el nivel de vida del latinoamericano sería aún muy debajo del de los habitantes de los países desarrollados. Pero considerando las desigualdades en la distribución del ingreso promedio, uno se da cuenta de que las condiciones de vida de las grandes masas constituyen un reto a la imaginación.

Partiendo de un ingreso promedio por habitante de 370 dólares para toda América Latina, un estudio de la CEPAL ha llegado a las conclusiones siguientes:

5 por ciento de la población participaría con una tercera parte del ingreso, lo que significaría para este porcentaje de la población un ingreso promedio anual de 2,400 dólares;

20/ Naciones Unidas, CEPAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, Nueva York, 1963, p. 52, cuadro 49.

45 por ciento de la población recibiría 51 por ciento del ingreso total con un promedio de 400 dólares;

50 por ciento de la población tendría sólo 16 por ciento del ingreso total con un promedio de 120 dólares ^{21/}

Es importante notar que el cálculo anterior está basado en un ingreso promedio per capita de 370 dólares anuales, lo que no ha sido el caso para la mitad de los países latinoamericanos en 1961; sin embargo, ofrece una idea general de la distribución del ingreso a partir de la cual se pueden hacer las consideraciones siguientes: el estancamiento económico o el crecimiento insuficiente de la economía ha limitado las oportunidades de empleo, mientras que la explosión demográfica aumentaba la proporción de individuos con escasos recursos económicos; ya hemos visto las consecuencias del desequilibrio entre el crecimiento económico y el incremento de la población. Por otra parte, ha existido una gran concentración del ingreso en un reducido porcentaje de la población; el promedio superior de ingreso (2,400 dólares) era 6 veces más alto que el intermedio (400 dólares) y 20 veces más alto que el inferior (120 dólares).

Esa gran concentración del ingreso podría haber derivado de la concentración de la propiedad del capital y de los recursos naturales, entre otros factores. Por falta de informa-

21/ Idem, p. 54.

ción directa sobre la propiedad de las grandes empresas indus
triales, se puede suponer que las mismas pertenecían a un nú-
mero reducido de personas tomando en cuenta el hecho de que en
muchos países por lo general los latifundistas son al mismo
tiempo industriales y banqueros, o tienen vinculaciones muy es
trechas con los últimos. Los datos sobre la tenencia de la
tierra han indicado un alto grado de concentración de las tie
rras cultivables.

En 1961, 105,000 haciendas tenían cada una más de 1,000
hectáreas, o sea 1.4 por ciento de las propiedades abarcaban
470 millones de hectáreas que representaban un total de 65 por
ciento de las tierras cultivables con un promedio de 4,500 hec
táreas por hacienda. Por otra parte, 5,445,000 propiedades, re
presentando 76.6 por ciento del total de las mismas, tenían
menos de 20 hectáreas y se extendían sobre una superficie de
27 millones de hectáreas, o sea 37 por ciento de las tierras
cultivables con un promedio de 5 hectáreas por propiedad de
menos de 20 hectáreas. El cuadro siguiente reproduce la con-
figuración de la distribución de la tierra en América Latina
en 1961.

Repartición de la Tierra en América Latina, 1961

Grupos de Superficie	Propiedades			Superficie		
	Número en miles	% del total	% acumulado	Hectáreas en millones	% del total	% acumulado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Menos de 20 hectáreas.....	5,445	72.6	72.6	27.0	3.7	3.7
20-100 hectáreas...	1,350	18.0	90.6	60.6	8.4	12.1
100-1 000 hect.....	600	8.0	98.6	166.0	22.9	35.0
Más de 1 000 hect..	105	1.4	100.0	470.0	65.0	100.0
Total.....	7,500	100.0	-	723.6	100.0	-

FUENTE: Economic Growth and Social Policy in Latin America, International Labour Review, July-August 1961, p. 62, citado por Jacques Chonchol, "Land Tenure and Development in Latin America", en Obstacles to Change in Latin America, Claude Veliz, ed., Oxford University Press, London, 2nd. edition, 1966, pp. 81-82.

El grado de concentración podía haber sido más alto que el observado en este cuadro basado en las unidades de propiedad, si se considera el hecho de que una persona o una familia pueda tener más de una propiedad.

Por otra parte, el cuadro anterior revela que 100,000 personas sobre una población rural estimada en 111 millones en 1960 poseían 65 por ciento de las tierras cultivables. Además la población económicamente activa en los sectores rurales estaba estimada en 30 millones de individuos, de los cuales unos 2,000 eran propietarios; entonces el resto, 28 millones, formaba con sus familias una población poco más o menos de 80 millones de habitantes y dependía para su subsistencia de pequeñas

parcelas de bajo rendimiento por su dimensión muy reducida.^{22/}

El regimen de tenencia de la tierra puede ser retenido como un factor del exodo rural. Pues si las grandes explotaciones agrícolas necesitaban una mano de obra bastante importante, el crecimiento de la población activa en el campo ha hecho que los salarios ofrecidos fueran muy bajos. Como en los centros urbanos el campesino tampoco encontró de que ocuparse de manera productiva pues hemos visto que el ritmo de industrialización no permitía una absorción suficiente de la población en edad activa - se puede hablar de la odisea del campesino latinoamericano.

El desequilibrio observado entre el desarrollo económico y el crecimiento demográfico repercutía necesariamente en el nivel de vida material y cultural en general, y la desigualdad en la distribución del ingreso traía consigo desigualdades frente a la alimentación, a la vivienda, a la educación y a la salud. Aquí llegamos al problema del progreso social.

3.- El Progreso Social

Los datos disponibles sobre los indicadores del progreso social en América Latina en el período bajo estudio reflejan una situación muy precaria. Mal alimentada, mal alojada, la población latinoamericana en general enfrentaba muy graves

^{22/} Jacques Chonchol, op. cit., p. 82.

problemas de salud aunados a un bajo nivel de educación.

Se ha observado que los niveles de alimentación predominantes en América Latina, excepción hecha de los países del Río de la Plata, comparados con los de países económicamente avanzados eran muy deficientes, tanto en lo que se refería al monto total de calorías como a la composición de la dieta. (Véase Anexo A)

Además, si se considera las consecuencias de la desigualdad en la distribución del ingreso, el nivel alimenticio de los grupos sociales con escasos ingresos era aún más bajo. En términos generales, se encontraba una capa de población se brealimentada, de un lado, y, del otro, las masas desnutridas. De hecho, en 1961 una encuesta efectuada en Chile con base a una muestra de 277 familias entre las clases medias y populares, ha revelado que el 37 por ciento de aquellas recibían menos de 2,000 calorías; en Santiago, el 54 por ciento de las familias consumían menos del 85 por ciento de las calorías ne cesarias y el 42 por ciento obtenían menos de esta proporción con relación al número de proteínas requeridas. 23/ La situación no era mejor en México con respecto al consumo de carne en 1957 entre los grupos de población de mayor y menor ingreso, ya que las cifras eran de 28.6 y 0.8 kilogramas respecti-

23/ Interdepartmental Committee on Nutrition for National Defense, Chile, Nutrition Survey, Washington, 1961; citado en Naciones Unidas, CEPAL, op. cit., p. 58.

vamente. 24/ En Colombia, se ha notado que el consumo de leche de las familias obreras de Bogotá era en 1954-55 tres veces superior al de las familias de Manizales. 25/

La situación económica general de la región y la distribución desigual del ingreso repercutían también en lo que a habitación se refería. A partir de la definición de las Naciones Unidas de la vivienda considerada como una habitación de "tipo corriente, permanente, que pueda ser una casa unifamiliar, un departamento en un edificio, etc., y que no sea rústica, improvisada o móvil, ni destinada a habitación colectiva", se estimaba que poco más o menos de 45 por ciento de la población habitaba en vivienda. El déficit era aún mayor si se toma en cuenta el número de personas por cuarto. (Véase Anexo B.) En los centros urbanos, la gente vivía en casas -si hay que conservar esta denominación- móviles que han formado las "favelas", "villas-misericordias", "barriadas" alrededor de las ciudades. En el campo predominaba "el clásico rancho pajizo de origen precolombiano, destartado, de paredes inadecuadas y piso de tierra amojonada, antihigiénico y carente de las condiciones indispensables para proteger a quienes lo habitan con-

24/ Miguel Huerta Maldonado, El Nivel de Vida en México, México, 1959, citado en Naciones Unidas, CEPAL, idem, p. 58.

25/ "Memorias de las Encuestas sobre Ingresos y Gastos de las familias de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales y Pasto", Economía y Estadística, Bogotá, 1958, citado en Naciones Unidas, CEPAL, op. cit., p. 59.

tra los rigores del clima..." 26/

Las consecuencias directas de las deficiencias de la alimentación y de la vivienda fueron las enfermedades. El déficit en lo que se refería a salud se traducía en una tasa de mortalidad alta (13-15 por 1,000 habitantes), en la esperanza de vida al nacer (52-56 años). La respuesta a los problemas de salud era muy limitada, considerando el número de camas de hospitales por habitantes (5.5 por 1,000 habitantes) y el número de médicos por habitantes (3.1 por 10,000 habitantes). Esos índices reflejan por sí solos las carencias en el campo de la salud; pero cuando se los compara con los de países desarrollados, se observa la distancia que separaba América Latina de los países avanzados y el esfuerzo que había que hacer para llegar a un nivel de vida decente. El Anexo C demuestra que los países latinoamericanos gastaban una proporción de los gastos públicos mayor que la de otros países en donde no se planteaban los problemas de alimentación y de vivienda; sin embargo, los índices reproducidos arriba indican que era necesario concentrar el esfuerzo en la alimentación y la vivienda.

Parece que el esfuerzo más importante hecho por los países latinoamericanos de 1945 a 1960 en el campo del progreso social ha sido en la educación. Si en 1960 se ha calculado que

26/ Organización Internacional de Trabajo, Los Agricultores sin tierras en América Latina, Ginebra, 1957, CEPAL, op. cit., p. 59.

unos 6 millones de niños no recibían la instrucción básica mínima y que de los matriculados sólo un tercio o incluso un cuarto alcanzaban a cumplir el ciclo primario, se ha observado también un mejoramiento de la situación; pues en 1960 el número de niños no matriculados en la enseñanza primaria representaba el 22 por ciento de la población total entre 5 y 14 años, mientras que en 1945 dicha proporción era de 36 por ciento. ^{27/} Ese esfuerzo toma más relevancia si se considera el incremento de la población en edad escolar durante el período.

Además los programas de alfabetización emprendidos en muchos países de la región habían disminuido sustancialmente la tasa de analfabetismo en Chile, Panamá, Honduras, Colombia, Cuba, etc. Por otra parte, se ha notado "una estrecha correlación entre el grado de urbanización y el nivel de alfabetización, lo que era consecuencia de las mayores facilidades que las ciudades ofrecían en este aspecto." ^{28/}

Sin embargo, la región en su conjunto estaba muy lejos de resolver sus problemas de educación. Los datos reproducidos en el Anexo D indican deficiencias en cuanto a la proporción de alumnos matriculados en la enseñanza primaria y secundaria con

^{27/} Unesco, Estadísticas relativas a aspectos de la educación, París, 1962, citado en Naciones Unidas, CEPAL, op. cit., p. 60.

^{28/} Naciones Unidas, CEPAL, op. cit., p. 61.

respecto a la población comprendida en los grupos de edades correspondientes. La situación era similar con respecto a la enseñanza superior, con lo agravante de que en muchos países la educación superior era inaccesible para los sectores húmi-
des de la población.

Los resultados logrados en el campo de la educación, aun que insuficientes como para servir de apoyo a un desarrollo económico acelerado, eran muy significativos con respecto a sus consecuencias socio-políticas. Se aumentaba la proporción de los individuos de las capas populares con cierto nivel de conciencia de la pobreza y de la injusticia social de que padecían, sin que la economía, tanto por su limitación física como por el sistema de su funcionamiento, pudiera ofrecer una respuesta adecuada a las aspiraciones de esas nuevas capas conscientes de su miseria y deseosas de cambio. Entonces, la expansión de la educación, aunada a la urbanización sin un de-
sarrollo económico suficiente y un progreso social en todas sus dimensiones, incrementaba las posibilidades de tensiones sociales, provocaba una situación conflictiva potencial que muchos observadores de la evolución latinoamericana calificaba de situación pre-revolucionaria. Siendo pues el subdesarrollo un problema complejo, total, su solución, el desarrollo, debe ser también total, integral; se trata de desarrollar todo el hombre, todos los hombres. Un desarrollo parcial engendra la frustración y el resentimiento que pueden llevar a la

voluntad de cambio: cambio por la vía pacífica o por la violencia. Si la proporción consciente de las masas no podía tomar la iniciativa de este cambio deseado, no faltaban intelectuales de todas tendencias ideológicas u hombres de clase media capaces de capitalizar los sentimientos de frustración populares.

En esta perspectiva, se puede decir que a fines de la década de los cincuenta América Latina vivía en un clima psicológico revolucionario, nacido de la insatisfacción casi general, a excepción de las minorías que acumulaban riquezas y privilegios; clima psicológico revolucionario nacido del fracaso del sistema socio-económico que no ofrecía alternativas que podían ser consideradas como esperanzas de un futuro mejor.

Es cierto que esta situación crítica derivaba de la incapacidad de los dirigentes o del egoísmo de la oligarquía latinoamericana. Sin embargo, otros factores contribuyeron también al fracaso con respecto a la miseria de las grandes masas. Entre esos factores, convendría examinar a grandes rasgos el sector externo de la economía latinoamericana para terminar el panorama general de la situación socio-económica de América Latina al advenimiento de Kennedy a la presidencia de los Estados Unidos.

4.- El Sector Externo.

Según la CEPAL, de 1946 a 1960 América Latina en su conjunto registró un excedente comercial con un promedio anual de

862.4 millones de dólares en 1946-1950, de 984.6 millones de dólares en 1951-1955 y de 951.7 millones de dólares en 1956-1960. Sin embargo, excluyendo de esos promedios anuales globales a Venezuela cuyo excedente comercial aumentó constantemente durante el período, se ha notado que el excedente comercial de los demás países en conjunto empezó a bajar a largo plazo a partir de 1951; de un promedio anual de 552.4 millones de dólares en 1946-1950, el excedente comercial pasó a 262.1 millones de dólares en 1951-1955, y durante el quinquenio 1956-1960 se registró un déficit de 86.6 millones de dólares como promedio anual. 29/

El deterioro observado se debía al efecto de la relación de los precios de intercambio. Mientras que los precios de las exportaciones latinoamericanas tendieron a disminuir en forma pronunciada a partir de 1955, los precios de las importaciones se mantenían estables o inclusive aumentaban en cierta medida. El esfuerzo desplegado por América Latina para incrementar el volumen de sus exportaciones no pudo compensar el efecto de la relación de intercambio. De hecho, el crecimiento a largo plazo de las exportaciones fue de 28.6 por ciento entre 1951-1955 y 1956-1960, mientras que las importaciones incrementaron sólo de 14.5 por ciento durante los mis

29/ Naciones Unidas, CEPAL, El Financiamiento Externo de América Latina, Nueva York, 1964, p. 43.

mos lapsos. Sin embargo, el efecto de la relación de intercambio se tradujo en una pérdida de 1,575.8 millones de dólares en 1951-1955 y de 7, 795.1 millones de dólares en 1956-1960. En el período de 1951-1961, las pérdidas acumuladas de América Latina (excepto Cuba) atribuibles al menoscabo de la relación de intercambio han sido estimadas en uno 11,700 millones de dólares. 30/

Las transacciones internacionales en cuenta corriente para toda América Latina dan una idea general de los problemas crecientes de la región en lo que se refiere al sector externo. Esas transacciones internacionales acusaban un déficit constante durante todo el período de 1946-1960. La cifras son las siguientes:

1946-1950.....	646.5 millones de dólares
1951-1955.....	3,326.8 millones de dólares
1956-1960.....	5,307.0 millones de dólares <u>31/</u>

Por otra parte, el efecto directo de los movimientos de capital norteamericano a largo plazo hacia América Latina ha tendido a desequilibrar aún más el balance de pagos de la región. Efectivamente, el balance de las nuevas inversiones privadas norteamericanas menos los ingresos de dichas inversiones

30/ Idem, pp. 52-53.

31/ Idem, p. 39, Cuadro 33.

fue constantemente desfavorable a América Latina. Para el período 1951-1960, las nuevas inversiones privadas alcanzaron 5,900 millones de dólares mientras que sus ingresos fueron de 8,700 millones, o sea un déficit de 2,800 millones de dólares para América Latina. Durante el mismo período, las entradas netas de capital público menos los ingresos pagados por dicho capital fue favorable a América Latina en 1,900 millones de dólares. Pero el saldo neto del capital público no compensó las transferencias por concepto de ingresos de las inversiones privadas y se registró para el período una transferencia neta desde América Latina de 900 millones de dólares. (Véase el cuadro de la página 51).

El estancamiento económico y la desigual repartición del ingreso con sus consecuencias directas en el nivel de vida material de las grandes masas latinoamericanas, habían llevado a una situación potencialmente explosiva, que pusiera en tela de juicio al sistema socio-económico imperante en América Latina. Esta situación cuyas raíces se alimentaban en las entrañas mismas de América Latina, representaba una amenaza a los intereses y privilegios de las oligarquías nacionales y asimismo a los intereses de los Estados Unidos.

A partir de los sustanciales ingresos de las inversiones privadas norteamericanas, el político habil pudiera sacar argumentos para crear un ambiente hostil a los Estados Unidos

COMPARACION ENTRE LAS TRANSACCIONES DE CAPITAL Y LOS INGRESOS
DE LAS INVERSIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS EN AMERICA LATINA

(1951-1960

Saldos netos)

	Promedio anual en millones de US. \$		Total acumulati vo en miles de millones de US.\$.
	1951-55	1956-60	1951-1960
Corrientes netas de capital hacia Améri- ca Latina: Total.....	541	1081	8.1
Privadas.....	394	789	5.9
Públicas.....	147	292	2.2
Transferencias netas de ingresos desde Amé- rica Latina: Total.....	-822	-978	9.0
Privados.....	-802	-936	8.7
Públicos.....	- 20	- 42	0.3
Saldo neto de las tran- sacciones: Total.....	-281	103	-0.9
Privado.....	-408	-147	-2.8
Público.....	127	250	1.9

FUENTE: Las dos primeras columnas son extraídas de Naciones Unidas, CEPAL, El Financiamiento Externo de América Latina, Nueva York, 1964, Cuadro 182, página 235; la tercera columna es un cálculo del autor a partir de las dos primeras.

entre los grupos sociales miserables, levantando la bandera del nacionalismo frente al capitalismo internacional. Al añadir que las oligarquías terratenientes, las burguesías de compradores locales eran aquellas que permitían la explotación de los recursos naturales de los países latinoamericanos por ser los representantes del capitalismo internacional, se llegaba a la indentificación de los inversionistas norteamericanos - se entiende los Estados Unidos - con el sistema nacional. Entonces sería posible organizar movimientos contra el sistema político, social y económico nacional y contra el "imperialismo norteamericano" que, mediante la complicidad y el entreguismo de las oligarquías locales, explotaba a los países latinoamericanos y mantenía el "statu quo".

La posibilidad de organizar movimientos contra las oligarquías nacionales y los Estados Unidos y de sacudir la influencia de este último país en América Latina, se precisaba con el esfuerzo de penetración del campo comunista y del impacto de la revolución cubana en los países latinoamericanos.

B.- El Esfuerzo de Penetración Comunista.

Desde la década de los veinte, se han formado partidos comunistas en la mayoría de los países latinoamericanos. Su importancia política no ha radicado en sus posibilidades de tomar el poder, sino en su aporte ideológico relativo a la or

ganización de sociedades en que se contemplaba cierta participación popular, en particular de la clase obrera agrupada en sindicatos. Si la membresía de los partidos comunistas nunca ha sido importante, su dinamismo y la dirección unicentrista del comunismo retenían la atención de los dirigentes latinoamericanos y se les ha declarado ilegales en muchas ocasiones. ^{32/} La existencia de los partidos comunistas en América Latina, legales o ilegales, fue adquiriendo relevancia en el contexto de la guerra fría y sobre todo en la década de los años cincuenta.

Después de la muerte de Stalin en 1953 y con el acceso progresivo de Nikita Khrushchev a la dirección del mundo comunista durante los años 1955 y 1956, el campo socialista ha venido utilizando la táctica de la "competencia pacífica" en su política exterior. La competencia pacífica con respecto a los países subdesarrollados, ha tenido dos aspectos:

- 1) Reforzar la economía interna y al mismo tiempo consolidar el prestigio de la Unión Soviética en los países subdesarrollados, presentando el sistema comunista como medio rápido de desarrollo económico;
- 2) Ayudar técnica y económicamente a los países subdesarrollados para conseguir ventajas políticas.

32/ Corporation for Economic and Industrial Research, Soviet Bloc Latin American Activities and their Implications for United States Foreign Policy, Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, United States Government Printing Office, Washington, 1960.

Si la ayuda exterior de la Unión Soviética era muy reducida en cuanto a su volumen (11 millones de dólares en 1954 y 186 millones en 1960) y restringida en cuanto a su área geográfica (Afghanistan, China Continental, India, Indonesia, Birmania, Irak, Siria y Yemen en Asia y Medio Oriente, Egipto y Guinea en Africa, Argentina en América Latina) ^{33/}, sin embargo, era más atractiva en principio que la ayuda occidental. La cooperación soviética se da en forma de ayuda pública, de gobierno a gobierno, que no se preocupa de inversiones privadas. El reembolso se hace en materias primas, en productos procesados con el equipo proporcionado o raras veces en divisas occidentales, particularmente en dólares americanos. La tasa de interés es la más baja posible (entre 2 y 2.5 por ciento) y la Unión Soviética requiere menos exigencias técnicas en cuanto a la elaboración de los proyectos o programas para otorgar un préstamo.

La ayuda económica soviética se presenta generalmente en tres formas:

a) Compra de materias primas del país ayudado en un momento crítico: algodón de Egipto en 1956-1957, plátano de Guinea (Sekou Touré) en 1958-1959, azúcar de Cuba en 1960;

^{33/} U.S. Department of State Publication 7190, A New Program for a Decade of Development, Washington, 1961, p. 5

b) Trueque de bienes de capital soviéticos contra materias primas del país ayudado;

c) Acuerdo más general de ayuda con expertos, materiales y créditos.

Sobre esta base, la Unión Soviética lanzó a partir de 1954 una ofensiva contra las "ciudadelas del capitalismo" en Asia, Medio Oriente y África. El mismo año, entró en América Latina con una ayuda a Argentina para la explotación del petróleo. ^{34/} De 1954 a 1958, sólo dos países latinoamericanos participaron en la ayuda exterior soviética: Argentina y Brasil, con un monto total de 141 millones de dólares. ^{35/} Sin embargo, a partir de este último año, el campo comunista fue intensificando sus esfuerzos de penetración en América Latina para compartir la influencia norteamericana.

A raíz de la visita sorpresa hecha por el Primer Ministro Khrushchev a Pekín en agosto de 1958, fue publicada una resolución, "Resolución de Pekín", en la cual Mao Tse-Tung y el

^{34/} I.M.D. LITTLE and J.M. CLIFFORD, International Aid, Aldine Publishing Company, Chicago, 2nd. edition, 1968, pp. 27-30.

^{35/} Corporation for Economic and Industrial Research, op.cit. p. 76, Cuadro 10; la redacción de esta parte está basada, además de las fuentes ya citadas en las siguientes: Department of State Publication 6632, The Sino-Soviet Economic Offensive in the less Developed Countries, Washington, 1960; Visco, semanario brasileño, ediciones de 18-3-60 y 7-10-60; Carl H. Hillekamps, "Los Soviéticos multiplican sus actividades en América del Sur", Aussenpolitik, Stuttgart, junio de 1960, reproducido en La Documentation Française, No. 0977, 28 Juillet 1960; Victor Alba, "Los Chinos en América Latina", The China Quarterly, Londres, Enero-Marzo de 1961.

Premier Soviético reafirmaron su simpatía y su apoyo hacia las "aspiraciones a la libertad de los pueblos de América Latina." Este documento reconoció por primera vez y de manera abierta la determinación de las grandes potencias comunistas de incluir a los pueblos latinoamericanos en el campo de su acción revolucionaria mundial.

En 1958, la situación latinoamericana ofrecía condiciones ideales para la acción comunista: la deterioración de las relaciones con Estados Unidos, la demanda de ayuda pública de los gobiernos latinoamericanos, la voluntad de industrialización, todo esto aunado a la dificultad de vender los productos exportables a precios competitivos en los mercados tradicionales, a la inquietud provocada por la posible competencia con los productores africanos de café, cacao y algodón en el mercado europeo, lo cual favorecía a los países africanos con la creación del Mercado Común en un momento en que los Estados Unidos adoptaban nuevas medidas proteccionistas que afectaban casi la mitad de las exportaciones latinoamericanas: algodón de Perú; cobre de Chile y Perú; plomo, zinc y petróleo bruto de México, Perú, Uruguay, Argentina y Venezuela; carne de Argentina.

Entonces la ofensiva comunista en el frente económico era muy oportuna y además las tentativas de penetración política

basada en la propaganda y la agitación habían conocido poco éxito hasta entonces, porque se enfrentaban a la oposición obstinada de la iglesia católica, del ejército y de los medios conservadores de la industria y de la agricultura.

Por otra parte, en función del papel que desempeña el Estado en el campo comunista y de la tendencia al intervencionismo económico en América Latina, los intercambios entre las dos zonas se fueron desarrollando de manera muy selectiva. Se trataba de abrir mercados a los excedentes que los países latinoamericanos no podían vender en los mercados tradicionales de consumo y de reemplazar los productos industrializados del Occidente, pagaderos en divisas fuertes, por equipos procedentes de países comunistas. Estos últimos países absorbían el café brasileño, el azúcar cubano, la lana argentina y uruguaya, etc., y pagaban en máquinas, equipos, petróleo, etc., que respondían a las necesidades vitales del desarrollo latinoamericano. Este criterio oportunista observado en la composición de los intercambios entre las dos regiones hacía que a pesar de su volumen relativamente bajo en cifras absolutas el comercio con el campo comunista presentara una alternativa comercial potencial y ofreciera un cierto poder de negociación con los Estados Unidos a los países latinoamericanos.

En 1960, los intercambios con el campo comunista repre-

sentaban unos 270 millones de dólares, lo que era una parte muy reducida del comercio exterior de América Latina estimado en 16,000 millones de dólares. Además este comercio se hacía prácticamente con cuatro países únicamente (Argentina, Brasil, Uruguay y Cuba) que aseguraban el 95 por ciento del total. Sin embargo, la ofensiva comunista en el plano económico presentaba una tremenda fuerza potencial. Sólo en 1958 los Soviéticos propusieron al Gobierno brasileño 176 acuerdos comerciales. El resultado fue la conclusión, en diciembre de 1959, de un acuerdo de trueque en virtud de lo cual la Unión Soviética importaría café brasileño contra petróleo y equipo industrial. La Unión Soviética compraría 333,000 sacos de café de 60 kilos en 1960, 480,000 en 1961 y 666,000 en 1962. Además Brasil había firmado acuerdos comerciales con Hungría, República Democrática Alemana, Checoslovaquia, Rumania y Polonia, relativos a ventas de hierro, café, cacao, azúcar, etc.

En 1959, los Soviéticos ofrecieron al Gobierno de Uruguay un crédito de 100 millones de dólares. Esta oferta fue rechazada, pero durante los años 1958 y 1959, la Unión Soviética quedaba como el primer comprador de la lana uruguaya, o sea el 44 por ciento de la producción total. Una oferta de compra de estaño y de préstamo de 60 millones de dólares para financiar la compra del equipo soviético necesario a la explotación estatal del petróleo fue hecha al Gobierno de Bolivia. El prés

tano sería reembolsable en 40 años con un interés de 2 por ciento.

En 1958, el Gobierno argentino aceptó un crédito soviético de 100 millones de dólares con una tasa de interés de 2.5 por ciento. Según el acuerdo firmado en tal ocasión, la Unión Soviética tenía que proporcionar equipos para la explotación petrolera; en 1960 fue la conclusión de un acuerdo de crédito con Cuba de un monto de 100 millones de dólares, amortizable en 12 años y con un interés de 2.5 por ciento; según este acuerdo, la Unión Soviética se comprometía a comprar de Cuba un millón de toneladas de azúcar anualmente durante los próximos cinco años.

Es importante notar la tendencia a la expansión del comercio entre el campo comunista y América Latina. En 1955, el comercio de América Latina con los países comunistas representaba 1.5 por ciento de sus intercambios totales, pero cuatro años después, en 1959, había duplicado. Además la Unión Soviética absorbía en 1959 un tercio de las exportaciones latinoamericanas hacia el campo comunista y proporcionaba un cuarto de las importaciones. Así un 4 por ciento del comercio de la Unión Soviética se efectuaba ya con América Latina, mientras 75 por ciento se hacían con los países comunistas, 15 por ciento con Europa Occidental, 6 por ciento con Asia y África, los intercambios con los Estados Unidos siendo insignificantes.

Por otra parte, la nueva política adoptada por el Kremlin, ten
diente a mejorar el nivel de vida de la población soviética,
aumentaba las posibilidades de intercambio con América Latina.
En 1960 más de 20 por ciento de las importaciones de la Unión
Soviética estaban constituidas por bienes de consumo que re-
presentaban un volumen inferior a 5 por ciento hasta la víspe
ra de la Segunda Guerra Mundial.

Paralelamente a los esfuerzos en el frente económico, la (
Unión Soviética, según una fuente norteamericana, aumentaba sus
actividades de propaganda: a partir de 1958, dedicaba 104
horas de emisiones radiofónicas en español y portugués por
semana con destino a América Latina contra 33 en 1955; unos
90 centros culturales y asociaciones de amistad funcionaban en
América Latina, contra unos 40 en 1957; para 1958 solamente
fueron organizadas 36 exposiciones industriales y culturales
soviéticas. Se ha calculado que el financiamiento de esas ac-
tividades y otras como periódicos, revistas, libros, películas,
viajes de profesores, ingenieros y de periodistas, y becas de
estudio, costaría unos 100 millones de dólares anuales a la
Unión Soviética. 35bis/ Sin embargo, el esfuerzo más amplio en
el campo de la propaganda estuvo a cargo de la República Popu
lar China.

35bis/ Corporation for Economic and Industrial Research, op.
cit., p. 78.

Inmediatamente después de la "Resolución de Pekín" arriba mencionada, empezaron a funcionar en Pekín el Instituto para los Asuntos Suramericanos y la Asociación para la Amistad Sino-latinoamericana. En 1959, la Agencia de Información china, Hsin Hua, estableció una oficina en la Habana y las noticias eran difundidas por Prensa Latina, agencia de noticias dirigida por el Gobierno de Fidel Castro. Asociaciones para la Amistad sino-latinoamericana fueron instaladas en la Habana, Río de Janeiro, México, Buenos Aires, La Paz, Santiago de Chile, Bogotá, Montevideo y Caracas.

En 1959, una delegación china integrada por cuatro miembros del servicio de propaganda del Partido Comunista visitó a América Latina y poco después empezó a aparecer simultáneamente en la Habana y Montevideo la edición española de la revista "China Reconstruye". Además de esta última revista, se podían encontrar en América Latina en edición española: "Pekín Informa", "Ciencia China" y "Mujer China". Desde 1958 Radio Pekín dedicaba siete a catorce horas a emisiones en portugués por semana.

Esas nuevas actividades no excluían las invitaciones a visitar a China que fueron el canal de propaganda utilizado desde 1955 cuando unos periodistas mexicanos hicieron el viaje a Pekín. Sólo en 1959 con motivo del décimo aniversario de

la República Popular China, 402 latinoamericanos fueron invitados. 36/

Esos esfuerzos de penetración del campo comunista en América Latina encontraron en la revolución cubana un apoyo firme y abierto a partir del año 1960. Cuando el 6 de julio de 1960 el Presidente Eisenhower, haciendo uso de las prerrogativas que le otorgó el Congreso americano tres días antes, cortó la cuota azucarera cubana, el Premier Soviético Nikita Khrushchev se apresuró a aprovechar de la oportunidad para presentar a la Unión Soviética en América Latina como el defensor de los pueblos subyugados por el "imperialismo norteamericano". El 9 de julio, Khrushchev declaró:

"Es claro para todos que el bloqueo económico de los monopolios norteamericanos puede ser el preludio a una invasión contra Cuba... De nuestra parte haremos todo para apoyar a Cuba y su pueblo valeroso.. El corte de la cuota azucarera es una amenaza de presión económica dirigida a estrangular la economía cubana con el propósito de imponer al pueblo de Cuba la voluntad de los monopolios para que éstos dominen en Cuba como lo hacen en otros países latinoamericanos minando sus economías... El campo socialista, poderoso como nunca antes, ayudará a sus hermanos cubanos a defender su independencia para que fracase el bloqueo económico impuesto por Estados Unidos... De ser necesario, los artilleros soviéticos pueden apoyar al pueblo cubano con cohetes balísticos si las agresivas fuerzas del Pentágono se atreven a iniciar una intervención contra Cuba." 37/

36/ Press of the Americas, primero de septiembre de 1960.

37/ The Current Digest of the Soviet Press, Vol. III, Núm. 28 1960, pp. 4-5.

Fue una declaración oficial de guerra fría contra los Estados Unidos en América Latina. Los cálculos hechos por los estrategas americanos de la guerra fría quienes consideraban muy remota la posibilidad del estallido de la guerra psicológica en América Latina, se revelaron falsos, pues menos de quin ce años después de la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos ingresaron al teatro de la "competencia pacífica".

Si la amenaza comunista se volvió más concreta, más precisa, más abierta en 1960 que antes, adquirió más vigor con la revolución cubana; ésta traía también su propio dinamismo, sus propias tendencias que hacían de ella una posible respuesta a la pobreza, a las aspiraciones a mejores condiciones de vida en América Latina. Francamente hostil a los Estados Unidos, realizada a nombre de la justicia social, la revolución cubana encontró adeptos en todos los países de América Latina, inclusive en los Estados Unidos. La posible expansión del modelo castrista planteaba nuevos problemas a Washington, pues Castro soñaba con extender su revolución a toda América Latina.

C.- La Revolución Cubana y América Latina.

El espantajo comunista que solían levantar de vez en cuando unos gobiernos latinoamericanos, fuera para tener las manos

libres para aplastar las reivindicaciones populares, fuera para conseguir ayuda norteamericana, se convirtió, a raíz de la revolución cubana, en una amenaza real, consistente y permanente.

La estrategia de Castro, poco después de su triunfo y de su entrada en la Habana el primero de enero de 1959, consistía en extender su revolución a toda el área, en convertir "los Andes en la Sierra Maestra de las Américas". Durante los primeros seis meses de 1959, Castro apoyó materialmente muchas invasiones en los países del Caribe y de América Central. Como ninguna de esas invasiones tuvo éxito y la Organización de los Estados Americanos se preparó a adoptar medidas condenando la intervención cubana en asuntos interiores de los demás países, Castro cambió de tácticas y pasó de la intervención directa a una acción más sutil que comprendía la formación de asociaciones o comités de defensa de la revolución cubana, la propaganda intensiva desde la Habana, la ayuda financiera a grupos guerrilleros y el adoctrinamiento y adiestramiento de jóvenes latinoamericanos en Cuba.

En los Estados Unidos, "The Fair Play for Cuba Committee" integrado en gran parte por norteamericanos, apoyaba abiertamente a Castro ante la opinión pública norteamericana y se ha llegado a decir que sus actividades eran financiadas por

el Gobierno cubano. ^{38/} En América Latina se encontraban muchos comités o asociaciones del tipo de "The Fair Play for Cuba Committee": Legión de los Voluntarios para la Defensa de Cuba en Perú, Movimiento de Solidaridad con Cuba y de Defensa de la Revolución Cubana en Chile, Sociedad de los Amigos de la Revolución Cubana en Costa Rica, etc. La misión de estas organizaciones era proyectar la imagen de la revolución cubana entre los pueblos latinoamericanos y conseguir el apoyo de los mismos al régimen castrista.

Radio Habana emitía dos programas diarios con destino a los Estados Unidos, principalmente para los negros norteamericanos: "Radio Free Dixie" y "The Friendly Voice of Cuba". Dedicaba 42 horas por semana a Europa y América Latina, mientras Prensa Latina establecía oficinas en ciertos países como México y Uruguay. Radio Habana ponía también sus micrófonos a disposición de los grupos de exiliados latinoamericanos que, desde la Habana, se dirigían a sus compatriotas respectivos: El Movimiento Dominicano de Liberación, El Movimiento Peruano de Lucha Anti-Imperialista, El Comité Guatemalteco de Información, El Partido Comunista Haitiano, etc.

Se ha pretendido que Castro apoyaba financieramente a grupos guerrilleros latinoamericanos, pero es difícil probar-

^{38/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVIII, No 1237, Marzo 11 de 1963, p. 350.

lo. Se citó el caso del Frente Unido de Acción Revolucionaria en Colombia que habría recibido ayuda financiera del Gobierno cubano. Asimismo la Unión Revolucionaria de la Juventud Ecuatoriana financiaría sus actividades guerrilleras con fondos procedentes de la Embajada cubana en Quito. 39/

Se ha estimado en unos 1,500 jóvenes de distintas nacionalidades los latinoamericanos que recibieron adoctrinamiento y adiestramiento en guerra de guerrillas en Cuba entre 1960 y 1962. Los jóvenes aprendieron la manipulación de las armas, la manera de vivir en las junglas, las tácticas de guerrilla así como la manera de infiltrarse en los grupos de estudiantes y de trabajadores. 40/

Fuera de este esfuerzo muy habil de penetración, la revolución cubana gozaba, por lo menos hasta 1961, de la simpatía natural de los pueblos latinoamericanos y de la consideración calculada de unos gobiernos que aprovechaban de la existencia de un regimen hostil a los Estados Unidos para adquirir una cierta capacidad de negociación frente a Washington.

En mayo de 1960, cuando el Presidente Dorticos, de Cuba, visitó a México, el Presidente López Mateos declaró que México y Cuba estaban ligados "por sus aspiraciones idénticas para la

39/ Idem, p. 350.

40/ Idem, p. 351.

justicia". ^{41/} En Venezuela, Costa Rica y Puerto Rico, Rómulo Betancourt, José Figueres y Luis Muñoz Marín "constantemente ofrecieron su aliento y ayuda a la lucha democrática del pueblo cubano". ^{42/} En Chile, el entonces Senador Salvador Allende escribió en 1960 que el destino de Cuba era parecido al de todos los países latinoamericanos. Por eso, "la revolución cubana es una revolución nacional, pero es también una revolución de toda América Latina". La revolución cubana ha indicado el camino "para la liberación de todos nuestros pueblos." ^{43/}

Ningún país latinoamericano podía escapar a la fascinación de Fidel Castro que se volvió la figura prominente del continente. El castrismo como socialismo criollo atraía más a las masas, a los jóvenes, a los intelectuales que el comunismo ortodoxo. Así en casi todos los países de América Latina se asistió a la división de los partidos comunistas en comunistas ortodoxos y castristas. Las alas izquierdistas de partidos como APRA en Perú, Acción Democrática en Venezuela, el Partido Liberal de Colombia, etc., se volvieron más radicales bajo la influencia del castrismo. En Brasil, el impacto de la revolución cubana fue tan fuerte, que Janio Quadros, candidato a la presidencia, estimó necesario hacer un viaje a la Habana antes de las elecciones.

^{41/} A.I. Langnas, "México de Hoy", The World Today, Londres, abril 1961.

^{42/} Tiempo, México, 6 de junio de 1959, p. 43.

^{43/} Salvador Allende en Prefacio de Revolución Cubana de J. Tabares de Real, citado por Boris Goldenberg, The Cuban Revolution and Latin America, George Allen, London, 1965.

Hablando de la simpatía de que gozaba la revolución cubana en América Latina, Juan P. Chiriboga, de Ecuador, escribió:

"No hablo, por supuesto, de la que tienen los comunistas, ni de los radicales, mas bien del candil de la calle que resulta oscuridad en su casa. El principal elemento de la simpatía popular es que la revolución cubana ha buscado el beneficio del pobre, del desvalido, del ser que en toda sociedad - incluyendo la soviética - forma la mayoría. El segundo elemento principal es la convicción todavía en pie de que el fin único de los revolucionarios cubanos es el bienestar del pueblo, y que lo persiguen tan sincera y honradamente, que lo antepondrán a cualquier otro. Y el elemento subsidiario es la natural simpatía que despierta cualquier David en su lucha contra cualquier Goliat." 44/

De toda manera, la revolución cubana tuvo un eco favorable en el continente. La imagen de los barbudos de Cuba llegó a ser el símbolo de un mundo en que todos los oprimidos, los desposeídos se identificaban, en que veían la posibilidad de participar activamente en el proceso de cambio de sus países respectivos. Con la revolución cubana surgió en América Latina un centro revolucionario socialista que iba a ejercer en la comunidad latinoamericana una influencia más dinámica y profunda que los movimientos sociales reformistas anteriores como el aprismo peruano y el justicialismo argentino.

Por su impacto en los países latinoamericanos, por sus implicaciones principalmente en cuanto a la introducción de la guerra fría en el centro del continente americano, a noventa

44/ Juan P. Chiriboga, "1960: Su Herencia Internacional", en Foro Internacional, Vol. I, Núm. 3, México, 1961, pp. 360-379.

millas de los Estados Unidos, la revolución cubana ha sido el punto culminante del proceso iniciado con las manifestaciones hostiles que señalaron la visita del entonces Vicepresidente de los Estados Unidos, Richard M. Nixon, a Lima y Caracas en 1958; proceso continuado por la Operación Panamericana del Presidente brasileño, Juscelino Kubitschek, que planteó en términos concretos la problemática del desarrollo latinoamericano y expresó la inconformidad de los gobiernos latinoamericanos con la política seguida hasta entonces por los Estados Unidos en sus relaciones con América Latina; todo aquello para convencer a los dirigentes norteamericanos de la necesidad imperiosa de un cambio en su política hacia América Latina.

Al dinamismo interno de este proceso hay que añadir la nueva táctica del campo comunista de llevar la imagen de la revolución socialista a los países subdesarrollados mediante la ayuda económica y la asistencia técnica "para vencer la pobreza, superar el atraso económico, la explotación y la coerción de las potencias imperialistas y del capital monopolista extranjero. El pueblo soviético considera importante y útil esta ayuda tanto del punto de vista humanitario... como del punto de vista de la lucha por la paz y la coexistencia pacífica de todos los pueblos del mundo" ^{45/} Sería oportuno

45/ U. Rimalov, Economic Co-operation between the URSS and Underdeveloped Countries, Foreign Languages Publishing House, Moscow, (sin fecha), citado por Little and Clifford, op. cit., p. 28.

tuno recalcar también la ruptura de la tregua en la guerra fría, intervenida en 1956 con el Asunto de Suez que ha sido la manifestación concreta del nacionalismo de un pequeño país, Egipto, contra el neocolonialismo de las potencias occidentales.

La conjunción de todos esos elementos internos y externos había creado una coyuntura internacional cuyo término podría ser catastrófico para los intereses de los Estados Unidos en América Latina sin un acercamiento que tomara en cuenta todas las coordenadas de la problemática de las relaciones entre Washington y las Capitales latinoamericanas.

Al finalizar la década de los años cincuenta, el gobierno de Eisenhower había tomado conciencia de la gravedad de los problemas que se planteaban en las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. Pues si dejó al de Kennedy una herencia en que el pasivo rebasaba el activo, quedó trazada la vía para colmar el déficit. Dos acciones muy significativas en las relaciones interamericanas marcaron los dos últimos años del gobierno de Eisenhower: la firma en mayo de 1959 de los estatutos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Acta de Bogotá en septiembre de 1960.

Antes de 1945, los problemas planteados por las relaciones entre Estados Unidos y América Latina eran relativa-

mente sencillos, pues las consecuencias de los cambios políticos en los países latinoamericanos no tenían un alcance profundo. Se trataba de revueltas palaciegas, la política siendo un privilegio de grupos sociales altos y militares. Tales cambios de personas en el poder interno no implicaban ningún cambio susceptible de afectar el modelo tradicional de la política exterior. ^{46/} La política del buen vecino que consistía en el mantenimiento de la estabilidad política de la región, en una política económica basada en la empresa privada y el comercio normal más empréstitos públicos moderados a través del Banco de Exportación e Importación principalmente para equilibrar las balanzas de pagos, había establecido las bases de la solidaridad hemisférica que alcanzó su apogeo durante la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, al final de la guerra la armonía tendía a desvanecerse a raíz de una contradicción de intereses, de una divergencia de objetivos. Mientras la seguridad hemisférica contra la amenaza comunista constituía la principal preocupación de los Estados Unidos, unos gobiernos latinoamericanos, surgidos después de la guerra, se interesaban más en el desa

46/ Northwestern University. United States-Latin American Relations. The Organization of American States, Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 1959, pp. 29-30.

rrrollo económico y social de sus países respectivos. Estos ..
veían en los Estados Unidos menos un líder en la lucha contra
el comunismo que un socio en la cooperación económica.

Para los Estados Unidos, el sistema interamericano tenía
como objetivos la seguridad hemisférica contra cualquier in-
tención de potencias extra-continetales, la solución pacífica
de los conflictos entre los Estados Miembros. El Tratado
o Pacto de Río de 1947 y la Carta de Bogotá de 1948 formaban
la armazón de la política latinoamericana de los Estados Uni-
dos. Las disposiciones de carácter económico que contenían la
Carta de Bogotá tenían sólo un valor platónico, pues el mode-
lo económico de la política del buen vecino seguía aplicándo-
se en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

Sin embargo, desde la Conferencia de México en 1945 has-
ta la Conferencia Económica de 1957 en Buenos Aires, los go-
biernos latinoamericanos habían venido reclamando una coopera-
ción económica efectiva con los Estados Unidos, particularmen-
te una cooperación de gobierno a gobierno que los ayudara a
llevar a cabo las obras de estructura y las reformas sociales
para enfrentarse a las necesidades de la revolución de las
aspiraciones crecientes de sus pueblos respectivos. La respues-
ta norteamericana, formulada claramente por el Secretario de
Estado George Marshall en la Conferencia de Bogotá de 1948,
fue siempre igual: los recursos de los Estados Unidos no son

ilimitados; el Gobierno americano ha decidido otorgar la prioridad al Programa de Reconstrucción Europea (European Recovery Program); los países latinoamericanos pueden desarrollarse mediante "el esfuerzo individual y el empleo de los recursos privados". 47/ Era, formulado en otros términos, el principio "comercio, no ayuda" que compartía la comunidad empresarial norteamericana que consideraba "el desarrollo industrial en el extranjero como una función privativa de la empresa privada". 48/

Como consecuencia de esa política, América Latina recibió de los Estados Unidos entre 1945 y 1960 como ayuda pública unos 2,5 millones de dólares, mientras que las inversiones privadas directas representaban unos 8,2 millones de dólares entre 1947 y 1959. Esas inversiones privadas norteamericanas estaban repartidas de la manera siguiente:

- 1) 36 por ciento en la industria petrolera con 26 por ciento en Venezuela;
- 2) 19 por ciento repartido entre comercio, agricultura y otras actividades;
- 3) 17 por ciento en las industrias manufactureras con la mitad en Brasil y México;

47/ Council on Foreign Relations, Documents on American Foreign Relations, años 1948-1949, pp.350-360.

48/ Baldwin, David A., "La Política de Ayuda" Foro Internacional, Vol. X, Núm. 2, Octubre-Diciembre 1969, México, pp. 181-182.

4) 15 por ciento en la producción minerometalúrgica con las tres cuartas partes en Chile, Perú y México;

5) 14 por ciento en servicios públicos principalmente energía eléctrica y transporte, con más de la cuarta parte en Cuba.

Fuera de lo señalado por el Secretario de Estado Marshall, las inversiones privadas norteamericanas que se dirigían sobre todo hacia los sectores petrolero y minerometalúrgico, tenían un objetivo altamente político: el de asegurar el control de las fuentes de abastecimiento. Pues

"la explotación de los recursos naturales, como el petróleo ha tenido en América Latina una finalidad no solamente mercantil, sino también la de asegurar una fuente de abastecimiento que en un momento dado podría ser de importancia vital para el buen funcionamiento de la economía norteamericana y para la defensa de los Estados Unidos. En el caso de las inversiones mineras, prevalecen consideraciones semejantes con tal vez menos énfasis en el éxito lucrativo de las mismas, sobre todo desde que los precios de los metales se han debilitado en los mercados mundiales. Tratándose de productos llamados estratégicos, lo significativo es sin duda el control que los norteamericanos tengan sobre los suministros, más que las utilidades que pueden obtener. La intervención del Estado en el desarrollo económico implica un peligro para la seguridad política y militar de los Estados Unidos. Se explica así que durante años la política del gobierno norteamericano con relación al desarrollo económico de América Latina no fue sino una reiteración de la conveniencia de otorgar facilidades a las inversiones privadas extranjeras como forma preferente de financiar el desarrollo a sabiendas de que la corriente más importante de capital privado era la que se

dirigía a la industria petrolera y minera." 49/

Sin embargo, a partir del 12 de agosto de 1958 empezó a dibujarse una nueva tendencia en las relaciones económicas entre los Estados Unidos y América Latina, por la declaración hecha por Douglas Dillon, entonces subsecretario de Estado, anunciando que Estados Unidos estaba dispuesto a participar en la creación de un banco interamericano. El subsecretario dijo textualmente:

"... el Gobierno de Estados Unidos examina desde cierto tiempo acá, con atención continua los problemas económicos de América Latina. Varias visitas fueron hechas durante este año por el Vicepresidente Nixon, por el Secretario del Tesoro Anderson, por el doctor Milton Eisenhower y recientemente por el Secretario de Estado Dulles. Como resultado de los informes presentados por esas personalidades y de nuestros estudios coordinados de problemas económicos de esa región, el Secretario de Estado me autorizó a anunciarles que el Gobierno de Estados Unidos está listo a iniciar la creación de un organismo interamericano de desarrollo que recibirá el apoyo de todos los países miembros". 50/

Si se recuerda que desde la IV Reunión del Comité Interamericano Económico y Social, celebrada en Río de Janeiro en noviembre-diciembre de 1954, la delegación chilena había propuesto la creación de un banco interamericano para financiar los programas de desarrollo de América Latina; si se re

49/ Víctor L. Urquidí, Viabilidad Económica de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pp. 52 y 103.

50/ U.S. Department of State Bulletin, Sept. 1, 1958, pp. 347-348.

cuerda también la respuesta norteamericana a esta proposición, el viraje en la política económica de los Estados Unidos hacia América Latina, marcado por la declaración anterior del subsecretario Dillon, llega a ser evidente.

Considerando la ineficacia de los capitales privados como factor de progreso suficiente para impulsar las débiles y vulnerables economías latinoamericanas, la delegación chilena a la IV Reunión del CIES propuso la creación de un organismo financiero regional, destinado únicamente a atender las necesidades del desarrollo económico de América Latina. ^{51/} La delegación norteamericana rechazó esta proposición, arguyendo que las instituciones creadas por los Acuerdos de Bretton Woods tenían como misión, entre otras, la de fortalecer las economías de todos los países miembros, y, entre ellos, figuraban todos los países latinoamericanos. Además existían en Washington el Banco de Exportación e Importación que, dada su capacidad financiera, estaba en condiciones de efectuar, según el Gobierno de los Estados Unidos, una positiva y subsidiaria labor. Por otra parte, el Gobierno de Estados Unidos estaba pronto a patrocinar el fortalecimiento de la capacidad operativa del Banco Mundial con la creación de la Corporación Financiera Internacional. Entonces lo que necesitaban los

^{51/} Arturo Maschke, La Creación del Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1966, pp. 40-41.

países latinoamericanos era la programación global en la planificación del desarrollo y técnicas adecuadas para evaluar proyectos específicos antes de decidirse a intensificar la demanda regional de nuevos capitales.

Sin embargo para el espíritu latinoamericano lo necesario era una institución interamericana que concentrara todas sus actividades en América y no una institución internacional de alcance mundial. "La anunciada corporación quedaría, sin tardanza, sometida a la dirección y administración de los similares órganos del Banco Mundial; su órbita operativa tendría igual alcance, o sea abarcaría el amplio conjunto de países miembros del Banco Mundial, siguiendo sus conocidas orientaciones y análogas disciplinas. Su función crediticia estaría, finalmente, canalizada a servir al sector privado que, siendo de innegable importancia, nada tenía que ver con la programación y financiamiento global del desarrollo peculiar de nuestros países." 52/

Tales consideraciones que implicaban un panamericanismo integral, concentrado en los problemas específicos de la región, no retuvieron la atención de los dirigentes de Washington. Fue necesario esperar hasta que se ocurriera una coyuntura internacional crítica que exigiera un cambio de -

52/ Idem. pp. 103-104.

actitudes. Esta coyuntura se produjo a fines de la década de los años cincuenta y el Presidente Eisenhower, en su mensaje al Congreso norteamericano para recomendar la participación de los Estados Unidos en el Banco Interamericano de Desarrollo, declaró:

"El establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo y nuestra participación en el mismo serán la etapa más significativa en la historia de nuestras relaciones económicas con nuestros vecinos latinoamericanos... Será el cumplimiento de un deseo expresado ya hace mucho tiempo por las Repúblicas latinoamericanas, el deseo de tener una institución especialmente dedicada al financiamiento de un desarrollo económico acelerado en América Latina". 53/

Si el Banco Interamericano tenía como misión la de financiar el desarrollo económico, el Acta de Bogotá que el Gobierno de los Estados Unidos se decidía a apoyar financieramente, reconoció la interdependencia del progreso social y del desarrollo económico, y subrayó la necesidad de cambios en la tenencia de la tierra, de programas de vivienda rural y urbana, de educación, de salubridad y de reforma tributaria. Para financiar el progreso social, el gobierno norteamericano propuso la creación de un "Fondo Interamericano de Desarrollo Social" que sería financiado por los Estados Unidos, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo y destinado a

53/ Council on Foreign Relations, Documents on American Foreign Relations, Año 1959, p. 478.

"suprimir la pobreza, la ignorancia y la injusticia social en América Latina." Ya no se trataba de ayuda al financiamiento de proyecto directamente productivos o rentables, mas bien del mejoramiento de la condición social de las masas latinoamericanas; pues "existen en el mundo de hoy personas que están tratando de sacar ventajas de [la mala] situación para sus objetivos egoístas", decía el Subsecretario Dillon en Bogotá con motivo de la firma del Acta. 54/

Lo más notable aun en el Acta de Bogotá es que "por primera vez se dejaba 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 latinoamericanas"55/.

Para llevar a cabo el programa de desarrollo social trazado en el Acta, el Ejecutivo norteamericano solicitó del Congreso una autorización de 500 millones de dólares que eran por cierto insuficientes dada la magnitud de los problemas, pero que servirían de paliativo para contener las manifestaciones de guerra fría que empezaban ya a desencadenarse en el continente. Pues como lo afirmaron el Secretario de Estado Chris-

54/ U.S. Department of State Bulletin, Oct. 3, 1960, p. 533.

55/ Víctor L. Urquidí, op. cit., p. 148.

tian Herter y el Subsecretario Douglas Dillon ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano, "Cuba había traído al pueblo norteamericano una mayor realidad de los problemas latinoamericanos." 56/

El Banco Interamericano de Desarrollo y el Acta de Bogotá han sido dos tentativas de resolver, o mejor dicho de acercarse a, los problemas del subdesarrollo económico y social de América Latina que, según los dirigentes norteamericanos, los comunistas trataban de capitalizar para sus objetivos y que la revolución cubana podía ofrecer una eventual solución. Asimismo definieron un nuevo marco de las relaciones económicas entre los Estados Unidos y América Latina y constituyeron el activo dejado por el gobierno de Eisenhower al de Kennedy en las relaciones interamericanas. Este activo fue sirviendo de base al llamamiento del Presidente Kennedy" a todos los pueblos del hemisferio para que nos unamos en una nueva 'Alianza para el Progreso', en 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, las necesidades de techo, trabajo y tierra, salud y escuelas." 57/

56/ Novedades, México, 16 de agosto de 1960, citado por Lucinda Garza Cárdenas en Cuba y Estados Unidos, 1959-1961, Tesis de licenciatura, El Colegio de México, 1970. p. 103.

57/ Presidente John F. Kennedy, Discurso sobre la Alianza para el Progreso en Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy -1961, U.S. Government Printing Office, Washington, 1962, pp. 170-175.

CAPITULO II

LA ASISTENCIA MILITAR

La carrera armamentista, como consecuencia de la división del mundo en dos sistemas antagónicos y hegemónicos durante la segunda posguerra, ha llevado a una situación internacional calificada de "paz armada", porque no se ha producido ningún enfrentamiento militar directo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética que, por sus potencialidades internas y su poderío internacional, representan las expresiones más acabadas de los sistemas en pugna. Ha resultado un equilibrio de terror, caracterizado por la existencia, en cada campo, de un arsenal nuclear suficiente como para disuadir cualquier ataque directo de uno contra el otro. Sin embargo, no han faltado situaciones de guerra, como en Corea, Indochina, Vietnam, para citar los casos más significativos, que han amenazado con conducir al suicidio colectivo, al holocausto final por la participación encubierta o abierta de los líderes de ambos sistemas. Es que la seguridad nacional de los grandes Estados no está limitada al aspecto de destrucción física en caso de guerra, mas bien ha venido adquiriendo una dimensión político-económica derivada del contexto de guerra fría entre los dos sistemas y de la interdependencia o complementariedad económica entre los grandes Estados y los Estados llamados "periféricos"; esto es, la

necesidad de tener gobiernos amigos o aliados en países que puedan servir de mercados especialmente para productos manufacturados y de fuentes de abastecimiento en materias primas de que dependen totalmente o parcialmente las industrias de los países económicamente avanzados.

En esta perspectiva global, se pueden destacar dos niveles generales de relaciones internacionales durante la segunda posguerra: a) entre los dos campos existe una red de relaciones que se traducen en términos de competencia político-económica y de disuasión militar; b) entre los grandes centros de poder y los respectivos países periféricos, hay una red de relaciones cuyo objetivo es de mantener o ampliar la clientela político-económica de los primeros y cuya asimetría lleva a la subordinación de los segundos a los intereses globales de seguridad de los primeros.

En el marco de la segunda red de relaciones internacionales, se sitúa la asistencia militar a los países periféricos que se prestan al juego político general entre las grandes potencias, pues la asistencia militar está considerada como un instrumento de este juego, como lo decía el propio Presidente Kennedy en los siguientes términos:

"En reconocimiento del hecho de que la asistencia militar debe claramente servir a los objetivos de la política exterior y de los compromisos de los Estados Unidos, el Secretario de Estado asegura la supervisión continua y la dirección general del pro -

grama, asimismo la decisión de si debe establecerse un programa para un país determinado y el valor de este programa".58/

Como instrumento de la política exterior de los Estados Unidos, la asistencia militar ha tenido dos objetivos bien -- definidos: mantener la estabilidad interna de los países a que se destina y prevenir la penetración comunista en los mismos. Eso queda claro en una declaración del Secretario de Estado -- Dean Rusk hecha el 21 de agosto de 1961, al afirmar:

"Los objetivos de desarrollo económico y de progreso social podrán ser alcanzados a menos que las naciones que ayudamos trabajen en un ambiente de tranquilidad interna y de seguridad contra cualquier ataque externo. El progreso económico y social, de un lado, y condiciones de seguridad interna, del otro, son inextricablemente vinculados.

"Al mismo tiempo que el bloque soviético --continuó el Secretario de Estado --va aumentando el ritmo de penetración económica mediante la ayuda y el comercio, sus antiguas armas de fuerza son cada día visiblos. Las fuerzas militares de la Unión Soviética y de China Comunista aumentan constantemente y representan una amenaza poderosa y siempre presente. La agresión comunista ha tomado una nueva forma que consiste en infiltración, agitaciones y guerrillas. Los soldados de la subversión explotan el descontento y la necesidad urgente de revolución. Nuestra asistencia es necesaria para prevenir la dominación desde adentro, como ha ocurrido en Cuba y ha sido tentado en Laos y Vietnam".59/

58/ Presidente John F. Kennedy, "Proyecto de Programa de Ayuda al Exterior", enviado al Congreso en U.S. Department of -- State Bulletin, June 19, 1961, Vol. XLIV, Núm. 1147, pp. -- 977-979.

59/ Secretario de Estado Dean Rusk, Declaraciones ante el Comité de Asignaciones del Senado norteamericano en apoyo al -- "Act of International Development and the International Peace and Security Act", en U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLV, Núm. 1159, Sept. 11, 1961, pp. 451-455.

Instrumento de política exterior, la asistencia militar - ha tendido a facilitar el desarrollo económico y el progreso - social mediante el mantenimiento de un "ambiente de seguridad interna" y ha tendido también a evitar la penetración comunis- ta en los países en vía de desarrollo. En este marco general, examinaremos la asistencia militar del gobierno de Kennedy a - América Latina.

A.- La Estrategia militar del Gobierno de Kennedy con respecto a América Latina.

La política latinoamericana del gobierno de Kennedy estaba basada en la premisa fundamental de que el desarrollo económico debería acompañar al desarrollo político y al progreso social. Eso queda claro en el discurso del 13 de marzo de 1961, cuando el Presidente Kennedy, al lanzar la idea de la Alianza para el Progreso, declaró: "La libertad política debe acompañar al progreso material" y añadió que el progreso económico y político "debe ir acompañado de la transformación social".^{60/}

Sin embargo, lograr el desarrollo económico exigía una condición previa y "sine qua non" en el espíritu de los dirigentes de Washington: mantener el orden interno y la estabilidad política, amenazados por brotes subversivos y movimientos insurreccionales. El Secretario de Defensa, Robert Strange McNamara subrayó esta condición ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado americano el 14 de junio de 1961 de la manera siguiente: "... un componente esencial [del] progreso es el mantenimiento de la estabilidad interna y en esta función es también esencial el papel de las fuerzas militares y otras fuerzas de seguridad".^{61/} En el mismo sentido, el Direc

^{60/} Public Papers of the Presidents of the United States, 1961, pp. 170-175.

^{61/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings, - International Development and Security Act, 1961, p. 594.

tor de Asistencia Militar del Departamento de Defensa, General Robert J. Wood habló de un "Programa de Seguridad para la Alianza para el Progreso... que tiene como objetivo fundamental un liderazgo [militar] latinoamericano dedicado a las tareas de: preservación del orden democrático-constitucional, mantenimiento de la seguridad interna, contribución a la defensa colectiva dentro de las capacidades económicas y militares de América Latina y promoción del desarrollo económico".^{62/}

Se desprende de lo anterior que la política militar latinoamericana del gobierno de Kennedy formaba parte integrante - de la Alianza para el Progreso, cuyos objetivos no podrían ser llevados a cabo sin el mantenimiento de un régimen de derecho y orden. De ahí la importancia dada a la asistencia militar dirigida hacia el establecimiento de la estabilidad interna de los países latinoamericanos; de ahí también que la estabilidad interna se destaque como un objetivo a corto plazo de la política latinoamericana del gobierno de Kennedy.

1.- El Concepto de Seguridad Interna y sus Implicaciones Teóricas.

En el espíritu de los nuevos dirigentes de Washington, el concepto de estabilidad interna era algo distinto del concepto

^{62/} U.S. House of Representatives, Subcommittee of the Committee on Appropriations, Hearings, Foreign Assistance Act of 1964, p. 530.

de defensa hemisférica que servía de base fundamental a la política militar latinoamericana de las Administraciones Truman y Eisenhower.

La Ley Pública Número 165 adoptada por el Congreso norteamericano el 10 de octubre de 1951 (Mutual Security Act of 1951) disponía en su Título IV, Sección 105, que el gobierno de los Estados Unidos podía proporcionar asistencia militar a los demás países americanos solamente para la defensa del hemisferio occidental. Proporcionada sobre la base de la defensa continental, la asistencia militar tenía cuatro objetivos:

- 1.- Proteger las fuentes de materias estratégicas, como el petróleo de Venezuela, el estaño de Bolivia, el cobre de Chile;
- 2.- Tener abiertas las vías de acceso a las fuentes de materias estratégicas;
- 3.- Mantener la región en estado de defenderse contra pequeños ataques aéreos y submarinos desde el exterior;
- 4.- Reducir el esfuerzo de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en cuanto a la defensa de la región;^{63/}

Es posible advertir también la estandarización del equi-

^{63/} Edwin Lieuwen, Survey of the Alliance for Progress: The Latin American Military, Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, Washington, 1967, pp. 21-22.

no militar utilizado en toda América Latina.

En el concepto de la defensa hemisférica que se mantuvo hasta 1960,^{64/} estaba implícito el de la estabilidad interna que consistía en evitar que llegara al poder o se mantuviera en el poder cualquier gobierno que representara una amenaza a la seguridad (lato sensu) de los Estados Unidos. Se trataba de mantener el "statu quo", cualquier "statu quo", mientras éste no molestara a los intereses norteamericanos.

Bajo la Administración Kennedy, el concepto de estabilidad interna evolucionó sensiblemente. No solamente llegó a ser la base fundamental de la política militar hacia América Latina, sino también en su contenido traía un matiz peculiar. Se trataba todavía de una estabilidad interna de los países latinoamericanos en pro de la seguridad de los Estados Unidos, pero también en pro de un cambio de las estructuras económicas, políticas y sociales de América Latina. Ya no era una estabilidad estática considerada como un fin en sí, mas bien una etapa en un proceso predeterminado. Eso fue el plan teórico - declarado por los dirigentes de Washington.

La estabilidad interna, siendo la base fundamental de la política militar, traía consigo otro enfoque de la asistencia

^{64/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations; Report, No. - 412, Mutual Security Act of 1959, pp. 11-12.

militar cuyo efecto repercutiría en el equipo proporcionado, en la orientación del adiestramiento, etcétera.

2.- La Nueva Estrategia Militar y sus Motivaciones.

Al regresar de su viaje a Europa, mayo-junio de 1961, el Presidente Kennedy, en su informe a la nación norteamericana, manifestó su preocupación por la táctica comunista de infiltración y de explotación del descontento y de la miseria de los países subdesarrollados de la manera siguiente:

"En el decenio de 1940 y a principios del decenio de 1950, el gran peligro consistía en los ejércitos comunistas que cruzaban las fronteras libres, lo que vimos en Corea. Nuestro monopolio nuclear ayudó a evitar esto en otras regiones. Ahora nos enfrentamos a una amenaza nueva y diferente. Ya no tenemos un monopolio nuclear. Ellos creen que sus proyectiles de largas distancias paralizarán o detendrán los nuestros y que sus tropas podrán igualar a las nuestras en caso de que intervinieramos en estas llamadas guerras de liberación. De este modo, en un momento dado, el conflicto local que ellos respaldan puede volverse en favor de ellos por medio de guerrillas o insurgentes o subversión.

"Un pequeño grupo de comunistas disciplinados -prosiguió el Presidente Kennedy- podría explotar el descontento y la miseria de un país en donde el ingreso medio oscilara entre los 60 y 70 dólares al año y -- así apoderarse del control de todo un país sin haber cruzado las tropas comunistas frontera internacional alguna. Esta es una teoría comunista".^{65/}

El Presidente Kennedy se refería directamente al discurso del entonces Primer Ministro de la Unión Soviética, Nikita

^{65/} Public Papers of the Presidents of the United States, 1961,
pp. 441-446.

S. Khrushchev, pronunciado en la Conferencia de los Partidos Comunistas y Obreros celebrada en Moscú en noviembre de 1960. El Premier Soviético distinguía tres categorías de guerras: - guerras mundiales, guerras locales y guerras de liberación o insurrecciones populares, y definió "una táctica justa respecto a estas guerras".

"Los comunistas, somos los enemigos más decididos de las guerras mundiales; somos, en general, enemigos de las guerras entre los Estados". En cuanto a las guerras locales, Khrushchev subrayó que podían conducir a "una guerra mundial de cohetes y otras armas nucleares. Por eso debemos luchar tanto contra las guerras mundiales como contra las locales".

Sin embargo, en relación a las guerras de liberación, el Primer Soviético puso gran énfasis sobre la determinación de los comunistas de apoyarlas. El señaló tres ejemplos de guerras de liberación: la lucha armada del pueblo vietnamita, la guerra del pueblo argelino y la insurrección cubana.

Los dos primeros casos son "insurrecciones de los pueblos coloniales contra sus opresores y se convirtieron en guerras de guerrillas". Para Khrushchev, "son guerras revolucionarias. Y no sólo son admisibles, sino inevitables, ya que los colonizadores no otorgan voluntariamente la independencia a los pueblos. Por eso, sólo con la lucha, comprendida la lucha armada, es como pueden los pueblos conquistar su libertad e independen-

cia".

En cuanto a Cuba, "allí también hubo una guerra. Y también comenzó como insurrección contra el régimen tiránico interno, respaldado por el imperialismo norteamericano. Batista era un testaferro de los Estados Unidos que le ayudaban de modo activo. El pueblo cubano, bajo la dirección de Fidel -- Castro, venció". En seguida, Khrushchev se preguntó: "¿Pueden tener lugar en el futuro guerras como esa? Sí, pueden, -- ¿Pueden tener lugar insurrecciones como esa? Sí pueden. Pero son, precisamente, guerras o insurrecciones populares. ¿Pueden crearse en otros países condiciones en las que el pueblo, agotada la paciencia, se levante con las armas en la mano? -- Sí, pueden crearse. ¿Cuál es la actitud de los marxistas hacia esas insurrecciones? La más positiva. Esas insurrecciones no se pueden identificar con las guerras entre los Estados, con las guerras locales, porque en esas insurrecciones el pueblo lucha por ejercer su derecho a la autodeterminación, por su desarrollo social y nacional independiente; son insurrecciones contra regímenes reaccionarios podridos, contra los colonialistas. Los comunistas apoyan en todo esas guerras justas y marchan en las primeras filas de los pueblos que sostienen una lucha de liberación". 66/

66/ Véase la revista Política, México, 15 de febrero de 1961, Sección de Documentos.

Comentando lo que Khrushchev llamaba "guerras de liberación", el Secretario de Defensa McNamara pensó que esas guerras no

"son tales en absoluto. En estos conflictos, dijo, la fuerza del mundo comunista opera en la zona crepuscular, entre la subversión política y la acción casi militar. Sus tácticas militares son las de los tiradores apostados, las emboscadas y las incursiones. Sus tácticas políticas son el terror, la extorsión y el asesinato. Debemos ayudar a los pueblos de las naciones amenazadas a resistir tales tácticas con medios apropiados. No se puede llevar a cabo un programa de reforma agraria si los líderes campesinos locales son sistemáticamente asesinados.

Tratar la amenaza de los guerrilleros -prosiguió el Secretario de Defensa- requiere modificar de algún modo nuestro pensamiento militar. Hemos estado acostumbrados a experimentar grandes armas y montar enormes fuerzas. En este caso debemos trabajar con compañías y patrullas y con soldados individuales más que con grupos y divisiones de batalla. En las tres Fuerzas estamos adiestrando combatientes, los cuales pueden a su vez enseñar a los pueblos de las naciones libres la manera de pelear por su libertad. Al mismo tiempo que nuestras armas estratégicas se tornan cada vez más complicadas, debemos aprender a simplificar nuestras armas tácticas, de modo que puedan ser usadas y mantenidas por hombres que jamás hayan visto una máquina más complicada que un cigüeñal de pozo".^{67/}

Entonces la estrategia militar para contrarrestar las -- "guerras de liberación" apoyadas por los comunistas y consideradas por los dirigentes de Washington como subversión política

^{67/} McNamara, Discurso pronunciado ante los Miembros de la Fundación Norteamericana de Abogados, Chicago, Illinois, 17 de febrero de 1962; citado por Williams W. Kaufmann, La estrategia de McNamara, Editorial Sopena Argentina, Buenos Aires, 1967, pp. 64-70.

ca, terrorismo, insurrecciones o guerrillas, comprendía el adiestramiento de pequeños grupos de combate (compañías y patrullas) y la provisión de armas ligeras y sencillas.

La táctica dependería de los problemas específicos de los países amenazados por la acción comunista. Así, McNamara dividía los países amenazados en dos categorías: países de amenaza simple y países de amenaza doble. Los países de amenaza doble son "aquellas naciones vecinas o próximas al bloque chino-soviético, que enfrentan una amenaza directa desde afuera y otra indirecta desde adentro. Vietnam representa ahora un ejemplo clásico de cómo estas amenazas se nutren y refuerzan entre sí ..."

Los países de amenaza simple son

"aquellas naciones subdesarrolladas de Asia, Medio Oriente, Africa y América Latina, que no son vecinas del bloque chino-soviético, pero que por las palabras y acciones comunistas han demostrado ser sus blancos de agresión indirecta. En estas regiones reconocemos como exigencia primaria la necesidad de progreso económico y social, y la cooperación de los gobiernos y pueblos en un esfuerzo por una vida mejor. Procuraremos contribuir a este desarrollo mediante programas económicos. No obstante, un componente esencial de su progreso es el mantenimiento de la estabilidad interna, y en esta función es también esencial el papel de las fuerzas militares y otras fuerzas de seguridad. La ayuda militar a tales países comprende principalmente la provisión de armas pequeñas, transportes, comunicaciones y adiestramiento. Nuestro objetivo en este caso es suministrar los medios para la formación de instituciones militares locales, con el apoyo y cooperación de las poblaciones nativas, que las protejan contra la intromisión encubierta desde el ex

terior y contra la subversión interna destinada a crear disidencias e insurrección". 68/

Tal era el planteamiento de la estrategia militar para América Latina, incluida en la categoría de los países de amenaza simple. Se trataba en primer lugar de resolver el problema de la inestabilidad fundamental engendrada por la generalizada falta de progreso económico adecuado; desde el punto de vista a largo plazo era lo más importante, pues "mientras el hambre y la inestabilidad económica persistan en América Latina, el peligro del comunismo siempre estará presente". 69/ La amenaza básica a la estabilidad provenía de las condiciones socio-económicas imperantes que trataban de explotar los grupos comunistas internos, ayudados desde el exterior. Entonces era necesario proporcionar armas adecuadas y asistencia militar - técnica para proteger la región contra la "intrusión encubierta desde el exterior y la subversión interna destinada a crear disidencias e insurrección". Pues en aquel entonces habían actividades castro-comunistas en muchos países latinoamericanos, principalmente en Venezuela, Colombia, Perú y Guatemala. 70/

Estas metas encajaban bien en los objetivos generales de la asistencia militar definidos por el Secretario de Defensa:

- 58/ U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings, -- International Development and Security Act, 1961, p. 594.
69/ McNamara, Hearings before the Committee on Military Affairs, U.S. House of Representatives, January 30, 1963.
70/ Lieuwen, op. cit., pp. 18-19.

"La asistencia militar es una ayuda adecuada a los ejércitos locales para impedir o afrontar conflictos convencionales, es decir, no nucleares y guerras de liberación nacional ... [La asistencia militar] sirve nuestro propio interés nacional, no sólo como instrumento clave de la política exterior y la estrategia militar de los Estados Unidos, sino también como medio de conservar nuestros recursos humanos y financieros sin sacrificar nuestra seguridad".^{71/} En otras palabras, instrumento de política exterior, la asistencia militar sirve también de medio de subordinación de los países asistidos a las necesidades de seguridad general de los Estados Unidos, en la lucha contra el comunismo internacional que trata de establecer su influencia en los países subdesarrollados de la parte del mundo llamado libre, que incluye a América Latina.

3.- La Nueva Estrategia Militar y su Aplicación en América Latina.

La aplicación de la nueva estrategia militar, basada en la seguridad interna de los países latinoamericanos, encontró fuerte resistencia de parte del Congreso norteamericano que veía en la provisión de asistencia militar para el mantenimiento del orden interno una manera de reforzar la capacidad represiva de los gobiernos dictatoriales y, por consiguiente, -

^{71/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings, - Foreign Assistance Act of 1963, p. 169.

una ilustración más de la opinión predominante en América Latina de que las dictaduras se mantienen en el poder gracias a la ayuda de los Estados Unidos. Desde 1951 se ha venido planteando la cuestión de la seguridad interna, cuando el Teniente Coronel Bolte pidió a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado americano que permitiera al "Joint Chiefs of Staff" de proporcionar a Venezuela "cosas como carros blindados, granadas de gases lacrimógenos, etc." para que las fuerzas policíacas llevaran a cabo con más efectividad su misión contra la subversión o el sabotaje; lo que permitiría la provisión ininterrumpida del petróleo proveniente de la zona de Maracaibo.^{72/} En 1958, el Secretario Asistente de Defensa, Mansfield D. Sprague consideraba el mantenimiento de la seguridad interna como la misión principal de las fuerzas armadas latinoamericanas y declaró que la asistencia militar a América Latina debía ser utilizada para la seguridad interna y la defensa hemisférica.^{73/}

Sin embargo, nunca el Congreso quiso aceptar la seguridad interna latinoamericana como objetivo de la asistencia militar. En 1958 adoptó una disposición que especificaba: "Las necesidades de seguridad interna no deberán ser normalmente -

^{72/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings, Mutual Security Act of 1951, p. 397.

^{73/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings, Mutual Security Act of 1958, pp. 62-63.

la base de los programas de asistencia militar a las Repúblicas Americanas".^{74/} Y en 1959 modificó la precedente disposición para reforzar las restricciones en cuanto a la asistencia militar que pudiera ser destinada a la seguridad interna de los países latinoamericanos. La Ley de Seguridad Mutua de 1959 disponía: "Las necesidades de seguridad interna no deberán, a menos que el Presidente decida lo contrario, ser la base de los programas de asistencia militar a las Repúblicas Americanas".^{75/}

Esta disposición legislativa parecía como un corsé extraño a la Administración Kennedy. De hecho, el 8 de junio de 1961, el Secretario de Defensa McNamara, llamó la atención del Congreso sobre el desarrollo de los acontecimientos en América Latina y particularmente en Cuba para concluir sobre la necesidad de la protección contra las amenazas a la estabilidad interna que requería una atención igual o superior a la otorgada a la defensa hemisférica; señaló el obstáculo que, para una acción rápida, representaba el procedimiento de una especial decisión presidencial, establecido por la legislación vigente.^{76/}

^{74/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings, Mutual Security Act of 1959, p. 708.

^{75/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Report, No. - 412, Mutual Security Act of 1959, pp. 11-12.

^{76/} U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Hearings, International Development and Security Act, 1961, p. 73.

Así el Gobierno de Kennedy pidió al Congreso lo siguiente:

1.- Establecer una autorización continua para las asignaciones de los fondos destinados a la asistencia militar. - (El Congreso había adoptado en 1959 la norma de autorización válida para tres años);

2.- Suprimir la limitación a 55 millones de dólares anuales para el suministro de equipos militares a América Latina;

3.- Anular la cláusula (Sección 105 b-4 de la Ley de Seguridad Mutua de 1959) que exigía que el Presidente tomara una decisión específica antes de que la asistencia militar pudiera ser otorgada para objetivos de seguridad interna.^{IV}

El Congreso rechazó esas proposiciones presentadas en junio de 1961, sin embargo, el 4 de septiembre del mismo año, cambió, a petición de la Administración, el propósito de la asistencia militar al adoptar la Ley Pública 87-195 que disponía: "La asistencia militar a cualquier país deberá ser proporcionada sólo para la seguridad interna, para la autodefensa legítima a fin de permitir al país beneficiario el participar en arreglos o medidas, regionales o colectivas, compatibles con la Carta de las Naciones Unidas, o a fin de permitir al país beneficiario el participar en medidas colectivas decididas por las Naciones Unidas con el propósito de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacional". Y

^{IV} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings, - International Development and Security Act, 1961, pp. 594 y siguientes.

la Sección 505 b de la misma ley decía: "Hasta el límite factible y compatible con los restantes propósitos de esta parte - (se trata de la parte II de la ley relativa a la asistencia militar), el empleo de las fuerzas militares en los países amigos de menor desarrollo deberá ser estimulado en la construcción de obras públicas y otras actividades coadyuvantes al desarrollo económico".^{78/}

En 1962 el Congreso sería más preciso al modificar las condiciones establecidas para la asistencia militar destinada a la seguridad interna, diciendo que tal asistencia debería ser proporcionada: " 1.- Hasta el límite necesario para cumplir - con compromisos anteriores, ó 2.- Hasta el límite que el Presidente juzgue, con respecto a cualquier país latinoamericano, que el suministro de la asistencia militar en virtud de esta - Ley sea necesario para salvaguardar la seguridad de un país asociado con los Estados Unidos en la Alianza para el Progreso contra el derrocamiento de un gobierno debidamente constituido; en tal caso el Presidente informará al Congreso y ninguna otra asistencia militar deberá ser proporcionada a ningún país latinoamericano bajo ninguna disposición de esta Ley"^{78/}

Estas disposiciones legislativas tendían a limitar el su-

^{78/} U.S. Congress, Legislation on Foreign Relations with explanatory notes, U.S. Government Printing Office, 1967.

ministro de asistencia militar a América Latina para fines de seguridad interna. Esa preocupación se refleja en las letras de los textos. Sin embargo, el carácter limitativo no dejaba de ser sólo un principio, pues las condiciones limitativas enun-
meradas por el Congreso para otorgar asistencia militar destina-
da a mantener el orden interno, excluían sólo a Cuba que no
estaba asociada con los Estados Unidos en la Alianza para el
Progreso y seguramente la Administración Kennedy tampoco enca-
raba la posibilidad de ofrecer asistencia militar al régimen
de Castro. Por consiguiente todos los demás países latinoame-
ricanos eran elegibles a la asistencia militar de los Estados
Unidos para fines de seguridad interna.

Con la nueva legislación, la Administración Kennedy empa-
zó a reorientar la asistencia militar a América Latina, ponien-
do énfasis sobre la seguridad interna y la acción cívico-mili-
tar y relegando la defensa hemisférica al segundo rango. Para
el año de 1962, la Administración presentó una solicitud de au-
torización de 72,500,000 dólares para ayuda militar a América
Latina, repartidos de la manera siguiente: equipos y servicios,
54,000,000; adiestramiento, 13,800,000; ventas a crédito --
(credit sales), 4,200,000; y "stocks" en exceso (excess stocks),
500,000 dólares. Estos fondos estaban destinados precisamente
a:

- 1.- mantener las unidades del Programa de Asistencia Mi-

litar en los países que habían firmado acuerdos bilaterales con los Estados Unidos;

2.- proporcionar aviones para operaciones de patrulla antisubmarina y entrenamiento;

3.- cumplir con las obligaciones del Tratado con Brasil que otorgaba a los Estados Unidos el derecho de establecer - "missile-tracking installations" en la isla Fernando de Noronha;

4.- proporcionar equipos y asistencia técnica con el propósito de reforzar la seguridad interna de ciertos países;

5.- proporcionar equipos militares que puedan ser utilizados también en proyectos de desarrollo económico;

6.- proporcionar asistencia técnica.^{79/}

Los puntos 1, 2 y 3 resultaban de obligaciones anteriores y el punto 2, en particular, representaba lo que quedaba del concepto de defensa hemisférica. Es obvio que el Gobierno norteamericano no podía abandonar totalmente de la noche a la mañana todas las implicaciones de la antigua estrategia. Bajo la legislación sobre el préstamo de barcos militares, el Gobierno norteamericano había entregado a los países latinoamericanos hasta 1960 unos veinte "destroyers" y submarinos así como otros barcos pequeños. Negarse a proporcionar refacciones

^{79/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings, --- International Development and Security Act, 1961, p. 779; U.S. House of Representatives, Committee on Appropriations, Hearings, Foreign Operations Appropriations for 1962, pp.-1224-1225.

y la asistencia técnica necesaria para mantener esos barcos en estado de servicio podría haber provocado ciertas presiones de parte de las fuerzas navales latinoamericanas sobre los gobiernos locales para conseguir el financiamiento de la compra de los equipos necesarios; más aún en caso de que los gobiernos latinoamericanos cedieran a esas presiones, serían forzados a reducir sus esfuerzos financieros en el campo de la seguridad interna o en el del desarrollo económico.^{80/}

No obstante, la Administración Kennedy redujo considerablemente los fondos destinados a la defensa hemisférica que consistió sólo en asistencia a las fuerzas navales latinoamericanas para mantener sus capacidades relativas a las operaciones de patrulla de las costas y de seguridad de los puertos.^{81/}

En resumen, el programa se presentó de la manera siguiente:

- 1.- Entrenamiento, comunicaciones, transportes y acción cívico-militar, en lo que refería al ejército;
- 2.- Adiestramiento, aviones (sobre todo de transporte) para las fuerzas aéreas;
- 3.- Mantenimiento de la capacidad de las fuerzas navales

^{80/} Harold A. Hovey, United States Military Assistance, Praeger, New York, 2nd. ed., 1966, pp. 58-59.

^{81/} U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Hearings, Foreign Assistance Act of 1963, p. 685; U.S. Senate, Committee on Appropriations, Hearings, Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations for 1962, p. 334.

en cuanto a operaciones de patrulla antisubmarina y de las costas.^{82/}

Las innovaciones introducidas por la Administración Kennedy en los programas de asistencia militar a América Latina se manifestaron principalmente en tres campos: equipos proporcionados, orientación del entrenamiento y acción cívico-militar.

4.- Equipos Proporcionados y Adiestramiento.

El mantenimiento de la seguridad interna en América Latina requería el suministro de armas y municiones ligeras, como lo apuntó el Secretario de Defensa, McNamara, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano, declarando: "... la ayuda militar a tales países (los de amenaza simple) comprende principalmente el aprovisionamiento de armas pequeñas, transportes, comunicaciones y adiestramiento".^{83/} Ya no se trataba de proveer las fuerzas armadas latinoamericanas con aviones jet de combate, tanques, de organizar operaciones de cruceros, mas bien de proporcionar aviones de transporte, helicópteros, mantener en estado de combate los antisubmarinos y montar unidades militares de ingeniería.

El tipo de armas necesarias estaba en relación directa -

^{82/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings, --- Foreign Assistance Act of 1962, pp. 407-408.

^{83/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Hearings, --- International Development and Security Act, 1961, p. 594.

con el objetivo político-militar perseguido: la seguridad interna amenazada por la subversión y la insurrección. La subversión era definida como una "acción destinada a minar la fuerza militar, económica, psicológica, moral o política de un régimen y la insurrección era la situación resultada de una revuelta contra un gobierno establecido y muy parecida a la guerra civil".^{84/} Enfrentar esos desafíos requería armas sencillas "que puedan ser usadas y mantenidas por hombres que jamás hayan visto una máquina más complicada que un cigüeñal de pozo".

Si las armas necesarias para enfrentar las amenazas de subversión e insurrección deberían ser sencillas, el entrenamiento sin embargo, era bastante complicado; pues la subversión o la insurrección es un fenómeno complejo, integral, que no puede ser reducido simplemente a su aspecto militar. Entonces el adiestramiento no podía enfocarse sólo en el uso de las armas; así lo entendieron los dirigentes norteamericanos que establecieron un programa de adiestramiento abarcando --- "control de motines, operaciones y tácticas de guerrillas, inteligencia, información pública, guerra psicológica y contra-insurrección".^{85/} Definieron la contrainsurrección como una "combinación de acciones militares, paramilitares, políticas,

^{84/} Barber Willard F. and Ronning C. Neale, Internal Security and Military Power, Ohio State University Press, 1966, pp. 7-8.

^{85/} U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Hearings, Foreign Assistance Act of 1963, p. 681.

económicas, psicológicas y de acción cívica tomadas por un gobierno para derrotar cualquier movimiento de insurrección subversiva";^{86/} o aún "todas actividades militares, políticas, - económicas, psicológicas destinadas a prevenir o suprimir grupos de resistencia cuyas acciones van de la actividad política subversiva hasta acciones violentas por elementos guerrilleros con el propósito de derrumbar a un gobierno debidamente establecido".^{87/}

Para tener hombres capaces de llevar a cabo las metas de la contrainsurrección, la Administración Kennedy movilizó los recursos intelectuales y materiales de una serie de instituciones militares norteamericanas en la formación de los militares latinoamericanos. En la sola Zona del Canal de Panamá, tres - instituciones se dedicaban a este fin:

1.- Air Command Operations preparaba unidades de las fuerzas aéreas en las tácticas de acciones rápidas para apoyar al ejército;

2.- Inter-American Police Academy, que pasó a ser en 1963 International Police Academy y fue trasladada a Washington en

^{86/} Annual Forces Information and Education for Commanders, Vol. 3, No. 14, January 15, 1964, citado por John Saxe-Fernández, "The Central American Defense Council and Pax Americana", en Latin American Radicalism, Irving Louis Horowitz, Josué de Castro and John Gerassi, eds., Random House, New York, 1969, p. 86.

^{87/} U.S. House of Representatives, A Compilation of Materials relating to United States Defense Policies in 1962, Documents No. 155, Publication No. 22-750, p. 164.

1964, adiestraba las fuerzas de policía con misiones de controlar los motines y enfrentar las guerrillas urbanas. Los instructores han sido principalmente ex-agentes de la policía norteamericana y miembros del Federal Bureau of Investigation (FBI);

3.- Army Caribbean School, llamada en 1963 Army School of the Americas, había entrenado de 1949, fecha de su fundación, a 1964 16,343 militares latinoamericanos, incluyendo a oficiales y soldados (1,400 en 1963) que venían de los países siguientes:

Países	Número	Países	Número
Argentina	259	Haití	50
Bolivia	1124	Honduras	810
Brasil	165	México	178
Chile	281	Nicaragua	2969
Colombia	1366	Panamá	1420
Costa Rica	1639	Paraguay	507
Cuba	291	Perú	805
Ecuador	1478	Rep. Dominicana	233
El Salvador	358	Uruguay	202
Guatemala	958	Venezuela	1195 ^{88/}

"The Army School of the Americas" tenía un departamento técnico y un departamento de seguridad interna; en este último se enseñaban las materias siguientes: operaciones de contrainsu -

^{88/} La parte relativa al entrenamiento sigue de cerca Barber y Ronning, op. cit.; principalmente el Capítulo 5 de donde sacamos los datos. El cuadro está en la página 145.

recección, inteligencia militar, policía militar, infantería, operaciones en las junglas, transporte aéreo, etc. El curso sobre la contrainsurrección incluía los aspectos militar, paramilitar, político, sociológico y psicológico. En julio de 1961, se inauguró un curso de diez semanas sobre la acción cívico-militar cuyo programa comprendía: problemas y métodos de organización de programas, teoría y práctica del desarrollo de la comunidad, relaciones públicas y publicidad, teoría del desarrollo económico nacional y trabajos de campo.

Además de las instituciones establecidas en Panamá, cabe mencionar "The United States Army Command and General Staff College" en Fort Leavenworth, Kansas, "The Inter-American Defense College" en Washington, D.C., que desde 1962 empezó a recibir oficiales latinoamericanos a partir del grado de coronel y en donde se impartían cursos como geografía general, asuntos políticos y diplomáticos, países comunistas y sus sistemas políticos, teoría y práctica de la acción cívico-militar; "The Army Special Warfare Center and School" en Fort Bragg, North Carolina, fundado en 1956 para preparar el personal militar norteamericano especializado en guerra psicológica y que empezó a partir de 1961 a dar cursos sobre la contrainsurrección; a fines de 1963, 112 latinoamericanos venidos de los países indicados en el cuadro reproducido a continuación, habían recibido cursos de esta institución sobre guerra especial, operaciones psicológicas o de contrainsurrección y gue -

rra convencional.

Países	Número	Países	Número
Argentina	19	El Salvador	1
Bolivia	23	Guatemala	13
Brasil	2	Haití	1
Chile	6	Honduras	1
Colombia	5	México	3
Costa Rica	1	Nicaragua	8
Ecuador	14	Perú	4
		Venezuela	11 ^{89/}

Es necesario mencionar también los "Mobile Training Teams", integrados generalmente por elementos del ejército y de las - fuerzas de construcción naval de los Estados Unidos, y que a - diestrabán en los países latinoamericanos a las tropas locales y participaban en proyectos específicos como la construcción de puentes. Hacia julio de 1963, habían unos 170 "Mobile Training Teams" repartidos en toda América Latina.

5.- Acción Cívico-Militar.

La acción cívico-militar ha sido definida como "el empleo de las fuerzas armadas locales en proyectos útiles para la po blación a todos los niveles y en campos como educación, obras públicas, agricultura, transporte, salud y otros que son pro pios para el desarrollo económico y social y para el mejora -

^{89/} Idem, p. 149.

ANEXO B

Indicadores de las Condiciones de Vivienda en América Latina
y en otras Regiones, alrededor de 1950

País	Proporción de la población que habita en viviendas.		Proporción de las viviendas ocupadas con 3 o más personas por cuarto.		Promedio de personas por cuarto.		Proporción de viviendas ocupadas, dotadas de agua corriente en el interior de las mismas.		Proporción de viviendas ocupadas, dotadas de inodoro.	
	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural
Argentina...	...	...	35.5	2.2	46.7(c)	...	...	...	...	...
Bolivia(b)...	...	...	...	...	13.8	...	37.3	...	...	...
Brasil.....	...	...	...	...	15.6	1.4	33.0	10.4	...	...
Colombia....	...	...	26.7	2.7	25.6	5.1	21.0	...	...	...
Costa Rica(b)	...	...	...	1.3	98.5	...	33.8	...	...	...
Cuba.....	...	...	...	...	38.9	6.7	41.9	8.0	...	...
Chile.....	68.0	65.0	27.4	1.7	48.1(c)	4.5(c)	41.8	6.1	...	...
Ecuador.....	55.0	...	44.7	...	...	...	...	...	...	...
El Salvador..	34.0	20.0	...	2.9(b)	39.8(b)	...	...	...	...	...
Guatemala(b)	40.0	20.0	43.1	3.1	33.8(c)	...	29.4	...	...	...
Haiti(b)....	...	...	...	...	41.9	...	...	...	...	...
Honduras....	68.0	62.0	45.0	2.4	10.5	1.9	17.3	11.7	...	...
México.....	...	...	...	...	17.1	...	...	...	...	...
Panamá.....	39.0(b)	...	44.1	2.4	46.2	9.6	38.4	5.8	...	...
Rep. Dominic.	55.0(b)	...	22.9	1.7	5.9	1.2	9.6	0.9	...	...
Uruguay.....	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela...	53.0	27.0	21.1	1.6	47.7	...	32.2	...	...	...
Estados Unidos.....	98.9	...	0.3	0.7	92.9	79.0	89.7	70.3	...	...
R.A.U.....	...	...	15.5(b)	1.6(b)	19.6b,c	...	...	...	...	...
Dinamarca...	...	...	0.1	0.7	100.0(b)	63.7	73.8	36.1	...	...
España.....	...	...	13.6	1.1	34.2	13.2	...	...	...	...
Francia.....	96.0	...	5.7	1.0	58.4	34.3	86.5	76.5	...	...
Reino Unido.	95.7	...	1.1	0.8	94.5(b)	79.9(d)	92.3(d)	67.7	...	...

Nota: La mayor parte de los datos corresponden a años cercanos a 1950. Sin embargo, si sólo se disponía de información relativa a años más recientes se ha incluido ésta en el cuadro.

Vivienda se refiere a las "viviendas privadas de tipo corriente (permanente) esto es, a viviendas particulares (casas unifamiliares, departamentos en un edificio, etc.) que no son rústicas, improvisadas o móviles, ni están destinadas a habitación colectiva. -B.-Urbana solamente; C.-Dentro o fuera de la vivienda; D.-Excluida Irlanda del Norte.

FUENTE: Naciones Unidas, CETAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, Nueva York, 1963. p. 60.

miento de la opinión que la población tiene de las fuerzas armadas".^{90/}

Los proyectos de acción cívica se repartían en dos categorías generales. La primera comprendía "alfabetización de las masas, construcción o reparación de edificios escolares, distribución de medicamentos, organización de equipos de baseball y otros deportes". Esas actividades "pueden ser llevadas a cabo sin disminuir la capacidad militar de las unidades involucradas y con un costo insignificante"; además tales actividades eran destinadas a "mejorar las condiciones de vida de la comunidad" y a identificar a los "militares y al gobierno --- central con el bienestar individual del ciudadano".

La segunda categoría "más especializada y más costosa" --- consistía "en organizar y equipar batallones de ingeniería para la construcción de carreteras, desarrollar escuadrones de transporte de la fuerza aérea local para dar acceso a regiones remotas en donde las líneas aéreas no eran comercialmente factibles, establecer sistemas de comunicaciones militares que podrían asegurar el transporte tanto civil como militar".^{91/}

La acción cívica tenía tres tipos de objetivos:

1.- Objetivos políticos: El propio Secretario de Defen-

^{90/} John Saxe-Fernández, op.cit., p. 86 y Barber y Ronning, op.cit., p. 6.

^{91/} U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Hearings, Foreign Assistance Act of 1962, pp. 271-272.

sa, McNamara, señaló ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado americano los objetivos políticos de la acción cívica al declarar: "Los proyectos de acción cívica7 demuestran a la población nativa que su gobierno y sus fuerzas armadas -- están empeñados y hacen algo por el bienestar del ciudadano -- medio, de lo que resulta una confianza creciente tanto hacia el gobierno como hacia las fuerzas armadas, que disminuye la vulnerabilidad de la población nativa hacia las lisonjas y -- amenazas de los agentes comunistas, comprometidos en el fomento de la insurrección".^{92/}

2.- Objetivos económicos: Se dividían en dos categorías: a) reforzar la economía civil y elevar el nivel de vida de los países asistidos^{93/}; b) suministrar, mediante venta, a las -- fuerzas armadas de los países asistidos, equipos que no eran específicamente militares y destinados a la realización de las obras previstas en los proyectos de acción cívica; lo que proporcionaría un incremento en las exportaciones norteamericanas. El propio Presidente Kennedy había señalado este efecto beneficioso de la acción cívica en su mensaje al Congreso del 2 de abril de 1963, en el cual decía que más del 80 por ciento de toda la ayuda al exterior, tanto económica como militar, sería gastado durante 1964 en compras a efectuar en los Esta-

^{92/} U.S. Senate, Committee on Foreign Relations Hearings, Foreign Assistance Act of 1964, p. 177.

^{93/} Idem.

dos Unidos.^{94/}

3.- Objetivos militares: Esos objetivos no habían sido formulados de manera explícita por los dirigentes norteamericanos; se desprendían, sin embargo, de la concepción general del programa de asistencia militar. En una declaración hecha el 8 de junio de 1961 ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, McNamara dijo: "No podemos naturalmente dictar a las naciones beneficiarias [de la asistencia militar] cómo deberán emplear sus fuerzas armadas. Este tipo de actividad -que hemos venido llamando acción cívica- debe ser compatible con las misiones militares de estas fuerzas; no es un uso encubierto del canal militar para fines económicos. Pero ahí donde la misión es, enteramente o en gran parte, la de seguridad interna, sabemos ... que las fuerzas armadas harán un mejor trabajo (a better job) si son identificadas con la acción cívica".^{95/}

La acción cívica era una manera de tener tropas en una posición estratégica, en una región donde existía una amenaza de subversión o insurrección. Se juzgaba oportuno mandar unas unidades en las regiones amenazadas para que dedicaran una parte de su tiempo a la construcción de vías de comunicación u -

^{94/} Proposal Mutual Defense and Assistance Programs for Fiscal Year 1964, pp. 147-159.

^{95/} U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Hearings, International Development and Security Act, 1961, p. 69.

otras obras militarmente necesarias, y la otra parte del tiempo al servicio de inteligencia, listas para contrarrestar cualquier ataque eventual. Además, la presencia de las unidades - en el lugar amenazado podría disuadir la acción de parte de los posibles insurreccionalistas.

Otro objetivo militar de la acción cívica fue señalado por C.F. Krickenger, Director de la Oficina de Construcción de las Fuerzas Navales de los Estados Unidos, en una conferencia - pronunciada en 1962 sobre el papel de las fuerzas navales en - la contrainsurrección. El consideró la participación de las - fuerzas navales en la acción cívica como la preparación a una posible intervención norteamericana en un país latinoamericano en caso de disturbios graves. "El empleo de nuestras fuerzas en el programa de contrainsurrección -dijo- nos proporcionará una mayor eficacia, estando en o cerca de una región donde pueden ser solicitadas en caso de disturbios. Al mismo tiempo, naturalmente aprendemos algo, obtenemos informaciones acerca de esas regiones".^{96/}

"Retener los militares locales ocupados (y quizá fuera - de la política), reforzar las relaciones militares por encima de las fronteras nacionales, reunir los servicios de inteligencia, educar a los militares, hacerlos conscientes de los problemas de las regiones rurales de sus países respectivos y ob-

^{96/} Citado por Barber and Ronning, op. cit., p. 77.

tener una parte más grande de las asignaciones presupuestarias, tales fueron algunos de los objetivos menos publicados de la - acción cívica".^{97/}

^{97/} Idem. p. 85.

B.- Los Resultados de la Política Militar Latinoamericana
del Gobierno de Kennedy.

En términos generales, la política militar latinoamericana de la Administración Kennedy buscaba la seguridad de los Estados Unidos mediante la estabilidad interna de los países latinoamericanos, lo que implicaba a corto plazo: alejar las amenazas de intervención o de subversión castro-comunistas, aplastar los focos subversivos internos. Esas metas debían ser llevadas a cabo por la contrainsurrección que tenía un aspecto militar y un aspecto socio-económico que era la acción cívico-militar. La estabilidad interna era necesaria para emprender con éxito programas de desarrollo económico y social para contrarrestar a largo plazo las amenazas comunistas, pues "buena voluntad y planes económicos no detienen las balas, las granadas, ni los grupos armados".^{98/} Al mismo tiempo era necesario ayudar a la formación de partidos políticos democráticos para evitar el vacío de poder civil que ha sido histórico

^{98/} Arthur M. Schlesinger Jr.; A Thousand Days, Mayflower-Dell, London, 1967, pp. 168-170. La frase es una cita del informe presentado a principios de 1961 por el grupo de trabajo formado por el Presidente Kennedy para los asuntos latinoamericanos e integrado por Adolf Berle como presidente, Richard Goodwin, Arturo Morales Carrión, Teodoro Moscoso, Lincoln Gordon, Robert Alexander y Arthur Whitaker. En el informe se puso énfasis sobre el peligro comunista, la subversión armada y la guerrilla en la región del Caribe y en los países andinos para concluir en la necesidad de ofrecer la asistencia militar necesaria para la defensa de los regímenes democráticos y de ayudar a la formación de partidos políticos democráticos.

mente una de las causas de los golpes de estado militares. De ahí en adelante, los militares deberían de ser profesionales - mediante una educación adecuada en las instituciones militares establecidas tanto en los Estados Unidos como fuera de ellos; - eso ayudaría a concretar el lema: "Progreso, sí, tiranía, nó." Tiranía de izquierda o de derecha, incluyendo golpes militares. Tal fue a grandes rasgos el planteamiento teórico, oficial y declarado. Sin embargo, al confrontar esas predicas con la - práctica política, encontramos una profunda brecha que pone - en tela de juicio los conceptos elevados de democracia representativa pregonados por la Administración Kennedy. La con - frontación entre los principios y la práctica se hará a dos - niveles: el comportamiento de la Administración Kennedy hacia los regímenes militares y las implicaciones prácticas, concretas del concepto de seguridad interna.

1.- La Administración Kennedy y los Regímenes Militares Latinoamericanos.

Al final de la década de los años cincuenta, el militarismo parecía en decadencia en América Latina. De 1955 a 1960, diez militares fueron desplazados del poder: en 1955, el General Juan Domingo Perón de Argentina fue obligado a tomar el camino del exilio y el Coronel José Antonio Remón de Panamá fue asesinado; en 1956, el General Anastasio Somoza de Nicaragua no pudo escapar a las balas asesinas de sus enemigos y los ge

nerales Paul Eugène Magloire de Haití y Manuel Odría de Perú tuvieron que abandonar el poder; en 1957, el General Gustavo Rojas Pinilla de Colombia cedió ante la presión de la oposición, mientras que en Guatemala asesinaron al Coronel Castillo Armas; en 1958, tocó al General Marcos Pérez Jiménez de - ser depuesto por la oposición venezolana; en 1959, el General Fulgencio Batista fue derrotado por Fidel Castro y en 1960, el Coronel José María Lemus de El Salvador completó la lista de los militares en desgracia. No quedaban mas que Trujillo en la República Dominicana y Stroessner en Paraguay.

Esos cambios no significaban una modificación radical de la estructura del poder o un desplazamiento definitivo de los militares en todos los países, como ocurrió en Cuba y tal vez en Colombia, sino fueron síntomas de una cierta tendencia a - encaminarse hacia un proceso democrático. Sin embargo, a par - tir de 1961 los militares empezaron de nuevo a manifestar su poderío en la vida nacional de los países latinoamericanos.

En agosto de 1961, los militares brasileños obligaron a las autoridades civiles a modificar la Constitución para disminuir los poderes del Presidente de la República antes de que el Vicepresidente João Goulart asumiera la presidencia; en no - viembre de 1961, el ejército ecuatoriano, en una tentativa de impedir el acceso del Vicepresidente Carlos Julio Arosemena a la presidencia, fue derrotado por la fuerza aérea; en abril -

de 1962, los coroneles guatemaltecos sustituyeron a todos los miembros del gabinete ministerial del Presidente Ydígoras Fuentes; en mayo-junio de 1962, elementos de las fuerzas navales de Venezuela trataron de derribar el gobierno de Rómulo Betancourt. Pero esas acciones militares no tuvieron bastante importancia como para exigir una toma de posición oficial por parte de los Estados Unidos. Los casos más relevantes en este sentido fueron los de Argentina (marzo de 1962), de Perú (junio de 1962), de Guatemala (marzo de 1963), de Ecuador (julio de 1963), de la República Dominicana (septiembre de 1963) y de Honduras (octubre de 1963).

El Caso de Argentina.

Inconformes con los resultados de las elecciones de parlamentarios y gobernadores del 18 de marzo de 1962, que dieron a los peronistas el 35 por ciento de los votos, el control de ciertos gobiernos locales, inclusive Buenos Aires, y cierto número de sillones en el Congreso nacional, los militares argentinos solicitaron del Presidente Arturo Frondizi algunas medidas antiperonistas como la anulación de las elecciones. El Presidente no accedió a todas las exigencias de los militares, quienes le encarcelaron, disolvieron el Congreso y, para salvar la fachada constitucional, instalaron en el poder al Presidente del Senado, José María Guido.^{99/}

^{99/} Robert N. Burr, Our Troubled Hemisphere. Perspectives on United States-Latin American Relations, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1967, pp. 119-122.

Se trató claramente del derrocamiento de un gobierno constitucional por un golpe militar. Washington hizo cuanto pudo para evitarlo; los diplomáticos norteamericanos en Buenos Aires recibieron instrucciones de disuadir a los militares de "dar el golpe", "previniendo a los generales y almirantes argentinos que dicho acto chocaría con los objetivos de libertad política de la Alianza para el Progreso".^{100/} A pesar de todo, Frondizi fue encarcelado y la Administración Kennedy, que consideraba anteriormente al golpe como contrario a los objetivos de libertad política de la Alianza para el Progreso, continuó con los programas de asistencia militar y de ayuda económica en el marco de la Alianza para el Progreso, so pretexto de que el proceso constitucional y democrático no había sido interrumpido; pues el Presidente del Senado había asumido la presidencia de la República conforme con la Constitución argentina.

La actitud blanda de la Administración Kennedy hacia los militares argentinos tiene dos explicaciones posibles: la hostilidad histórica entre los peronistas y Washington, que se remonta hasta el Gobierno de Perón, y, por otra parte, la posición asumida por el Gobierno de Frondizi en la Conferencia de Punta del Este de enero de 1962, en la que la delegación argentina se negó a votar la expulsión de Cuba de la Organiza

^{100/} Edwin Lieuwen, Generales contra Presidentes en América Latina, Siglo Veinte, Buenos Aires, 1965, pp. 7-11.

ción de los Estados Americanos, aunque pocos días antes del golpe Frondizi rompiera las relaciones con Cuba. Pero ya la intención del golpe había madurado.

Además, a pesar de las buenas relaciones entre Buenos Aires y Washington, Frondizi trataba de mantenerse en equilibrio entre los militares y los peronistas, el apoyo de esos últimos fue decisivo en su triunfo en las elecciones presidenciales de 1958. Este juego de báscula, ni los militares argentinos, ni Washington, podían aceptarlo con beneplacito. Así, la política indefinida de Frondizi fue seguida por una política clara, abierta de los militares quienes no sólo apoyaron en la Organización de los Estados Americanos la proposición norteamericana de poner a Cuba en "cuarentena" con motivo de la crisis de los cohetes en octubre de 1962, más aún participaron con dos "destroyers" y un escuadrón de aviones en el bloqueo de Cuba.^{101/}

Cualesquiera que fueran los motivos del comportamiento de la Administración Kennedy hacia los militares argentinos, se abrió con él la primera grieta en el edificio teórico de su política hacia América Latina, por la cual pasarían los militares peruanos tres meses después.

^{101/} Robert N. Burr, op. cit., p. 122.

El Caso de Perú.

El golpe militar peruano del 18 de julio de 1962 fue la reproducción del golpe argentino con sólo una diferencia de - estilo: los militares argentinos instalaron en el poder a un títere, el Presidente del Senado, mientras que en Perú una -- Junta militar se apoderó directamente de las riendas gubernamentales. De hecho, inconformes con los resultados de las elecciones presidenciales del 10 de junio de 1962, en las cuales Víctor Haya de la Torre obtuvo el mayor número de votos - sin conseguir el porcentaje requerido por la Constitución para ser electo, los militares peruanos, previniendo la eventual elección de su enemigo histórico por el Congreso, depusieron - por las dudas al Presidente Manuel Prado, disolvieron el Congreso y se instalaron en el poder.

El Embajador norteamericano en Lima, James Loeb, había - repetido a los militares peruanos las mismas recomendaciones hechas tres meses antes a los militares argentinos y el resultado fue lo mismo en ambos casos. Como la diferencia de estilo entre el golpe peruano y el golpe argentino no dejó ninguna alternativa, ningún argumento constitucional especioso a - la Administración Kennedy, Washington cambió también de estilo. La reacción fue rápida; era necesario hacer respetar los principios básicos de la Alianza para el Progreso. El mismo día 18, el Departamento de Estado dió a conocer un comunicado en el que deploró el golpe y anunció la suspensión de las relaciones diplomáticas con Lima. Al día siguiente, la Casa --

Blanca emitió un comunicado señalando que los militares peruanos habían contravenido los principios de la Alianza para el Progreso al deponer un gobierno constitucional y democrático, ya que "la Declaración de los Pueblos de América establece como objetivo el mejorar y reforzar las instituciones democráticas mediante la aplicación del principio de la autodeterminación de los pueblos". El mismo día 19, el Departamento de Estado anunció la cesación de todo contacto diplomático con la Junta de gobierno peruana así como la suspensión de los programas de ayuda.^{102/}

Sin embargo, muchos gobiernos latinoamericanos no quisieron seguir la posición norteamericana y reconocieron -Argentina el primero- al gobierno militar peruano, "poniendo en tela de juicio el derecho de los Estados Unidos a asumir el papel de policía de la democracia en América Latina".^{103/} Aislado y desanimado, el gobierno norteamericano anunció el 17 de agosto de 1962 el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Perú y la reanudación de los programas de ayuda, porque "la Junta ha decretado la restauración de las garantías constitucionales de las libertades civiles ... ha fijado la fecha del 9 de junio de 1963 para la celebración de elecciones libres ... ha garantizado el pleno ejercicio de los derechos electorales por todos los partidos políticos ... ha dado pasos importantes hacia el restablecimiento del gobierno constitu-

^{102/}U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVII, Núm. 1206, August 6, 1962, pp. 213-214.

^{103/}Lieuwen, Generales contra Presidentes, p. 166.

cional", 104/

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la Junta militar de Perú fundó un precedente más importante que en el caso de Argentina. Ya no era necesario salvar la cara, instalando "constitucionalmente" a un títere en el poder; los militares latinoamericanos, de ahí en adelante, podrían instalarse en el poder y, a cambio del reconocimiento de los Estados Unidos, hacer la promesa de organizar las elecciones en un tiempo razonable y proclamar las garantías constitucionales de las libertades civiles.

El Caso de Guatemala.

La nueva receta se conocía en Guatemala. Además, la situación interna era bastante favorable para un golpe militar que Washington podría aceptar, sacrificando, claro, los principios de la Alianza para el Progreso. El régimen de Ydígoras Fuentes estaba considerado como un gobierno corrompido e ineficaz; más aún, 1963 fue un año de elecciones para la presidencia de la República. Juan José Arévalo, quien inició la revolución social de 1944 en Guatemala y se presentó como candidato en las elecciones de 1963, parecía tener muchas posibilidades de triunfar. Sin embargo, Arévalo no era aceptable para

104/ U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVII, Núm. 1210, September 3, 1962, pp. 348-349.

los militares que derrocaron a Jacobo Arbenz en 1954; tampoco Arévalo era aceptable para Washington, pensaron los militares guatemaltecos. Entonces con un gipe podrían deshacerse de -- Ydígoras y de Arévalo. "Sabían [los militares] que desde hacía mucho tiempo los Estados Unidos estaban descontentos con el inepto, corrompido y retrógrado gobierno del Presidente -- Ydígoras, y además estaban seguros de que el gobierno Kennedy se sentía muy inquieto ante la real perspectiva de que Juan -- Arévalo a quien se consideraba muy hostil a los Estados Unidos, ascendiera a la presidencia si se celebraban elecciones".^{105/}

Ese pudo haber sido el cálculo de los militares de Guatemala y acertaron; pues, después de desterrar al Presidente Ydígoras, disolver el Congreso, suspender la vigencia de la Constitución, declarar prohibida toda actividad política e instalarse en el poder el 30 de marzo de 1963, Washington reconoció el nuevo gobierno el 17 de abril, o sea tres semanas después, a cambio de una promesa a la peruana.^{106/} Sin embargo, parece que el comportamiento de Washington en este caso pudiera haber tenido otros motivos que los que sirvieron de base al cálculo de los propios militares.

En primer lugar, como Arévalo era el candidato presidencial más susceptible de ganar las elecciones y al mismo tiem-

^{105/} Lieuwen, Generales contra Presidentes, p. 166.

^{106/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVIII, Núm. 1245, May 6, 1963, p. 703.

po inaceptable para los militares, se reprodujo potencialmente en Guatemala una situación parecida a la de Argentina, en donde los peronistas salieron triunfadores de las elecciones de parlamentarios y gobernadores, lo que provocó un golpe contra Frondizi; una situación potencialmente semejante a la de Perú también en la que el Partido aprista ganó virtualmente las elecciones presidenciales, lo que originó el golpe contra Prado. Se puede pensar en que Washington aceptó el golpe guatemalteco contra Ydígoras, porque se hubiera producido en caso de triunfo de Arévalo en las elecciones.

En segundo lugar, es poco probable que la candidatura de Arévalo y su posible triunfo hayan provocado alguna inquietud en Washington. Al contrario, el pasado de Arévalo le señalaba como el tipo de candidato deseado por el gobierno de Kennedy; sin embargo, "los lobbies de la United Fruit Company y los estrategas de la C.I.A. pensaban de otra manera ... El conformismo democrático de Arévalo y su anticomunismo declarado hubieran podido tranquilizar a militares menos hostiles al análisis político que los de Guatemala. Atrás de la acción de los militares guatemaltecos se podía descubrir el eterno miedo de algunos ricos hostiles a la menor reforma y decididos a postergar cuanto puedan la hora de una elemental justicia social".^{107/}

De esta manera, se puede considerar el derrocamiento de

^{107/} Marcel Niedergang, Les 20 Amériques Latines, Tome 3, Editions du Seuil, Paris, 1969, p. 91.

Ydígoras, o mejor dicho el golpe militar en sí, como una derrota más a los principios de la Alianza para el Progreso.

El Caso de Ecuador

En este caso, el comportamiento de la Administración Kennedy se aparentaba a una violación deliberada de los principios de su política latinoamericana. Todo parecía indicar que Washington esperaba este golpe realizado el 11 de julio de 1963 en contra del Presidente Carlos Julio Arosemena, quien se había negado a romper las relaciones con Castro. Pues "cuando se dió el golpe, -escribió Lieuwen- ni siquiera se formuló la acostumbrada protesta en defensa de la libertad política y de la democracia. En todo caso, el Embajador Birnbaum señaló -- que el golpe era probablemente algo bueno y los funcionarios del Departamento de Estado se hicieron eco de esa opinión. Se elogió a la Junta por su 'sentido misionero' y por sus conceptos progresistas, y menos de tres semanas después se concedió el reconocimiento a cambio de la promesa de que se celebrarían elecciones en un período 'razonable'. No se interrumpieron los programas de ayuda militar y económica".^{108/}

Más aún, los militares ecuatorianos no dieron, como en los casos anteriores, la garantía de organizar elecciones en un período fijo, sino manifestaron su voluntad de mantenerse

^{108/} Lieuwen, Generales contra Presidentes, p. 170.

en el poder "hasta que fuera posible celebrar elecciones". En base al reconocimiento, el comunicado del Departamento de Estado del 31 de julio, se contentó con tomar buena nota de la posibilidad, indicada por la Junta del Ecuador en declaraciones públicas, de que se volviera a las normas constitucionales "en menos de dos años". Solamente hubo en este documento la reserva de que el gobierno de los Estados Unidos no consideraba el apoderamiento de las riendas gubernamentales por los militares como un "sustituto aceptable de los procedimientos constitucionales".^{109/}

Aceptable o no, la Junta fue reconocida sacrificando el idealismo democrático declarado en aras de un objetivo inmediato: desembararse de un gobierno constitucional al que Washington consideraba hostil a sus intereses.

Los Casos de la República Dominicana y de Honduras.

Los golpes militares en la República Dominicana contra Juan Bosch y en Honduras contra Ramón Villeda Morales se realizaron respectivamente los días 26 de septiembre y 3 de octubre de 1963. Como en el caso peruano, la reacción de Washington - fue rápida: suspensión de las relaciones diplomáticas y de los programas de ayuda. El contraste del comportamiento del gobierno de los Estados Unidos con respecto a esos dos últimos

^{109/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLIX, Núm. 1260, August 19, 1963, pp. 282-283.

casos con la actitud blanda hacia los militares ecuatorianos reflejaba el discernimiento con que la Administración Kennedy aplicaba los principios de su política latinoamericana. El 4 de octubre de 1963, el Secretario de Estado Dean Rusk declaró: "El establecimiento y el mantenimiento de gobiernos representativos y constitucionales son elementos esenciales de la Alianza para el Progreso ... En las condiciones que prevalecen actualmente en Honduras y la República Dominicana, no es posible que los Estados Unidos colaboren eficazmente en el Programa de la Alianza para el Progreso".^{110/}

Sin embargo, no hubo objetivamente ninguna diferencia -- entre el golpe militar de Ecuador y los golpes de la República Dominicana y Honduras. Se trataba en todos los casos de -- derrocamiento de gobiernos constitucionales. Sólo se puede -- notar que el Presidente Carlos Julio Arosemena de Ecuador se tomaba cierta libertad en sus discursos en que manifestaba -- un cierto antiamericanismo y, además, se negaba a romper con Castro, mientras que Juan Bosch y Ramón Villeda Morales habían declarado su posición anticomunista y anticastrista, y manifestaban sus tendencias reformistas y proamericanas.

Según Lieuwen, los diplomáticos norteamericanos explicaron que la actitud de Washington hacia los militares dominicanos

^{110/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLIX, Núm. 1269, October 21, 1963, p. 624.

nos y hondureños se debía a que el militarismo latinoamericano había ido demasiado lejos, que los golpes eran graves amenazas a todo el programa de la Alianza para el Progreso y que de ahí en adelante Washington se proponía respaldar firmemente los principios de la libertad política y de la democracia.^{111/}

No obstante, esa actitud firme hacia los militares conforme con los principios de la Alianza para el Progreso, iba a ceder ante las conveniencias de la praxis política. Según algunos autores, la Administración Kennedy examinaba la posibilidad de reconocer a los gobiernos militares de Honduras y la República Dominicana, cuando sobrevino el trágico acontecimiento de Dallas, el 22 de noviembre de 1963. Pertenecería a la Administración Johnson de llevar a cabo esa posibilidad el 14 de diciembre de 1963, utilizando los mismos argumentos tradicionales: "Los dos regímenes de Honduras y la República Dominicana han tomado decretos fijando el plazo para la celebración de elecciones y el regreso a gobiernos representativos y constitucionales. Ambos regímenes han dado seguridades públicas de respeto de las libertades civiles, de la libertad de acción de los partidos políticos..."^{112/}

Del comportamiento de la Administración Kennedy hacia los golpes militares queda la impresión de que existía la intención

^{111/} Lieuwen, Generales contra Presidentes, pp. 170-171.

^{112/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLIX, Núm. 1279 - December 30, 1963, pp. 997-998.

deliberada de contar con las fuerzas armadas para realizar los objetivos políticos de los Estados Unidos en América Latina. - De hecho, en ninguno de los casos mencionados arriba, se manifestó la menor intención de alejarse de los Estados Unidos; al contrario, los regímenes militares se apresuraron a declarar su anticomunismo y solicitar el reconocimiento del gobierno americano. Además, esta impresión está reforzada por las implicaciones prácticas del concepto de seguridad interna, en el - que parecía predominar la preocupación de preparar los militares a asumir las responsabilidades gubernamentales.

2.- La Seguridad Interna y sus Implicaciones Prácticas.

Para cualquier observador de la evolución socio-política de América Latina, la característica más sobresaliente de la región en su conjunto es la inestabilidad de las instituciones políticas. La formación histórica de los Estados latinoamericanos parece estar a la base de esta inestabilidad, si se toma en cuenta los diferentes elementos étnicos, las diferentes corrientes culturales e ideológicas que han contribuido a la contextura de los países latinoamericanos desde la colonización europea hasta hoy. De hecho, si los colonizadores llegaron a imponer a las poblaciones autóctonas su lengua, su sistema de organización administrativa, no alcanzaron sin embargo, a destruir por completo la personalidad, la idiosincrasia de esas poblaciones cuya buena parte se replegaba a sus cos -

tumbres ancestrales. Así se formaba una primera yuxtaposición de pueblos, de valores sin otras relaciones que las que necesitaba el sistema de esclavitud. Llegó la independencia que no significaba nada más que la culminación de la contradicción de intereses y las divergencias de opiniones entre criollos y ex-colonizadores. En esas circunstancias, los nuevos Estados latinoamericanos surgieron de una ambivalencia cultural básica, de las contradicciones entre los grupos dominantes. No existía el "sentir común", indispensable para la formación de Estado-Nación; el único símbolo de unión era el aparato administrativo estatal.

Se podía esperar con el tiempo un mestizaje cultural que superara la ambivalencia fundamental y facilitara la unidad nacional; pero eso se produjo sólo en cierto grado y en pocos países bajo la férula de un dictador integracionista, como Rosas en Argentina. Sin embargo, apenas empezado el proceso de integración nacional en algunos países, se trasladaron a América Latina las rivalidades nacidas de la búsqueda del equilibrio de poder en Europa. Después de la "europeización", ha venido la "americanización"; y paralelamente a ésta, ha surgido la "sovietización". El resultado de todas esas codicias es que todavía existen en América Latina Estados desgarrados, en los que se pueden distinguir ideologías que se excluyen, -- patrones de relaciones asimétricas como latifundistas-peones; todo eso dificultando las comunicaciones necesarias para la -

formación de un consenso nacional.

De esta situación histórica que engendra la inestabilidad de las instituciones políticas, emergen las fuerzas armadas - como factor de estabilización. De hecho, en la mayoría de los países latinoamericanos las fuerzas armadas constituyen la ingtitución mejor organizada en la que se refleja el éxito del esfuerzo de trasplante de las instituciones europeas o norteamericanas en América Latina. A pesar de ciertas rivalidades internas, inherentes a todo grupo humano, "l'esprit de corps" -- queda como la característica principal generalmente reconocida a las organizaciones militares latinoamericanas.

Actuando en países en donde es difícil llegar a un consenso nacional que posibilite un cierto grado de estabilidad de - las instituciones políticas, las fuerzas armadas aparecen como la única garantía del orden interno. De ahí su misión de brazo represivo al servicio del poder gubernamental, pues "cuando los gobiernos son una expresión unilateral del cuerpo social, el empleo de la fuerza bruta no puede rechazarse con una actitud ciudadana responsable, que tuviera la posibilidad de manifestarse a través de las diversas instituciones, patrimonio de una sociedad pluralista, en cuyo desarrollo todos participan"^{113/}

^{113/} Kalman H. Silvert, "Las transformaciones políticas en América Latina", en Los Estados Unidos y América Latina por - Herbert L. Matthews y K. H. Silvert, Editorial Grijalbo, - México, 1967, p. 140.

Las consideraciones anteriores pueden explicar en gran parte la concepción muy fuerte en los Estados Unidos de que las fuerzas armadas latinoamericanas representan la única institución capaz de garantizar la estabilidad, la expresión política de los pueblos latinoamericanos. En 1961, una misión de estudio del Senado americano, después de un recorrido en América del Sur, aconsejó al gobierno americano tomar una actitud favorable hacia los militares, argumentando: "Estamos convencidos de que los militares son no sólo las únicas fuerzas de estabilización, sino también ellos promueven instituciones democráticas y cambios progresivos de carácter socio-económico".^{114/}

Claro que los militares son quienes hacen y deshacen los gobiernos en muchos países latinoamericanos o al menos están en posición de intervenir de manera decisiva en cualquier momento, sin embargo, eso constituye una debilidad de las estructuras políticas civiles que no convendría explotar, sino remediar.

Parece que el programa de adiestramiento contra la insurrección tendía a explotar esa debilidad, si se refiere a la declaración siguiente del Secretario de Defensa McNamara:

"Probablemente el mayor dividendo de nuestra inversión en asistencia militar proceda del adiestramiento de oficiales escogidos y especialistas claves en nuestros

^{114/} Citado por John Saxe-Fernández, op. cit., p. 82.

institutos militares y centros de entrenamiento ubicados en los Estados Unidos y en ultramar. Estos estudiantes son seleccionados por sus países para convertirse en instructores al regresar a la patria. - Pasan a ser los líderes, los hombres que poseen el conocimiento técnico y lo imparten a sus tropas. No - necesito abundar acerca de la importancia de tener en puestos de conducción a hombres que conocen por sí mismos cómo hacen las cosas y cómo piensan los norteamericanos. No hay precio que podamos pagar por tener amigos entre los hombres de esta clase".115/

Además de la preparación adecuada de los militares latinoamericanos para la contrainsurrección, es obvio que el entrenamiento tenía otro objetivo político que consistía en cultivar relaciones de amistad con los militares, considerados como futuros dirigentes políticos de sus países respectivos.

Por otra parte, la asistencia militar tendía a cambiar la mentalidad de los militares latinoamericanos para hacer de ellos militares profesionales que se alejaran de la política, según el planteamiento oficial de los Estados Unidos. Efectivamente en un informe de Frank K. Sloan, Consejero Delegado del Secretario de Defensa para el Programa de Asistencia militar a América Latina, se señalaba esa preocupación en los términos siguientes:

"El bien conocido papel político de las fuerzas militares en América Latina es un producto de la historia y de la cultura de esta área del mundo. La modificación de las pautas tradicionales profundamente enraizadas es necesariamente un proceso lento. Sin

115/ U.S. House of Representatives, Committee on Appropriations, Hearings, Foreign Assistance Act of 1963, p. 359.

embargo, el peso total de la asistencia militar de los Estados Unidos está dado en el sentido de ayudar a los países latinoamericanos a establecer fuerzas militares políticamente responsables hacia el control civil y deseosas de tomar parte constructiva en el desarrollo de la democracia representativa y constitucional. Nuestras actividades de entrenamiento están dirigidas especialmente hacia este objetivo, en particular aquellas que traen oficiales latinoamericanos a los Estados Unidos, donde ellos pueden ver y experimentar los beneficios de los procesos democráticos ... En algunos países de América del Sur, las fuerzas militares son la única institución con la suficiente estabilidad para resistir el golpe comunista y buscamos asegurar su continuada capacidad para hacer frente a la amenaza, conteniendo al mismo tiempo sus impulsos de tomar el control directo".^{116/}

De la precedente cita, se destaca en primer lugar el esfuerzo de explicar o justificar la distorsión entre las predicciones de la Administración Kennedy con respecto a los gobiernos militares y su comportamiento hacia los golpes militares; en segundo lugar, se desprende la intención deliberada de servir a las fuerzas militares para contrarrestar la amenaza comunista, las fuerzas militares siendo la única institución capaz de garantizar la estabilidad interna.

Es cierto que los militares latinoamericanos han manifestado siempre un interés en intervenir en el proceso político de sus países respectivos y sería exagerado hacer responsable a la asistencia militar de los golpes militares. Sin embargo, ellos han encontrado un incentivo más en la estrategia de la

^{116/} U.S. Senate, Committee on Appropriations, Hearings, Foreign Assistance Act of 1964, p. 759.

seguridad interna. Existe una contradicción clara entre la asignación a las fuerzas militares de la misión de enfrentar la amenaza comunista, que es una tarea esencialmente socio-política, y el deseo de refrenar sus impulsos a apoderarse de las riendas gubernamentales. Se sabía muy bien en Washington que la amenaza comunista era un problema socio-político, pues en la contrainsurrección se había incluido la acción cívico-militar. Pero como resultado del excelente entrenamiento que habían recibido en acción cívica, los militares llegaron a ser más impacientes en cuanto a la ineficacia real o imaginaria de los gobiernos civiles; con la preparación rudimentaria que habían recibido en ciencias políticas y económicas y habiendo sido responsables de la seguridad interna contra el comunismo y del desarrollo económico y social, estaban convencidos de que podían gobernar mejor a sus países que los civiles. A este respecto, es curioso notar que en todos los casos de golpes militares mencionados anteriormente, dos motivos habían sido presentados para justificarlos ante la opinión pública nacional e internacional: enfrentar una amenaza comunista y salvar al país del desgobierno de los civiles.

Resulta que la búsqueda de la seguridad interna había -- llevado a una militarización más acentuada de la actividad política en América Latina; en lugar de preparar a militares profesionales que actuaran bajo el control directo de líderes políticos civiles, se formaron militares políticos quienes se -

consideraron responsables por la definición y delegación de la autoridad política. En estas condiciones, "las estructuras políticas civiles tradicionalmente débiles frente a los militares, son reducidas a una impotencia virtual".^{117/}

Cabe mencionar otra implicación del concepto de la seguridad interna, derivada del uso de las fuerzas militares latinoamericanas en la lucha contra el comunismo y es la internacionalización de los conflictos nacionales.

"Si profundizamos en el análisis de los hechos y documentos producidos en los últimos años, -escribió Octavio Ianni- verificamos que ya se llevó a cabo la internacionalización de los conflictos nacionales. Esto es, las manifestaciones más profundas de las luchas de clases, en el plano nacional, son objeto ya de compromisos o acuerdos políticos y militares entre los gobernantes de los países de América Latina y los Estados Unidos. En este sentido parece estar en curso una guerra civil internacional en América Latina".^{118/}

En apoyo a su opinión, Ianni citó a Andréas Papandréou, -quien escribió:

"De hecho, América Latina es el mejor ejemplo de esa nueva clase de alianza creada entre los servicios militares, los servicios de espionaje y los grandes intereses económicos estadounidenses, lo que constituye la base social de un nuevo sistema de imperialismo. Este neo-imperialismo combina dos formas de acción, una estrategia de conjunto en una perspectiva política de bloques, y una política sistemática de infiltración económica. La alianza es válida en los dos sentidos, intervención y dictadura militar (que

^{117/} John Saxe-Fernández, *op. cit.*, p. 87.

^{118/} Octavio Ianni, Imperialismo y Cultura de la Violencia en América Latina, Siglo Veintiuno, México, 1970, p. 31.

supuestamente sirven para liquidar un riesgo de revolución) sirviendo para destruir los intereses económicos nacionales, mientras que las implantaciones industriales y comerciales estadounidenses sirven de pantalla a las operaciones de la C.I.A. En América Latina, el progreso económico y social y las instituciones democráticas son los que salen perdiendo".^{119/}

Como lo sugiere el texto de Papandréou, especialmente la frase "una estrategia de conjunto en una perspectiva política de bloques", la internacionalización de los conflictos nacionales es una consecuencia de la guerra fría, de la lucha entre los Estados Unidos y la Unión Soviética para conservar respetivamente a sus países "clientes" y adquirir nuevos. De esta manera, la internacionalización de los conflictos nacionales tiene dos dimensiones y no es el resultado de la sola acción de los Estados Unidos: de un lado, los Estados Unidos están ayudando a sus aliados para mantener la estabilidad o el "statu quo"; y del otro lado, la Unión Soviética está apoyando a sus aliados para amenazar o compartir la influencia norteamericana en América Latina. En apoyo a esta última afirmación, se puede tomar siempre de Octavio Ianni la cita siguiente de Amitai Etzioni, quien dijo:

"Los Estados Unidos y la URSS están compitiendo por la mente de los pueblos de los tres continentes subdesarrollados. Están motivados en parte por consideraciones humanitarias (siendo países 'ricos' en un mundo de 'pobres'), en parte por una búsqueda de ventajas comerciales o protección de inversiones y, aun en parte, por consideraciones de prestigio, po-

^{119/} Idem, p. 45.

der y seguridad. Ambos lados están evaluando la posición mundial relativa de los dos bloques en términos de sus éxitos o fallas en el mundo subdesarrollado".120/

Bajo esas condiciones, la única salida que queda a los países subdesarrollados es de reforzar su cohesión interna, - establecer gobiernos eficaces y ordenados que sean por lo menos la expresión de la mayoría de las poblaciones o que descansen sobre un amplio consenso nacional y no sobre la fuerza bruta; eso, para conservar su independencia en medio de las superpotencias que tienden a desgarrarlos más de lo que están.

120/ Idem, pp. 70-71.

CAPITULO III

LA AYUDA ECONOMICA

[A pesar de la gran importancia reconocida a la asistencia militar como instrumento de su política latinoamericana, la Administración Kennedy estaba consciente de la necesidad de la ayuda económica en general. La estabilidad interna no podía lograrse sólo mediante el esfuerzo militar, pues las amenazas de subversión, de insurrección, de guerrilla eran principalmente consecuencias de la precaria situación socio-económica de las masas; la cual orillaba a ciertos grupos a realizar actividades subversivas en búsqueda de un mejoramiento de sus condiciones de vida.

El propio Presidente Kennedy reconoció los límites del es fuerzo esencialmente militar con respecto al problema de la seg uridad interna, al declarar:

"Nos equivocáramos gravemente si consideramos sus problemas (de los países subdesarrollados en general) solamente bajo el punto de vista militar, por que ni las armas, ni los ejércitos, por poderosos que sean, pueden ayudar a estabilizar los gobiernos que no pueden o quieren llevar a cabo las reformas y el desarrollo económico y social. Los pactos militares no pueden ayudar a las naciones cuya injusticia social y cuyo caos económico invitan a la insurgencia, la penetración y la subversión. Los más hábiles esfuerzos de contraguerrillas no pueden tener éxito donde la población local se halla demasiado sumergida en su propia miseria, para preocuparse

del avance comunista". ^{121/}

Además del reconocimiento de las limitaciones de la acción militar para crear una estabilidad interna duradera, se desprenden de la anterior declaración del Presidente Kennedy tres preocupaciones principales:

- a) la incapacidad o la negativa de los gobiernos de los países subdesarrollados a llevar a cabo las reformas y el desarrollo económico y social;
- b) la revolución de las aspiraciones crecientes de los pueblos de los países subdesarrollados;
- c) la penetración comunista.

El comportamiento de los gobiernos frente a la revolución de las aspiraciones crecientes de los pueblos sería asunto interno de los países subdesarrollados, si no existiera el peligro de la penetración comunista, la cual, en última instancia, implicaría:

- "- la debilidad del mundo libre y el fortalecimiento del mundo comunista;
- la pérdida progresiva para los Estados Unidos de sus amigos extranjeros y nuestro eventual aislamiento;
- la pérdida de las fuentes de abastecimiento en productos y materias primas de que dependen en gran parte o totalmente los Estados Unidos y las demás naciones libres;
- la pérdida de mercados para los productos de los Estados Unidos". ^{122/}

^{121/} Presidente Kennedy, "Mensaje al Congreso de los Estados Unidos sobre Urgentes Necesidades Nacionales", 25 de mayo de 1961, en

^{122/} Public Papers of the Presidents of the United States, Año 1961. Roger W. Tubby, Assistant Secretary for Public Affairs, en - "Address made before the Oklahoma Press Association at Oklahoma City", Jan. 26, 1962, U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVI, Núm. 1182, Feb. 19, 1962, p. 301.

Chester Bowles, Consejero del Presidente Kennedy para los Asuntos de Africa, Asia y América Latina, pensaba que era de suma importancia para los Estados Unidos intervenir en la revolución de las aspiraciones crecientes de los pueblos de los países subdesarrollados. Bowles planteaba el problema de la manera siguiente:

"De repente, las masas han descubierto que sus tradicionales desgracias -enfermedad, injusticia social, analfabetismo, hambre y pobreza- no hacen parte del plan de Dios para los desafortunados, sino males a combatir y vencer. Esas masas saben ahora que existen medios por los cuales sus condiciones de vida pueden ser mejoradas y ellas están decidiendo mejorarlas. Pero ¿por qué debemos estar interesados en este problema? La respuesta es sencilla: Si los Estados Unidos fueran separados de Asia, Africa y América Latina, se encontrarían en un aislamiento político y económico que representaría una grave amenaza a nuestra sobrevivencia nacional. Replegados sobre nosotros mismos, no tendríamos acceso a las materias primas esenciales como manganeso, estaño, cobre, cinc y caucho. Con sólo 6 por ciento de la población mundial en un mundo cada vez más antagónico, llegaríamos rápidamente a ser un Estado-guarnición en plena retirada en la lucha para el futuro".123/

Para evitar esa situación, era necesario ayudar a los gobiernos de los países subdesarrollados a contener las aspiraciones económicas y sociales de sus pueblos respectivos en vías constructivas y pacíficas; de lo contrario, esos pueblos caerían bajo la influencia de extremistas de derecha o de iz-

123/ U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVI, Núm. 1184, March 5, 1962, p. 372; Address made before a regional foreign policy briefing conference at St. Paul, Minnesota, on Feb. 2, 1962.

quierda que no compartían los puntos de vista norteamericanos; de ser así, se formarían nuevas chinas y cubas comunistas. Tal era el razonamiento de los dirigentes de Washington que servía de base a la ayuda económica al exterior, específicamente a los países subdesarrollados. Se trataba de crear, mediante la ayuda económica, un mundo "que ve las cosas más o menos como las vemos nosotros".^{124/} En otros términos, la ayuda económica se presentaba, como lo escribieron Gunnar Myrdal y Jan Tinbergen, como el instrumento normal del Estado paternalista, destinado a promover una sociedad internacional integrada.^{125/}

En esta perspectiva general, se situaba la ayuda económica a América Latina a través del programa de la Alianza para el Progreso.

^{124/} Staff of the Committee on Foreign Relations United States Senate, Survey of the Alliance for Progress, The Political Aspects, Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs, U.S. Government Printing - Office, Washington, 1967, p. 2.

^{125/} Citados por Edward S. Mason, Foreign Aid and Foreign Policy, Harper and Row, New York, 1964, pp. 28-29.

A.- La Alianza para el Progreso y los Objetivos Políticos de la Administración Kennedy.

La Administración Kennedy, desde el principio, se enfrentaba a un dilema, constituido por la naturaleza de los grupos políticos más influyentes en la mayoría de los países latinoamericanos. A grandes rasgos, el panorama político parecía dominado por dos grupos: uno, apegado fuertemente a las estructuras vetustas, a la sociedad tradicional y que temía que la modernización o cualquier cambio afectara su poder, sus ingresos, sus privilegios, en breve su seguridad basada en el modo de vida tradicional; constituían principalmente este grupo la oligarquía terrateniente y los militares. Frente a este grupo, se encontraban los izquierdistas, estimulados por el triunfo de la revolución cubana y que representaban las fuerzas de cambio. Una toma de posición de Washington en este conflicto de fuerzas sociales comportaba una serie de riesgos para los Estados Unidos.

Era obvio que la Administración Kennedy, aun por liberal que pudiera ser, no podía apoyar a los izquierdistas. Pues, además de las divergencias ideológicas, la experiencia de la revolución cubana había probado que la doctrina Monroe ya no era inviolable y se vislumbraba la posibilidad de una crisis en América con la oferta de Khrushchev, en julio de 1960, del apoyo de los misiles soviéticos a Cuba en caso necesario. Por

otra parte, sostener a la antigua clase dirigente y a los militares sería adoptar un comportamiento muy peligroso a largo plazo; el régimen comunista que surgió en Cuba después de Batista y la confusión que siguió al asesinato de Trujillo en República Dominicana fueron ejemplos muy significativos de ello para -- Washington.

Frente a este dilema, la Administración Kennedy optó por la tercera vía, la intermedia entre los conservadores y los izquierdistas; tomó posición a favor de los moderados o reformistas, representados por líderes como Juan Bosch en la República Dominicana, Rómulo Betancourt en Venezuela, José Figueres en Costa Rica, Alberto Lleras Camargo en Colombia, Ramón Villeda Morales en Honduras, etc. A partir de esta elección, la política de ayuda a América Latina tendería a hacer posible una transición evolutiva, gradual, progresiva hacia el cambio de tal manera que el mundo latinoamericano viera las cosas como las veía Washington, sin que un grupo poderoso tuviera la -- tentación de recurrir a la represión social y política o a medidas extremistas para promover el cambio necesario.^{126/}

^{126/} Staff of the Committee on Foreign Relations United States Senate, op.cit., p. 4; y Massachusetts Institute of Technology, Center for International Studies, Economic, Social and Political Change in the Underdeveloped Countries and Its Implications for United States Policy, Study No. 12 prepared at the request of the Committee on Foreign Relations United States Senate; U.S. Government Printing Office, - Washington, 1960, pp. 60-62.

El tercer camino que el Presidente Kennedy llamó la --- "revolución pacífica de la esperanza" (peaceful revolution of hope) rechazaba cualquier tiranía tanto de derecha como de izquierda y patrocinaba gobiernos reformistas, capaces de mantener las aspiraciones de las masas o la voluntad de cambio dentro de los límites compatibles con los intereses de los Estados Unidos, por la satisfacción de "las necesidades fundamentales de los pueblos de las Américas ... dentro de un marco - de instituciones democráticas". Pues

"... si no estamos dispuestos a consagrar nuestros recursos y nuestras energías a la tarea de conseguir el progreso social y el desarrollo económico, entonces nos enfrentaremos con el grave e inminente peligro de que los pueblos desesperados recurran al comunismo o a otras formas de tiranía como su única esperanza de conseguir un cambio. Fuerzas -- bien organizadas, hábiles y provistas de abundante dinero los incitan constantemente a seguir este -- camino".127/

Es posible, entonces, señalar los objetivos políticos que fueron asignados a la Alianza para el Progreso: controlar el potencial revolucionario de los países latinoamericanos mediante la combinación hábil de la evolución con la contrarrevolución y paralizar la influencia de la revolución cubana. Los - dirigentes de Washington no disimularon sus verdaderas inten -

127/ President Kennedy, "Special Message to the Congress requesting Appropriations for the Inter-American Fund for Social Progress and for Reconstruction in Chile", March 14, 1961, en Public Papers of the Presidents of the United States, Año 1961, pp 176-181.

ciones. El Secretario de Estado Dean Rusk declaró abiertamente que la Alianza para el Progreso era "la abrumadora respuesta a la revolución de Castro" y la consideró como un medio - de mantener los cambios a ocurrir en América Latina dentro de "los procesos constitucionales y democráticos y en cooperación con los Estados Unidos".^{128/}

El Secretario de Estado Asistente para los Asuntos Interamericanos, Edwin Martin, fue todavía más preciso al declarar:

"Nuestro ataque directo al problema de la subversión comunista ha sido lanzado ya en dos direcciones. La primera era aislar a Cuba del hemisferio y desacreditar la imagen de la revolución cubana en el hemisferio. La segunda era reforzar la seguridad interna - de los países amenazados. Lo más importante a largo plazo será la realización de nuestros objetivos mediante la Alianza para el Progreso, una asociación - de 20 países del sistema interamericano".^{129/}

Esos objetivos a corto plazo (aislar a Cuba del hemisferio y desacreditar la imagen de la revolución cubana en el hemisferio) y a largo plazo (el desarrollo económico y social - de América Latina) fueron explicados con más detalles por Adlai Stevenson, Embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, quien escribió:

"Existía un sentimiento general y firme de que ninguna acción colectiva no podía ser considerada oficialmente antes de que la Conferencia económica (la de Punta del Este de agosto de 1961) estableciendo -

^{128/} U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Hearings, Foreign Assistance Act of 1964, p. 35.
^{129/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVIII, No. 1238, March 18, 1963, p. 404.

el programa de la Alianza para el Progreso) fuera - concluida y hubiera demostrado su éxito como un --- gran paso hacia el desarrollo económico y social, - hacia la creación de un cierto sentido de esperanza en esas miserables masas de América Latina. Esta - conclusión estaba basada, en parte, en la necesidad de borrar el recuerdo de la invasión de abril, y más aún en la necesidad de mostrar a los elementos de la izquierda latinoamericana que podía existir una promesa real de progreso económico y social bajo regimenes verdaderamente democráticos, trabajando en cooperación con los Estados Unidos".130/

Si bien la Alianza para el Progreso tenía una naturaleza económica, perceptible a través de su formulación, de los objetivos contenidos en la Carta de Punta del Este, sin embargo, su concepción obedecía a consideraciones esencialmente políticas. América Latina había sido "descuidada" durante la década de los años cincuenta, entonces la Administración Kennedy tuvo la gran oportunidad de estrenar un instrumento nuevo, todavía no desprestigiado por las prácticas de las relaciones interamericanas: ofrecer un programa de ayuda masiva para estimular los cambios que hicieron posible la realización de los objetivos políticos de los Estados Unidos en América Latina. Como lo importante era impedir que los países latinoamericanos siguieran la vía castrista, resultaba necesario entonces ofrecer una alternativa que fue la Alianza para el Progreso, la vía capitalista de desarrollo, basada en la idea fundamental de que América Latina debía desarrollarse mediante una co-

130/ U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLIV, Núm. 1152, July 24, 1961, p. 143.

volución pacífica, progresiva, pero no mediante una revolu --
ción violenta, radical o mejor dicho castrista.

La Alianza no correspondía a los intereses norteamerica-
nos solamente en su concepción como elemento básico de la es-
trategia política latinoamericana de la Administración Kenne-
dy, sino también en los mecanismos establecidos en la Carta de
Punta del Este. En la sección siguiente, estudiaremos esos -
mecanismos.

B.- Los Mecanismos de la Alianza para el Progreso al Servicio de los Objetivos Políticos de la Administración Kennedy.

Si la Alianza para el Progreso, en su concepción general, ha sido la respuesta de la Administración Kennedy a la amenaza castrista, era lógico que se previeran mecanismos destinados a facilitar la realización del objetivo perseguido. Así se pueden destacar en la Carta de Punta del Este disposiciones a tal efecto. Abarcan principalmente las medidas de control y de intervención, que van desde los procedimientos a las condiciones de financiamiento externo. Para la comodidad de la exposición, examinaremos las implicaciones políticas de los mecanismos - establecidos bajo tres rúbricas: el Comité de Revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo, la Condición de Planificación Integral y la Exigencia de Reformas.

1.- El Comité de Revisión de los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social.

El Capítulo V del Título II de la Carta de Punta del Este ha establecido un mecanismo de estrecha cooperación entre el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), relativo al examen de los programas de desarrollo económico y social de - los países latinoamericanos. Tres expertos de una nómina de

nueve designados por el CIES a propuesta conjunta del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, del Presidente del BID y del Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la CEPAL, y un número igual de expertos ajenos a dicha nómina deberían integrar un Comité ad-hoc, encargado de revisar los planes de desarrollo económico y social presentados por los países latinoamericanos interesados.

Los párrafos 3 y 4 del Inciso 7, Capítulo V, Título II - de la Carta disponían:

Las recomendaciones del Comité ad-hoc serán de gran importancia para determinar la distribución de los fondos públicos de la Alianza para el Progreso que contribuyan al financiamiento externo previsto en dichos programas....

Asimismo, los gobiernos participantes harán gestiones para que tales recomendaciones sean también aceptadas como un factor de gran importancia en las decisiones que, para estos mismos efectos, tomen las instituciones interamericanas de crédito, otras agencias internacionales de crédito y gobiernos de países amigos que sean proveedores potenciales de capital".

Por su parte, el Presidente Kennedy aseguraba:

"... los Estados Unidos otorgarán la importancia más grande posible a las conclusiones de los expertos en la distribución de los fondos. También instruiremos a nuestros representantes en las agencias internacionales de atenderse principalmente al trabajo de la nómina".^{131/}

^{131/} President John F. Kennedy, "Remarks at the inaugural Meeting of the Inter-American Economic and Social Council", November 29, 1961, en Public Papers of the Presidents of the United States, Año 1961, pp. 766-767.

Desde el punto de vista administrativo, esas disposiciones tenderían a una cierta coordinación de las operaciones de las instituciones de financiamiento externo al nivel de cada uno de los países interesados. Sin embargo, ofrecían al mismo tiempo un mecanismo de control y de presión a las instituciones de financiamiento.

El párrafo 3 del inciso 7 arriba reproducido decía que - "Las recomendaciones del Comité ad-hoc serán de gran importancia para determinar la distribución de los fondos públicos de la Alianza para el Progreso ...". ¿Quién tenía esos fondos y los distribuía? El financiamiento externo de los programas de la Alianza dependía en gran medida del gobierno de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional y del Banco de Exportación e Importación, que negociaban directamente con los gobiernos latinoamericanos sobre una base bilateral.

Efectivamente, el cuadro de la página 152 indica que, entre 1961 y 1964, América Latina recibió un promedio anual de unos 972 millones de dólares como fondos públicos provenientes del gobierno de los Estados Unidos, del grupo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. De este total, unos 733 millones como promedio anual venían directamente de las instituciones gubernamentales norteamericanas.

Por otra parte, el mismo cuadro demuestra la importancia

Flujo de Nuevos Capitales Extranjeros a Largo Plazo
Hacia América Latina (Venezuela excluida), 1961- 1964
(bruto en millones de dólares)

	1961	1962	1963	1964
Total de capital público desde los Estados Unidos	<u>836</u>	<u>676</u>	<u>704</u>	<u>716</u>
Subvenciones	150	174	234	222
Préstamos de la AID	108	187	214	233
Alimentos para la Paz	140	79	85	145
Banco de Exportación e Importación	437	217	123	60
Fondo Fiduciario de Progreso Social	1	19	48	56
Grupo del Banco Mundial	101	153	251	219
Banco Interamericano de Desarrollo, Total	5	37	71	122
Recursos ordinarios	2	28	56	101
Fondo de Operaciones Especiales	3	9	15	21
Total de capital procedente de Instituciones Internacionales	<u>106</u>	<u>190</u>	<u>322</u>	<u>341</u>
Total de capital privado 1/	<u>1310</u>	<u>1409</u>	<u>1016</u>	<u>1363</u>
Total de capital público y privado	<u>2252</u>	<u>2275</u>	<u>2042</u>	<u>2420</u>

1/ Incluye capital privado proveniente de los Estados Unidos; además las sumas de capital privado son netas.

Fuente: Hollis B. Chenery, Toward a more effective Alliance - for Progress, A.I.D. Discussion Paper No. 13, Office of Program Coordination, 1967, p. A. 3a, Annexe A.

creciente de los programas de préstamo de la Agencia para el Desarrollo Internacional. Durante el lapso 1961-1963, los créditos de la Agencia iban a sólo seis países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana y Ecuador, como lo prueba el cuadro reproducido a continuación.

Sin embargo, hasta abril de 1963, según el propio Presidente Kennedy, sólo seis países habían sometido planes de desarrollo económico y social a la consideración del Comité de Revisión: Colombia, Chile, Bolivia, Honduras, México y Venezuela; y de los planes presentados, el Comité había examinado sólo los de los tres primeros países.^{132/}

Agencia Para el Desarrollo Internacional: Autorizaciones de Préstamo, por Países (en millones de dólares)

País	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Argentina			20.0	20.0		
Brasil		74.5		25.5	200.0	150.0
Chile		100.0		35.0	135.0	
Colombia			89.9		60.0	65.0
Rep. Dominicana			25.0			
Ecuador		8.0	7.0			
Guatemala	3.5					
Panamá	5.0				3.5	
T O T A L	8.5	182.5	141.9	80.5	398.5	215.0

Fuente: Pan American Union, Department of Economic and Social Affairs, The Alliance for Progress and Latin American Development Prospects: A Five-Year Review, 1961-1965, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1967, p. 134.

Observación: Las cifras de este cuadro no corresponden a las del cuadro de la página 152. Lo que es importante es la distribución de los créditos de la AID.

^{132/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVIII, Núm. 1243, April 22, 1963, pp. 597-598.

Si se atiende a la letra de la Carta de Punta del Este y a la declaración del Presidente Kennedy referente a la importancia de las conclusiones o recomendaciones del Comité de Revisión, sólo tres países pudieran haber sido hábiles a recibir ayuda pública dentro de los programas de la Alianza para el Progreso. Pero Argentina, Brasil, República Dominicana y Ecuador, que ni siquiera presentaron planes, recibieron fondos públicos de la Alianza para el Progreso.

Es que las disposiciones de la Carta de Punta del Este eran sólo declaraciones de principios a aplicar según circunstancias especiales. Por ejemplo, durante la Administración Kennedy, Haití no recibió ninguna ayuda de la Alianza para el Progreso, porque el gobierno haitiano no cumplió con las obligaciones impuestas por la Carta de Punta del Este,^{133/} inclusive fueron suspendidos todos los programas de ayuda emprendidos antes de la Alianza.

La facultad de distribuir los fondos públicos de la Alianza, a partir de criterios que no fueron los establecidos por la Carta de Punta del Este, ofrecía a la Administración Kennedy la posibilidad de dirigir esos fondos hacia los países en donde tenía un interés político y automáticamente desaparecía de hecho el carácter multilateral de la Alianza. De la misma

^{133/} Mecham, Lloyd J., A Survey of United States-Latin American Relations, Houghton Mifflin Company, New York, 1965, p. 203.

manera, se puede entender la posición del gobierno americano sobre la proposición latinoamericana de confiar al Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso el control de la distribución de los fondos de la Alianza.

En la Segunda Reunión anual del Comité Interamericano -- Económico y Social, celebrada en Sao Paulo, Brasil, del 11 al 16 de noviembre de 1963, para examinar los "progresos logrados en la formulación, realización nacional y financiamiento internacional de programas de desarrollo", se dieron pasos para la creación del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, encargado de revisar los programas y proyectos de la Alianza y de formular recomendaciones relativas a la distribución de los recursos financieros. Los países latinoamericanos insistieron en que el CIAP ejerciera también el control sobre el desembolso de los fondos de la Alianza. La delegación norteamericana se opuso desde luego a la proposición que finalmente fue rechazada.^{134/}

Por otra parte, la Carta de Punta del Este establecía condiciones para el suministro de la ayuda financiera externa que se fueron haciendo cada vez más estrictas. Se pueden resumir esas condiciones en la obligación de preparar un plan de desarrollo económico y social, y la necesidad de emprender refor

^{134/} Gordon Connell-Smith, The Inter-American System, Oxford - University Press, London, 1966, p. 281.

mas de tipo administrativo y social. Desde el punto de vista de la política de ayuda exterior de la Administración Kennedy, el cumplimiento de esos requisitos significaba la voluntad de ayudarse, pues Washington ayudaba a quien se autoayudaba.

2.- La Planificación como Condición de la Ayuda Económica.

Otro mecanismo puesto por la Carta de Punta del Este a disposición de la Administración Kennedy para el control político de los países latinoamericanos, era la obligación de elaborar planes de desarrollo económico y social como condición a la asistencia financiera externa. Esa condición fue una innovación de la Administración Kennedy.

Durante toda la década de los cincuentas, el Banco Internacional de Reconstrucción y de Fomento, y el Banco Interamericano de Desarrollo durante el primer año de su funcionamiento, otorgaron préstamos sobre la base de proyectos específicos. Fue un procedimiento de ayuda exterior que remontaba al Punto IV del Presidente Truman, bajo el cual la asistencia técnica a los países subdesarrollados estaba proporcionada para proyectos determinados. Sin embargo, a partir de 1960, se empezó a cuestionar la eficacia de este procedimiento y se demostró que el desarrollo no dependía de unos proyectos específicos, sino de adecuadas inversiones generales teniendo en cuenta tanto el volumen y la composición de las inversiones,-

como la influencia de las políticas fiscales y monetarias, los cambios internacionales y todos los factores que pueden afectar la contribución de un proyecto individual al crecimiento económico. Así, llegó a ser necesario el examen de la política general de inversiones -de fuentes locales o externas- del país asistido, para tener la seguridad de que los fondos suministrados serían utilizados de manera productiva.

El programa de financiamiento externo en el marco de la Alianza para el Progreso requería no sólo un acuerdo sobre los objetivos económicos del plan de desarrollo, sino también un entendimiento sobre los objetivos de progreso social que implicaba la toma de ciertas medidas legislativas: reforma agraria, reforma tributaria, reforma de la educación, etc.

La distinción fundamental entre el financiamiento externo de un proyecto y el financiamiento externo de un plan, hace resaltar la manera en que la Administración Kennedy había refinado el mecanismo de control sobre los países latinoamericanos. En el primer caso, el país proveedor insiste en que los fondos sean utilizados en ciertos proyectos específicos bien definidos, mientras que en el segundo, el país proveedor insiste en que el país asistido adopte ciertas actitudes de política general como condición de la ayuda. No hay duda de que en el segundo caso el país proveedor tiene mejor control y más influencia sobre las tendencias tanto económicas como políticas del país a-

sistido. Pues la ejecución de un proyecto específico no implica ningún cambio de política económica de parte del país - beneficiario de la ayuda externa, mientras que la elaboración y la ejecución de un plan pueden requerir aumento de las inversiones en determinados sectores prioritarios de la economía - nacional, disminución del consumo general o de los gastos de la administración pública, facilidades al desarrollo del sector privado y restricción de las actividades del sector público, devaluación de la moneda nacional y por consiguiente, modificación de la relación de los precios en el mercado interno, lucha contra la inflación, etc.

En breve, la asistencia financiera externa subordinada - a la presentación de un plan general de desarrollo puede tener muchas consecuencias políticas. Implica esencialmente la conciliación de los valores y objetivos del proveedor y del beneficiario. En este sentido, la ayuda financiera en el marco - de la Alianza para el Progreso cumplía con la misión de crear una sociedad internacional integrada, "un mundo que ve las cosas como las vemos nosotros". El proceso de desarrollo económico y de progreso social se confundía con un proceso de "americanización".^{135/}

^{135/} Raymond F. Mikesell and Robert Loring Allen, Economic Policies toward Less Developed Countries, University of Oregon, Eugene, Oregon, 1961, p. 26; y Albert O. Hirschman and Richard W. Bird, Foreign Aid, Princeton University, 1968, pp. 3-9.

Como el desarrollo económico en sí no podía llevar al desarrollo político deseado, era necesario prever una serie de medidas susceptibles de crear un clima propicio al desarrollo político. De ahí el conjunto de reformas exigidas como condición de la asistencia financiera externa.

3.- Las Reformas como Condición de la Ayuda Económica.

Las reformas requeridas por la Carta de Punta del Este a barcaban en términos generales dos tipos: reformas administrativas y reformas sociales. Teóricamente, las primeras pueden contribuir a la ejecución del plan de desarrollo económico, - mientras que las segundas, comprendiendo la reforma agraria, la reforma tributaria, etc., y siendo en cierta medida factores de desarrollo económico también, están ligadas principalmente a objetivos de justicia social; y en el caso específico de América Latina tienen un impacto político directo.

La utilización de la ayuda como incentivo para las reformas implica en sí diversas formas de intervención en el país asistido, desde la alianza con los grupos locales que aceptan el principio de las reformas propuestas hasta el ataque directo a los obstáculos a las reformas. Cuando las reformas significan un mejoramiento de la gestión de los asuntos públicos, la toma de nuevas medidas legislativas o la creación de nuevas instituciones, la ayuda adquiere la forma de asistencia técnica; lo que implica la presencia de asesores del país provee -

dor en la administración pública del país beneficiario. Por otra parte, el país proveedor, cuando se trata de asistencia financiera, puede exigir que las reformas sean efectivas antes de otorgar la ayuda; lo cual sería un corolario reforzando la condición original. Lo importante es que en cualquiera de esas situaciones la ayuda subordinada a la condición de reformas previas o para reformas ofrece posibilidades de presión o de intervención que no permitirían los clásicos canales diplomáticos.

Si las reformas en los campos de la administración pública, del sistema fiscal, de la tenencia de la tierra, etc., pueden ser consideradas como necesarias para el desarrollo económico general, son también indispensables a la realización de los objetivos políticos de la Administración Kennedy; específicamente, el objetivo de facilitar la transición de un sistema oligárquico a un sistema reformista, que es la manera de evitar o postergar una revolución violenta y radical.^{136/}

El problema de las reformas sociales era de suma importancia para la Administración Kennedy. Chester Bowles lo planteaba de la manera siguiente:

"Si básicas reformas sociales y políticas no van juntas con el crecimiento económico el desarrollo puede simplemente ampliar la brecha entre ricos y pobres, agudizar las tensiones sociales y crear los fermentos de una explosión política.

^{136/} R.F. Mikesell and R.L. Allen, op. cit., pp. 29-33.

... Aunque la industrialización es muy importante, en muchos países latinoamericanos la estabilidad política y el aumento del poder adquisitivo nacional dependen en gran medida de lo que está ocurriendo en el campo. Al igual que en otros continentes en vía de desarrollo, la mayoría de los latinoamericanos viven en las áreas rurales. Política y económicamente es un error de descuidar a ellos. Mientras los haga falta la capacidad de compra para adquirir los bienes que las nuevas industrias urbanas están produciendo, la economía nacional quedará por debajo de su potencialidad. Mientras no estén integrados en la vida nacional como participantes activos en el proceso de construcción de la nación, seguirán representando -- una fuente explosiva de inestabilidad política. -- Hoy día en muchas áreas rurales de América Latina, la mayoría de los habitantes están trabajando como colonos u obreros sin tierra, con mercados, escuelas y servicios sanitarios inadecuados y pocos derechos humanos básicos. Los cinturones de miseria alrededor de los grandes centros urbanos reflejan esa falta de oportunidades en las regiones rurales. Hom -- bres y mujeres, incapaces de sacar de la actividad agrícola un nivel de vida decente, se dirigen hacia las ciudades en búsqueda de trabajos, y a causa de las deficiencias de la vivienda urbana y de la carencia de servicios sociales, a menudo el resultado es todavía más frustración, exasperación y divisiones políticas".^{137/}

Este planteamiento objetivo y claro, que abarca los aspectos económicos y políticos de la necesidad de las reformas sociales, traducían un alto grado de comprensión de los problemas latinoamericanos por parte de la Administración Kennedy y señalaba implícitamente la urgencia de resolver esos problemas, -- pues "estamos en una área de aspiraciones crecientes, dijo el

^{137/} Chester Bowles, Discurso pronunciado en Bogotá, Colombia, el primero de agosto de 1962, ante la Cámara de Comercio Colombo-Americana, en U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVII, Núm. 1208, August 20, 1962, p. 286.

Secretario de Estado Asistente para los Asuntos Interamericanos Edwin Martin, en donde no es políticamente posible esperar que el mejoramiento de la actividad económica se refleje eventualmente en un mejoramiento de las condiciones sociales. Fondos y esfuerzos, en gran medida por iniciativa gubernamental, deben ser destinados a la solución de los problemas actuales".^{138/} Además, se había aprendido de la revolución cubana que

"El desarrollo económico es esencial, pero no basta. Antes de Castro, Cuba figuraba entre los países más avanzados del hemisferio con respecto al ingreso promedio per capita; sin embargo, Castro llegó, triunfó y emprendió una revolución social de tipo soviético. ¿Por qué? Básicamente a causa de las disparidades - en la distribución del ingreso nacional, a causa de la reacción de los desafortunados frente a esta desigualdad, a causa de los anhelos de justicia social y de oportunidades adecuadas de las masas".^{139/}

En resumen, para la Administración Kennedy, el desarrollo económico, sin el progreso social que implicaba el mejoramiento del nivel de vida de las masas urbanas y rurales, no resolvería el problema de la estabilidad política; pues de producirse esta situación, las masas marginales continuarían representando una amenaza al orden interno, amenaza en el sentido de que los grupos izquierdistas podrían capitalizar y explotar -

^{138/} "Address made before the Los Angeles World Affairs Council" at Los Angeles, California, on Sept. 20, 1963, on U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVIX, Núm. 1268, Oct. 14, 1963, pp. 579-580.

^{139/} Wimberley De R. Coerr, Deputy Assistant Secretary for Inter American Affairs, "Address made before the League of Women Voters of Massachusetts" at Boston, Mass., on February 1, 1961, U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLIV, Núm. 1130, -- February 20, 1961, p. 254.

los resentimientos de las aglomeraciones miserables; en tal caso, no quedaría otro recurso que el uso de la fuerza bruta y, con la violencia, engendrando la violencia, los objetivos políticos de la ayuda económica no serían logrados. Entonces, la ayuda al progreso social representaba en el marco de la -- Alianza para el Progreso un incentivo a los gobiernos reformistas para mantener la estabilidad interna y facilitar la -- transición hacia una situación menos explosiva y peligrosa para los intereses norteamericanos.

De ahí el énfasis que se fue poniendo en el desarrollo social y que se reflejaba en la composición de la asistencia externa total de los programas de la Alianza para el Progreso, como lo prueba el cuadro de la página 164.

El cuadro demuestra la proporción decreciente de los fondos destinados a las inversiones en el campo de la infraestructura económica, mientras que los sectores sociales: vivienda, instalaciones de agua y alcantarillado, reciben una atención prioritaria.

Este énfasis en el desarrollo social obedecía a consideraciones políticas a corto plazo, pues el objetivo principal era de producir un impacto psicológico sobre las masas cuya -- condición socio-económica mejorada representaría un aliente a la paz y al orden interno. Por otra parte, los dirigentes de Washington (los del poder ejecutivo) solían presentar el cua-

América Latina: Destino por Sectores de los Capitales
Oficiales para el Desarrollo, 1960-1962 (a)
(en por cientos)

	1960	1961	1962
Sectores Agropecuarios e Industrial	<u>9.7</u>	<u>14.2</u>	<u>16.6</u>
Agricultura y Ganadería	1.9	7.0	8.2
Industria, pesquería y minería .	7.8	6.4	8.0
Proyectos agro-industriales	0.0	0.8	0.4
Sectores de Infraestructura econó - mica	<u>48.6</u>	<u>23.0</u>	<u>26.8</u>
Energía y comunicaciones	20.6	3.4	20.2
Transportes	28.0	19.6	6.6
Sectores de Infraestructura Social.	<u>3.1</u>	<u>15.2</u>	<u>21.0</u>
Salubridad, agua y alcantarillado	1.2	6.2	8.5
Vivienda y desarrollo de la Comu - nidad	0.9	7.9	9.5
Educación (b)	1.0	1.1	3.0
Asistencia técnica (c)	<u>0.4</u>	<u>0.5</u>	<u>1.6</u>
Alimentos para la Paz	<u>12.1</u>	<u>7.2</u>	<u>14.3</u>
Otros (d)	<u>26.1</u>	<u>39.9</u>	<u>19.7</u>
T O T A L	100.0	100.0	100.0

- (a). Incluye los préstamos y donaciones para el desarrollo au - torizados por agencias del Gobierno de los Estados Uni - dos, el BID, el Fondo Fiduciario para el Progreso Social (administrado por el BID), el Banco Internacional de Re - construcción y Fomento, la Asociación Internacional de - Fomento y la Corporación Financiera Internacional.
- (b). Incluye las actividades de adiestramiento del Programa de Cooperación Técnica de la OEA.
- (c). Incluye el Cuerpo de Paz de los Estados Unidos. El total de asistencia técnica recibida por América Latina es sub - estimado aquí por haberse excluido las numerosas misiones de asistencia auspiciada por las Naciones Unidas. Su in - clusión elevaría el porcentaje revisado al 1.5 por ciento en 1961.
- (d). Incluye asistencia brindada por los Estados Unidos en asun - tos laborales, administración pública y seguridad interna así como en apoyo general de programas nacionales de des - arrollo. También incluye préstamos del BID y entidades - intermediarias que han de canalizar estos fondos hacia la empresa privada.

Fuente: Consejo Interamericano Económico y Social, La Marcha de la Alianza para el Progreso, 1962-1963, Segunda Edición, - Unión Panamericana, Washington, D.C., 1964, pp. 12-13.

dro "impresionante" de las realizaciones en este campo para con seguir del Congreso las asignaciones de fondos para la ayuda ex terior. El propio Presidente Kennedy citaba con cierto orgullo 140,000 unidades de viviendas, 8,200 salas de escuelas, 700 sis temas de alcantarillado construídos, 4,00,000 textos escolares distribuídos, etc.^{140/} Los norteamericanos mismos criticaban severamente el énfasis puesto en el desarrollo social que, se- gún ellos, no cumplía con los requisitos de la Alianza para el Progreso; pues no se trataba de convertir 100 dólares en una - docena de manuales escolares, 10,000 dólares en un apartamento, o un millón de dólares en un hospital, sino de lograr un cam- bio fundamental cualitativo. "El problema no es lo que los dó lares americanos han comprado, sino lo que han hecho".^{141/}

Además, la búsqueda del impacto psicológico para objetivos políticos a corto plazo había llevado a lo que se podría lla - mar la "desnaturalización" de la Alianza para el Progreso, que se convirtió en una operación bilateral. El doctor Alberto Lle ras Camargo, ex-presidente de Colombia y protagonista ferviente de la Alianza, definió el proceso de la manera siguiente:

"Instituciones interamericanas han sido estableci- das para estudiar y preparar planes de desarrollo na

^{140/} President Kennedy, "Statement on the Second Anniversary of the Alliance for Progress", August 17, 1963, on Public Papers of the President of the United States, 1963, p. 628.

^{141/} John D. Montgomery, Foreign Aid in International Politics, Prentice-Hall, New Jersey, 1967, p. 72; y Simon G. Hanson, Five Years of the Alliance for Progress, The Inter-American Affairs Press Washington, 1967, p. 80.

cional, sin embargo, la iniciativa ha sido dejada totalmente a los Estados Unidos, no sólo para encontrar el medio por lo cual su contribución puede ser proporcionada, sino también para llegar a un modelo de criterio relativo a cómo, cuándo y a quién la ayuda podrá ser proporcionada para ejecutar los planes de la Alianza. El resultado fue de crear un modelo de operación bilateral".^{142/}

Esa "desnaturalización" se reflejaba más aún en el funcionamiento de la Alianza, en cuanto a la elección de los países que se beneficiaron de los fondos. En la sección siguiente, señalaremos algunos casos que ilustran la alteración de la Alianza por preocupaciones de objetivos políticos.

^{142/} Lleras Camargo, en Foreign Affairs, xlii/1, 1963, p. 35, citado por Gordon Connell-Smith, op.cit., p. 279.

C.- Funcionamiento de la Alianza para el Progreso.

Con la posibilidad de pasar por alto las prescripciones de la Carta de Punta del Este y siendo el principal proveedor de fondos públicos para el financiamiento externo de los programas de la Alianza para el Progreso, la Administración Kennedy distribuía los fondos de la Alianza según los intereses políticos de los Estados Unidos en América Latina. Algunos casos que examinaremos en la presente sección son ilustrativos de esta afirmación. Se trata de los casos de Colombia y Chile que retenemos por las características generales que presentan, características que se pueden encontrar en otros países, y los casos de la República Dominicana, Bolivia y Brasil que son muy significativos con respecto a las conclusiones a que pueden llevar.

Colombia.

En un estudio del Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano, se examina cuidadosamente la ayuda de los Estados Unidos a Colombia en el marco de la Alianza para el Progreso. Entre otras conclusiones de este estudio, se destacan dos: 1) la ayuda a Colombia tendía a mantener la estabilidad interna por el reforzamiento de la capacidad política del Frente Nacional colombiano, integrado por los dos partidos tradicionales, el Partido Liberal y el Partido Conservador que acordaron alternarse en el poder; 2) Colombia debía servir de "showcase" para de -

mostrar a los izquierdistas latinoamericanos en particular y a los demás países de la región en general, la eficacia del sistema económico capitalista funcionando en un régimen político constitucional en cooperación con los Estados Unidos.^{143/}

Para los mismos fines, Chester Bowles, Representante Especial del Presidente Kennedy y su Consejero para los Asuntos de Africa, Asia y América Latina, hizo en agosto de 1962 en Bogotá el elogio del primer gobierno del Frente Nacional colombiano, — presidido por Alberto Lleras Camargo, en los términos siguientes:

"Colombia tiene ahora un plan de desarrollo nacional cuidadosamente elaborado, que reserva un lugar importante a la iniciativa privada, con gran énfasis en la justicia económica.

Durante los tres últimos años, Colombia ha más que doblado su presupuesto de educación. Hoy día, es uno de los pocos países del mundo que gastan más para la educación que para las fuerzas armadas. En 1960, se promulgó una de las leyes fiscales más progresistas de América Latina. Los impuestos sobre el ingreso proporcionan más — del 40 por ciento de las entradas gubernamentales. Los impuestos a la importación suministran otro 25 por ciento.

El año pasado, se elaboró un mejor programa de reforma agraria, destinado a dar a todas las familias la oportunidad de poseer su propia tierra.

Se está fomentando el desarrollo rural mediante sustanciales inversiones en agua, riego y educación.

Mediante la 'Acción Comunal' y otros organismos privados similares, las poblaciones de regiones remotas están empeñadas en esfuerzos colectivos de autoayuda a través de una acción democrática.

Un clima favorable a la inversión privada ha sido crea-

^{143/} Staff of the Committee on Foreign Relations United States -- Senate, Survey of the Alliance for Progress. Colombia, A Case History of U.S. Aid, Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republic Affairs together -- with a Report of the Comptroller General, U.S. Government Printing Office, Washington, 1969.

do. Las leyes contra los monopolios favorecen la libre competencia. El programa de estabilización económica ha frenado con éxito el proceso inflacionario. Finalmente, a pesar de una profunda división política el pueblo colombiano ha sido capaz de conciliar el esfuerzo de construcción de la nación con el sistema democrático".^{144/}

Desde Bogotá, el Consejero del Presidente Kennedy indicaba a los demás países latinoamericanos el camino a seguir, el de Colombia. Sin embargo, el estudio del Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano arriba mencionado subrayó que las metas de la Alianza para el Progreso, establecidas en la Carta de Punta del Este, no habían sido logradas; lo que sí ha sido realizado fue el principal objetivo político de la Administración Kennedy: mantener en el poder al Frente Nacional de tendencia pro-norteamericana.

Chile.

La ayuda a Chile tenía como objetivo evitar el ascenso de la izquierda chilena al poder. En 1961, después de un recorrido en América del Sur, Adlai Stevenson entonces Embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, señalaba signos inquietantes de un posible triunfo de la izquierda en las elecciones presidenciales de 1964. El decía:

"Un peligroso signo era el desplazamiento de los campe-

^{144/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLVII, Núm. 1208, August 20, 1962, p. 287.

sinos y de los votos, esta primavera, hacia la extrema izquierda por la primera vez, en el mismo momento en que el Partido Radical de tendencia moderna obtenía apoyo en los centros urbanos". 145/

Esta amenaza bastaba para que Chile figurara entre los más grandes beneficiarios de los fondos públicos de la Alianza para el Progreso, sin tener en cuenta las condiciones fijadas por la Carta de Punta del Este. Efectivamente, en un Informe del Controlador General de los Estados Unidos se comprobó que:

1.- La Agencia para el Desarrollo Internacional no había respetado los principios establecidos de programación y de planificación para un gran número de proyectos;

2.- Ninguna revisión significativa de los planes del gobierno chileno había sido hecha, tampoco de las especificaciones y estimaciones de los costos de los proyectos ejecutados;

3.- No había sido otorgada la atención apropiada a las capacidades de las instituciones chilenas con respecto a la ejecución de la parte de los proyectos correspondiente al gobierno local;

4.- Las importaciones chilenas de los Estados Unidos habían disminuído tanto en valores como en relación con las importaciones totales de Chile. 146/

Resultaba que el gobierno chileno no cumplía con los requi

145/ U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLIV, Núm. 1152, July 24, 1961, p. 140.

146/ Simon G. Hanson, op.cit., Capítulo IV, pp. 95-111.

sitos de la Alianza o la Administración Kennedy no se preocupaba del cumplimiento de los mismos. Además, ni siquiera se regpetó uno de las condiciones clave de la ayuda norteamericana - al exterior que era la obligación de utilizar los créditos concedidos en los Estados Unidos, como lo indica el punto 4 de las conclusiones del Informe. Es obvio que en el caso chileno la intención de la ayuda no tenía nada que ver con los objetivos de la Alianza para el Progreso, sino con las preocupaciones políticas de la Administración Kennedy, principalmente la preocupación de evitar el ascenso de la izquierda chilena al poder.

República Dominicana.

Cabe mencionar también la ayuda norteamericana a la República Dominicana en donde el objetivo era participar en el establecimiento de un régimen político conforme con los intereses de los Estados Unidos en este país situado a unos kilómetros de Cuba. Desde el asesinato del Generalísimo Trujillo, la Administración Kennedy no dejaba de manifestar un interés creciente en el destino político inmediato de la República Dominicana. La simple relación de las declaraciones oficiales de la Administración Kennedy y de las medidas económicas y militares tomadas por la misma hace destacar la preocupación de Washington con respecto a la situación confusa que imperaba en la República Dominicana a raíz de la muerte de Trujillo.

Cuando sobrevino el asesinato el 30 de mayo de 1961, Joa-

quín Balaguer era nominalmente el presidente de la República Dominicana. En apoyo a este gobierno, continuador de la era trujillista, el Secretario de Estado Dean Rusk declaró el 22 de agosto de 1961:

"El gobierno de los Estados Unidos considera muchos de los pasos hacia la democratización iniciados por el Presidente Balaguer y el apoyo dado a esos pasos por muchos miembros del gobierno del pueblo dominicano, como una manifestación altamente positiva de un verdadero deseo de crear una democracia más efectiva para el pueblo dominicano".^{147/}

El 14 de noviembre de 1961, Robert F. Woodward, Secretario de Estado Asistente para los Asuntos Interamericanos, afirmó - que su gobierno estaba convencido de que el régimen dominicano dejaría de representar una amenaza a la paz y seguridad del continente, sólo cuando las "figuras dirigentes que habían sido cómplices de las medidas represivas de la antigua dictadura" - no fueran ya capaces de "dominar la vida política y económica de la nación". Sin embargo, el Secretario Asistente, quien hizo esa declaración ante la Comisión Especial del Consejo de la OEA encargada de examinar la situación en la República Dominicana, pidió al mismo tiempo que se reconsiderara las sanciones tomadas por la OEA contra el régimen de Trujillo, como si Balaguer no fuera una de esas figuras dirigentes de la dictadura de Trujillo.^{148/}

^{147/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLV, Núm. 1159, Sept. 11, 1961, p. 447.
^{148/} Idem. Núm. 1171, December 4, 1961, pp. 930-931.

El 18 de noviembre, el Secretario de Estado Dean Rusk anunció que el gobierno de los Estados Unidos había solicitado de la Comisión Especial de la OEA el postergar la reconsideración de las sanciones porque "figuras dirigentes que habían sido cómplices de las medidas represivas de la antigua dictadura dominicana y que habían salido del país, volvieron a Ciudad Trujillo el 15 de noviembre ... Ellas pueden estar planeando una tentativa de restablecer su dominación dictatorial sobre la vida política y económica de este país".^{149/}

El 22 de noviembre, refutando una acusación de la delegación cubana de que los Estados Unidos intervinieron militarmente en los asuntos internos de la República Dominicana, De Lesseps S. Morrison, Embajador de Estados Unidos ante la OEA, confirmó que la acción emprendida por su gobierno para impedir la toma del poder por los miembros de la familia de Trujillo que, efectivamente, habían regresado a la República Dominicana el 15 de noviembre, no se limitaba a la solicitud de postergar el examen de la cuestión de levantar las sanciones. El Embajador Morrison declaró:

"Cuando signos de desintegración política habían aparecido, cuando la posibilidad de una situación aún más peligrosa había aumentado, unidades de las fuerzas navales de los Estados Unidos habían sido estacionadas cerca de la República Dominicana en alta mar y consti-

^{149/} US Department of State Bulletin, Vol. XLV, Núm. 1171, December 4, 1961, p. 931.

tuían una presencia amigable en pleno conocimiento de las autoridades constitucionales y de los líderes responsables de la República Dominicana".150/

El 30 de noviembre, una declaración del Departamento de -
Estado decía:

"Desde su muerte Trujillo, hemos apoyado por cualquier medio adecuado una transición rápida hacia un gobierno democrático. Especialmente hemos prestado nuestro ali^{en}to simpático a la resistencia exitosa contra los esfuerzos de los hermanos del difunto dictador de restablecer su dominación totalitaria". 151/

A raíz de la revuelta militar encabezada por Rodríguez --
Echeverría, Coronel de la Fuerza Aérea, que obligó a los miembros de la familia de Trujillo a salir del país, el Departamento de Estado emitió otra declaración, deplorando los acontecimientos, pues las masas dominicanas exigían también la salida de Balaguer. La declaración del primero de diciembre decía:

"Los acontecimientos son particularmente decepcionantes con respecto al progreso considerable hecho durante los meses pasados en vista de la democratización y con respecto a las negociaciones recientes entre el gobierno de Balaguer y los líderes de la oposición moderada que prometieron tantas esperanzas de una solución pacífica e inmediata de los problemas políticos, sociales y económicos de la República Dominicana".152/

Las negociaciones a que se refería la declaración anterior

150/ Idem, Núm. 1173, December 18, 1961, p. 1002.

151/ Idem, p. 1003.

152/ Idem, p. 1003.

eran relativas a la formación de un Consejo de Estado, última tentativa de Balaguer para mantenerse en el poder. El 7 de diciembre, Balaguer anunció que la oposición aceptaba integrar - el Consejo de Estado que él encabezaba. El 20 de diciembre, el Presidente Kennedy se apresuró a ofrecer su apoyo al nuevo ré-gimen. Kennedy anunció que, inmediatamente después del levantamiento de las sanciones por la OEA, se reanudarían las relaciones diplomáticas y comerciales entre los Estados Unidos y la República Dominicana; una misión económica integrada por Teodoro Moscoso, Coordinador de la Agencia para el Desarrollo Interna - cional para América Latina, y Milton Barall, Delegado del Secretario Asistente de Estado, saldría a la República Dominicana para estudiar las necesidades urgentes de este país, así como las posibilidades de establecer programas de cooperación a largo - plazo en el marco de la Alianza para el Progreso. Además, Felipe Herrera, presidente del Banco Interamericano de Desarro-llo, encabezaría una misión de esta institución a la República Dominicana en un futuro cercano, a fin de estudiar proyectos - de desarrollo económico y social. La declaración del Presidente Kennedy concluyó en esos términos:

"Estas acciones están emprendidas para ayudar al nuevo gobierno y al pueblo dominicanos a asentar las bases de una sólida estructura económica y social, la cual es indispen - sable para el establecimiento de un sistema político de - mocrático y duradero".^{153/}

^{153/} Idem, Vol. XLVI, Núm. 1178, January 22, 1962, p. 128.

Pocos días después, Balaguer, cediendo a la presión popular, se retiró del Consejo de Estado que quedó encabezado por Rafael Bonnelly, ex-ministro del Interior y Policía de Trujillo y ex-embajador en Caracas cuando se produjo el atentado trujillista contra Rómulo Betancourt. La Administración Kennedy continuó con su apoyo al Consejo de Estado. Las relaciones diplomáticas, como fue anunciado, se reanudaron el 6 de enero de 1962, pues dos días antes el Consejo de la OEA había decidido que el régimen político dominicano no constituía ya una amenaza a la paz y seguridad del continente. La misión económica anunciada por el Presidente Kennedy y presidida por Teodoro Moscoso, llegó efectivamente a Santo Domingo el 7 de enero.^{154/}

El 22 de enero, habiendo recibido el informe de la misión económica, el Presidente Kennedy expresó su satisfacción de las nuevas tendencias gubernamentales en la República Dominicana y anunció un crédito de emergencia de 25 millones de dólares, destinado a equilibrar la balanza de pagos dominicana. El 26 de enero, los Departamentos de Estado y de Defensa informaron que, a invitación del gobierno dominicano, una misión militar norteamericana, presidida por el Brigadier General William A. Enemark, partiría a Santo Domingo el 28 del mismo mes para estudiar, con las autoridades dominicanas, los términos de un programa de asistencia militar a la República Dominicana.^{155/}

^{154/} Idem, Números 1178 y 1179, January 22 y 29, 1962, pp. 129 - y 177.
^{155/} Idem, Núm. 1181, February 12, 1962, pp. 258-259.

Efectivamente, el 8 de marzo de 1962 el acuerdo de asistencia militar fue firmado en Santo Domingo.^{156/} El 6 de mayo siguiente, se firmó en Washington un acuerdo relativo al establecimiento de un programa de Cuerpo de Paz en la República Dominicana.^{157/}

El 6 de julio de 1962, después de una conversación entre el Presidente Kennedy y el Embajador dominicano en Washington, Andres A. Freitas, la Casa Blanca informó que

"... el gobierno de los Estados Unidos está listo para establecer un Fondo Especial de Rehabilitación Económica para ayudar inmediatamente al gobierno dominicano, mediante un programa de donaciones de tres años, a facilitar el reajuste de la economía dominicana, por la diversificación adecuada de la agricultura y de la industria".^{158/}

El Presidente Kennedy, en una proclamación, hecha el 19 de julio, otorgó una cuota de 65,000 toneladas de azúcar a la República Dominicana para el período de seis meses que terminaba el 31 de diciembre de 1962 y una cuota de 130,000 toneladas para los años 1963 y 1964.^{159/}

El 7 de diciembre de 1962, el Departamento de Estado anunció:

"... el Embajador John Bartlow Martin ha informado al

^{156/} Idem, Núm. 1191, April 23, 1962, p. 697.

^{157/} Idem, Núm. 1195, May 21, 1962, p. 854.

^{158/} Idem, Vol. XLVII, Núm. 1206, August 6, 1962, p. 215.

^{159/} Idem, Núm. 1207, August 13, 1962, p. 254.

Presidente Rafael Bonnelly de la República Dominicana que la Agencia para el Desarrollo Internacional - está haciendo un donativo de 22,750,000 de dólares - al gobierno de la República Dominicana en el marco - de la Alianza para el Progreso. Este donativo está otorgado para ayudar al gobierno dominicano a ejecutar proyectos de desarrollo económico y social que - contribuirán a la rehabilitación del país. El donati - vo está hecho también en reconocimiento de los esfuer - zos valiosos del gobierno y del pueblo dominicanos pa - ra establecer un estado viable, democrático después - de tres décadas de dictadura. Esta acción del gobier - no americano demuestra el firme apoyo y la simpatía - del pueblo americano hacia los esfuerzos y los objeti - vos de cooperación mutua y progreso, establecidos por la Alianza para el Progreso". 160/

De esta relación se desprende claramente que la decisión de otorgar una ayuda financiera en el marco de la Alianza para el Progreso dependía únicamente de la Administración Kennedy - y no de un cualquier organismo multilateral. Por otra parte, - resultaba una contradicción fundamental entre las declaracio - nes oficiales de Washington y su comportamiento político hacia la República Dominicana. En dos ocasiones, la Administración Kennedy declaró por voz de sus representantes autorizados -el Asistente Secretario de Estado para los Asuntos Interamerica - nos Robert F. Woodward, el 14 de noviembre de 1961, y el pro - pio Secretario de Estado Dean Rusk, el 18 de noviembre de 1961- que el régimen dominicano dejaría de representar una amenaza a la paz y seguridad del continente sólo cuando las "figuras di - rigentes de la dictadura de Trujillo" no fueran ya capaces de "dominar la vida política y económica" de la República Domini -

160/ Idem, Núm. 1226, December 24, 1962, pp. 958-959.

cana. A tal efecto, apoyó la resistencia contra la tentativa de los miembros de la familia de Trujillo de apoderarse de nuevo de las riendas gubernamentales en noviembre de 1961. Sin embargo, la Administración Kennedy ayudó al régimen de Balaguer, quien era presidente de la República Dominicana desde antes de la muerte de Trujillo; ayudó también al Consejo de Estado presidido por Rafael Bonnelly, ex-ministro del Interior y Policía y ex-embajador durante el régimen de Trujillo.

Esa contradicción puede explicarse por el hecho de que la Administración Kennedy había querido mantener la presencia y la influencia conciliadoras de los Estados Unidos en la República Dominicana para esclarecer la confusa situación política y canalizar las distintas tendencias políticas hacia el establecimiento de un régimen conforme con los intereses norteamericanos. El llevar a cabo tal objetivo implicaba contar con los cuadros políticos, administrativos y militares establecidos durante -- los treinta años del régimen trujillista, para evitar un cambio brusco cuyo resultado pudiera ser idéntico a lo ocurrido en Cuba después de Batista. Así, la toma de posesión de Juan Bosch en febrero de 1963, como Presidente constitucional de la República Dominicana, consagró el éxito de la política latinoamericana de la Administración Kennedy, que consistía en facilitar la transición pacífica de la dictadura derechista al reformismo. Pero el éxito, fue efímero, pues siete meses después un golpe militar derrocó al reformista Juan Bosch, que costó tan-

to al gobierno de Kennedy colocar en el poder y que representaba el símbolo de las aspiraciones de Kennedy para América Latina.

Bolivia.

Si para el caso dominicano se podía partir de la muerte - del Generalísimo Trujillo en 1961, para el caso boliviano es necesario remontarse hasta los primeros años de la revolución de 1952, para encontrar los antecedentes de la preocupación de la Administración Kennedy con respecto a la situación interna de Bolivia.

Cuando Víctor Paz Estenssoro asumió el poder en Bolivia - por primera vez, 1952-1956, su principal objetivo político era cambiar la estructura socio-política del país, minando la fuerza económico-política de la oligarquía minero-terrateniente, - apoyada en las fuerzas militares. Cuatro medidas, citadas en orden cronológico, traducían esa preocupación:

1.- El 21 de julio de 1952, el gobierno revolucionario de Paz modificó, por decreto, la Ley Electoral, principalmente con la supresión de las restricciones impuestas al ejercicio del derecho de voto, considerado por el sistema anterior como un privilegio de aquellos bolivianos que sabían leer y escribir y que poseían un cierto ingreso.

2.- El 31 de octubre de 1952, el gobierno nacionalizó las

minas y el Decreto de nacionalización prescribió la participación de los obreros en la administración de las empresas nacionales con derecho de voto.

3.- El 24 de julio de 1953, el gobierno disolvió el ejército, el cual fue reemplazado por una milicia popular integrada por obreros de las minas, obreros urbanos y campesinos.

4.- El 2 de agosto de 1953, el gobierno decretó la reforma agraria.

Esas medidas tuvieron desde luego un impacto socio-político inmediato; sin embargo, no podían "ipso facto" resolver los problemas económicos y financieros del país. El proceso inflacionario que empezó con la crisis económica mundial de 1929 y la Guerra del Chaco (1932-1935) se aceleraba, mientras que la economía manifestaba signos de estancamiento.

De 1952 a 1957, la cantidad de moneda nacional en circulación pasó de 11.3 billones a 382.3 billones; el boliviano (moneda nacional hasta 1963 cuando fue reemplazado por el peso) - que estaba a 250 por un dólar americano en 1952, pasó a 8,565 - en 1957; durante el mismo período, se registró una fuga de reservas de oro y divisas extranjeras estimada en 31.2 millones de dólares.^{161/}

^{161/} Banco Central de Bolivia, Memoria Anual 34a Correspondiente a la Gestión del Año 1962, La Paz, Imprenta Naviana, 1963, p. 100 y Bolivia, Dirección General de Estadísticas y Censos, Boletín Estadístico 89, La Paz, 1964, p. 38, citados por Cornelius H. Zondag, The Bolivian Economy, 1952-65, Praeger, New York, 1966, p. 55.

El índice del costo de vida en La Paz, tomando el año 1931 como base, subió de un promedio anual de 5,664 en 1952 a 276,483 en 1957.^{162/}

Se explica la aceleración del proceso inflacionario de la manera siguiente. Cuando el gobierno de Paz Estenssoro nacionalizó las industrias mineras en octubre de 1952, se permitió a los ex-propietarios retirar sus capitales corrientes; entonces la nueva administración de las industrias nacionalizadas, - Corporación Minera Boliviana (COMIBOL), se enfrentó desde el principio con el problema urgente de financiamiento de sus operaciones en moneda nacional; el gobierno acudió al Banco Central que realizó nuevas emisiones de moneda nacional, cumpliendo así el proceso inflacionario. El impacto de esa medida fue la ampliación de la diferencia entre los precios de importación a la tasa oficial de cambio y los precios de importación a la tasa del mercado negro. "Esto proporcionó grandes beneficios a aquellas personas dedicadas al contrabando. Mucha gente del gobierno o allegada al gobierno se interesaba en mantener el proceso inflacionista. Como se generalizaron progresivamente las actividades de contrabando, muchas personas abandonaron los trabajos productivos para dedicarse a actividades de honestidad dudosa; lo que tuvo un efecto negativo en la economía general del país".^{163/}

^{162/} Véase en Anexo, Bolivia Cuadro I.

^{163/} Zondag, op.cit., p. 57.

Por otra parte, la reforma agraria y la gestión defectuosa de las industrias mineras nacionalizadas, provocaron una baja de la producción, agravada por la disminución de los precios de las materias primas en el mercado internacional. La COMIBOL sólo pudo funcionar entre 1952 y 1964 gracias a subsidios gubernamentales.^{164/} El producto nacional bruto alcanzó el nivel de los años 1951 y 1952 sólo en 1962. En 1951, la economía boliviana estaba en plena expansión con un porcentaje de 6.4 de crecimiento del producto nacional bruto. Sin embargo, a partir de 1953 ocurrió un decaimiento de la producción que afectó desfavorablemente la economía general. A partir de 1954 se manifestó una tendencia a la recuperación sobre el malestar del año precedente, pero en 1956-1957 el proceso inflacionario, que llegó a su punto más crítico, se sumó a una recesión económica y el país registró en 1957 el nivel de producto nacional bruto más bajo durante la década de los cincuentas.^{165/}

Esas condiciones económicas y financieras desfavorables no permitían al gobierno revolucionario satisfacer las aspiraciones de la base principal de su poder, es decir, la clase obrera. A pesar del énfasis puesto en el desarrollo social dedicándole un porcentaje de los gastos gubernamentales más alto que el consagrado al desarrollo económico^{166/}, los gobiernos -

^{164/} Idem, Capítulo VIII.

^{165/} Véase en Anexo, Bolivia Cuadro II.

^{166/} Véase en Anexo, Bolivia Cuadro III.

revolucionarios de Paz Estenssoro y de Hernán Silas Zuazo (1956-1960) tuvieron que enfrentarse de 1952 a 1958 con un promedio anual de 350 hugas^{167/} que traducían la insatisfacción de la clase obrera, principalmente de los obreros de las industrias mineras nacionalizadas.

La Central Obrera Boliviana (COB), fundada oficialmente el 17 de abril de 1952, pasó a formar una fuerza política muy poderosa. La milicia popular, integrada por obreros y campesinos, tenía unos 20,000 hombres armados. Con la frecuencia de las huelgas, el gobierno de Paz Estenssoro se dió cuenta de que había contribuido a la organización de una fuerza política que escapaba a su control. Ya en 1954, el Presidente empezó a reorganizar las fuerzas armadas regulares como contrapeso a la fuerza obrera cuyas aspiraciones no podía ser satisfechas bajo las condiciones económicas imperantes en aquel entonces. Eso fue el primer síntoma de un malestar político adentro del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) en el poder.

Esta crisis interna del MNR llegó a su punto crítico en 1956, cuando la Administración Eisenhower que, desde 1952, apoyaba económicamente pero de manera tímida al gobierno revolucionario, puso como condición de su ayuda la obligación para el gobierno boliviano de tomar medidas de estabilización finan

^{167/} Zondag, op.cit., p. 51.

ciera.^{168/} Paz Estenssoro, Presidente saliente, y Hernán Silés Zúñiga, Presidente entrante, accedieron a la condición de controlar la inflación para continuarse beneficiando de la ayuda norteamericana, indispensable para mantener el MNR en el poder. Sin embargo, el poderoso Secretario Ejecutivo de la COB, Juan Lechín, sostuvo que el programa de estabilización propuesto por el Fondo Monetario Internacional^{169/} sacrificaba los intereses de los trabajadores a los de los capitalistas.^{170/}

De hecho, cualquier programa de estabilización económica implica necesariamente medidas que tienen un efecto desfavorable inmediato en los ingresos de ciertos grupos sociales, mientras que mejoran la posición económica de otros grupos. Por ejemplo, el mantenimiento de los salarios a un nivel fijo, la reducción de los gastos gubernamentales afectan desfavorablemente a los obreros industriales y a los funcionarios públicos; pues mientras que los salarios de los obreros y los sueldos de los funcionarios están mantenidos a un nivel fijo, el costo de

^{168/} James W. Wilkie, The Bolivian Revolution and U.S. Aid Since 1952, Latin American Center, University of California, Los Angeles, 1969, p. 6.

^{169/} Los Organismos Internacionales de crédito sirven generalmente de canales de negociación entre los Estados Unidos y los países que benefician de la ayuda norteamericana, para discutir los problemas internos de los países ayudados y sobre todo cuando la solución de esos problemas es susceptible de tener consecuencias políticas.

^{170/} Wilkie, op. cit., p. 6.

la vida sigue subiendo durante cierto tiempo, el gobierno deja de controlar los precios y de otorgar subsidios. El sector agrícola puede beneficiarse de tales medidas por un aumento de los precios de los productos agrícolas, sin embargo, los trabajadores agrícolas pueden no ser los beneficiarios inmediatos - del aumento de precios.

Pasando por alto las consecuencias socio-políticas del -- programa de estabilización, el gobierno de Siles llevó a cabo las medidas propuestas por el Fondo Monetario Internacional, - medidas que consistían, entre otras, en el establecimiento de una tasa de libre cambio, el equilibrio del presupuesto nacional, la eliminación del control de los precios, la supresión - de los subsidios a la producción de los bienes de consumo y a agencias gubernamentales descentralizadas, la abolición de todas las restricciones sobre las importaciones y exportaciones y sobre los cambios internacionales.^{171/}

La aplicación de este programa tuvo un éxito parcial, pues el aumento del costo de vida fue sólo de 3 por ciento en 1958, el cambio más bajo registrado durante la década de los cincuenta. Sin embargo, como los precios subieron de manera significativa en 1959, el efecto favorable del programa de estabilización disminuyó hasta 1964, aunque en 1963 el costo de vida no

^{171/}

Zondag, op.cit., pp. 59-60.

aumentó, sino bajó en uno por ciento.^{172/}

Este éxito parcial fue pagado a un precio político muy alto. A raíz del conflicto entre Paz-Siles y Juan Lechín sobre el programa de estabilización, el MNR se escindió prácticamente en tres grupos: la derecha conservadora se agrupó bajo el liderazgo de Walter Guevara Arce; los moderados centristas siguieron a Paz Estenssoro y Siles Zuazo; Juan Lechín se impuso como líder del ala izquierdista.

Para mantener la unidad del MNR, en las elecciones presidenciales de 1960 se presentaron Paz Estenssoro y Juan Lechín como candidatos a la presidencia y la vicepresidencia respectivamente. Lechín aceptó concurrir como vicepresidente con la condición de ser el candidato a la presidencia del MNR en 1964.^{173/} A pesar de todo, un grupo disidente del MNR formó en 1960 el Partido Revolucionario Auténtico que presentó su propio candidato a la presidencia el mismo año.

De lo anterior, se desprende que el MNR, como partido político en el poder, había tenido siempre una situación precaria. Los obreros que formaban la fuerza política en que descansaban los gobiernos de Paz y Siles, no brindaron nunca a éstos un apoyo firme, sino un apoyo condicional. Las huelgas en las industrias mineras nacionalizadas, la reorganización de las fuerzas

^{172/} Véase en Anexo Bolivia Cuadro I.

^{173/} Wilkie, op.cit., p. 8.

armadas regulares en 1954 como contrapeso a la milicia popular, fueron indices de un malestar interno del MNR. La situación económica crítica obligó a Paz y Silés a aceptar el programa de estabilización financiera del Fondo Monetario Internacional para beneficiarse de la ayuda norteamericana.

Desde 1954, la Administración Eisenhower había llegado a la conclusión de que, si bien la revolución boliviana de 1952 era de inspiración marxista, no era, sin embargo, una revolución comunista^{174/}, susceptible de provocar consecuencias desfavorables para los Estados Unidos. Entonces era necesario ayudar al MNR a mantenerse en el poder, sobre todo al ala moderada representada por el tándem Paz Estenssoro y Silés Zuazo. Además, la posición precaria del MNR facilitaba la dependencia externa del régimen y por consiguiente la influencia progresiva de los Estados Unidos en la evolución nacional de Bolivia. Esta influencia norteamericana había venido implantándose paulatinamente a partir de 1952, año en que la Administración Eisenhower hizo un donativo de 1.5 millón de dólares a Bolivia y la ayuda aumentaba año con año.^{175/} A partir de 1957, Bolivia empezó a recibir ayuda de los Estados Unidos para equilibrar su presupuesto nacional; esta nueva forma de ayuda que representaba 27.2 por ciento de la ayuda pública total de los Estados Unidos en 1957, alcanzó 53.9 por ciento de la misma en

^{174/} Idem.

^{175/} Véase en Anexo Bolivia Cuadro IV.

en 1960. 176/

De esta forma la Administración Kennedy heredó una situación favorable en cuanto a las relaciones entre los Estados -- Unidos y Bolivia: una influencia norteamericana bastante fuerte y encontró en la presidencia de Bolivia a Paz Estenssoro, -- ya conocido en Washington por sus tendencias moderadas. La -- única sombra fue la posibilidad de que Juan Lechín ascendiera a la presidencia en 1964. En 1960, Paz Estenssoro y Hernán -- Siles Zuazo habían prometido a Juan Lechín que sería el candidato del MNR a la presidencia en las elecciones de 1964. Esa promesa había sido una maniobra para salvar la unidad del partido, pues el triunfo de Lechín significaría la radicalización de la revolución. Aunque pertenecían al mismo partido político, Paz y Siles eran enemigos ideológicos de Lechín. Para evitar el triunfo de Lechín, la Administración Kennedy ofreció -- todo el apoyo posible al grupo Paz-Siles para reforzar la capacidad política de este grupo.

Así, el 15 de mayo de 1961, tres meses antes de la firma de la Carta de Punta del Este en que se creó la Alianza para el Progreso, el Presidente Kennedy escribió al Presidente Paz -- Estenssoro para informarle que Bolivia era miembro de la Alianza y como tal, el gobierno de Estados Unidos estaba listo a -- cooperar con la Comisión Boliviana de Planificación Nacional, --

176/ Véase en Anexo Bolivia Cuadro V.

el Grupo Consultivo de las Naciones Unidas y el Consejo Interamericano Económico y Social, en la preparación del plan boliviano de desarrollo a largo plazo.

Sin embargo, mientras se elaboraba el plan a largo plazo, el gobierno norteamericano había establecido un programa de ayuda a Bolivia con los siguientes renglones:

a) hacer disponible el préstamo de 3.5 millones de dólares concedido a Bolivia el 24 de marzo pasado para financiar la compra de equipos necesarios al funcionamiento de la COMIBOL. Esta fue la contribución del gobierno americano al programa triangular con la República Federal de Alemania y el Banco Interamericano de Desarrollo, para la rehabilitación de la industria minera boliviana.

b) un préstamo de la Administración de Cooperación Internacional (una de las instituciones norteamericanas de ayuda exterior que precedieron la Agencia para el Desarrollo Internacional) de un monto de 6 millones de dólares, concedido a los Yacimientos Fiscales Petrolíferos Bolivianos (YFPB) para la compra de equipos.

c) la diversificación de la economía boliviana necesitaba de manera urgente, según el Presidente Kennedy, la extensión de la red de carreteras existentes. "Propongo, escribió Kennedy, que sean tomadas inmediatamente medidas para la utilización de los 16,000 millones de bolivianos previstos a tal efecto". El gobierno norteamericano respaldaría este esfuerzo nacional con

un préstamo de 2 millones de dólares para la compra del equipo necesario.

d) alimentos por un valor de 1,350,000 dólares, así como 500,000 dólares para los gastos de transporte.

e) habían sido aprobados otros proyectos a financiar con fondos locales.

En lo inmediato, el gobierno norteamericano "quiere empezar con una serie de proyectos importantes para la economía boliviana. Son proyectos que se encuentran en un estado avanzado de preparación y que contribuirán inmediatamente al bienestar nacional". Por otra parte, proyectos de carácter urgente, como la construcción de viviendas para obreros y campesinos, - serían emprendidos en la más brevedad posible.^{177/}

La precipitación del Presidente Kennedy, al considerar a Bolivia como miembro de la Alianza para el Progreso tres meses antes de la firma de la Carta de Punta del Este, no se debía solamente a la posibilidad de que Juan Lechín ascendiera al poder en 1964, sino también a la oferta hecha pocos meses antes por la Unión Soviética de un préstamo de 150 millones de dólares a Bolivia para la construcción de una fábrica siderúrgica^{178/} y por la preocupación de crear una nueva imagen de su adminis-

^{177/} Public Papers of the Presidents of the United States, Año 1961, pp. 374-376.

^{178/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLIV, Núm. 1149, - July 3, 1961, p. 495.

tración después de la reciente invasión de Cuba en abril de -- 1961. Además, si el caso boliviano se asemejaba al de Colom -- bia en el sentido de que en ambos casos se trataba de mantener en el poder a un régimen ya establecido que, sin embargo, se -- enfrentaba a problemas internos que amenazaban su estabilidad, la precipitación con que la Administración Kennedy actuaba en el caso boliviano demostraba el verdadero carácter de la Alianza para el Progreso: una empresa unilateral, anunciada el 13 -- de marzo de 1961 y hecha efectiva a partir de la misma fecha -- sin consideración alguna de la reacción de los aliados eventua -- les. Que la Alianza haya tomado la forma de una operación bi -- lateral --forma que el ex-presidente colombiano Alberto Lleras Camargo pareció haber descubierto con sorpresa o amargura-- no debía sorprender, pues desde su creación había sido un instru -- mento de la política latinoamericana de la Administración Ke -- nnelly, una declaración de principios que definía el marco con -- ceptual en que la Administración Kennedy se disponía a otor -- gar ayuda económica a América Latina.

Brasil.

En marzo de 1960, fue publicado por primera vez el libro del Profesor W. W. Rostow, "The Stages of Economic Growth, a -- non-Communist Manifesto", que ejerció una gran influencia en -- la política de ayuda exterior de los Estados Unidos.^{179/} Con

^{179/} W.W. Rostow, The Stages of Economic Growth, Cambridge Universi -- ty Press, New York, 1969, 9a. ed.; el Profesor Rostow ha sido -- consejero del Presidente Kennedy.

tinuando la tradición de los economistas alemanes de la "Escuela Histórica", Rostow distinguió cinco etapas en el crecimiento económico nacional: la etapa tradicional, la etapa de transición, la etapa de "take-off", la etapa de auto-sostenimiento, la etapa de consumo de masas (mass-consumption) y una quinta etapa, según él, imprevisible.

La influencia de Rostow sobre la política de ayuda exterior de la Administración Kennedy venía del hecho de que propuso la conveniencia de ayudar en primer lugar a los países que se encontraran en la etapa de "take-off" para que esos países entraran lo más pronto posible en la etapa siguiente, el desarrollo auto-sostenido. Entonces, no sería necesario continuar ayudando a esos países y se podría seleccionar entre los demás países los que presentarían más posibilidades de llegar con la ayuda a la etapa de auto-sostenimiento.

Si era difícil determinar con precisión en qué etapa se encontraba un país dado, los estrategas políticos norteamericanos hallaron un "modus operandi" para hacer aplicable la atractiva teoría del Profesor Rostow. Pasando por alto todas las características que podrían ayudar a determinar con cierta objetividad en qué etapa se encontraba un país cualquiera suponiendo que eso fuera posible acordaron concentrar la ayuda exterior en los países que estimaron más importantes desde el punto de vista de los intereses políticos de los Estados Uni -

dos. De esta manera, Brasil llegó a ser para América del Sur lo que es India para Asia y Nigeria para Africa al sur del Sahara. Cada uno de esos países representaba en su área el más grande geográficamente, el que tiene más recursos potenciales, por consiguiente, los más susceptibles de estar en la etapa del "take-off" y de pasar a la etapa de auto-sostenimiento en un futuro previsible. Brasil, India y Nigeria representaron para la Administración Kennedy las "mejores apuestas" (best bets) y figuraron en casi todas las listas de las instituciones gubernamentales de ayuda exterior. El "take-off" económico del Profesor Rostow, difícil de definir, se convirtió en los cálculos de los estrategas políticos de la Administración Kennedy en un determinismo geopolítico pragmático que se puede enunciar de la manera siguiente: el que domina a uno de esos tres países domina al resto de la región en que está. En el caso de Brasil: el que domina a Brasil domina a toda América del Sur.

En este sentido pensaba el Presidente Kennedy cuando afirmó:

"El futuro de Brasil -una nación que contiene la mitad de la población de América del Sur- es vital para el futuro del hemisferio occidental. Al identificarnos con las aspiraciones del pueblo brasileño, nos identificamos con las esperanzas de la mitad del continente. La dimensión y la importancia de Brasil ponen de manifiesto que el éxito de esta nación en la explotación de sus potencialidades para el crecimiento económico y el progreso social, es clave para el mantenimiento de gobiernos libres en América Latina".^{180/}

180/U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLIV, Núm. 1144, June 5, 1961, p. 863.

En esta perspectiva, que Brasil cumpliera o no con los requisitos de la Carta de Punta del Este, habría recibido la ayuda pública distribuida a través de los organismos de la Alianza para el Progreso, a menos que tuviera un gobierno francamente hostil a los Estados Unidos; y aun en este último caso, hay que prever la posibilidad de continuar la ayuda como canal de comunicación para amansar al rebelde, si su derrocamiento no fuera posible.

Cuando Janio Quadros tomó posesión como Presidente de Brasil a principios de 1961, el país pasaba por una crisis financiera bastante difícil: el déficit de la balanza comercial acababa de agotar las reservas en divisas extranjeras; el costo de la vida aumentaba a una tasa anual de 30 a 50 por ciento; el plazo de muchas deudas exteriores llegaba a expiración.

Después de concluir un arreglo con el Fondo Monetario Internacional en el cual se comprometía a tomar una serie de medidas financieras necesarias para garantizar la estabilidad interna y externa de la moneda nacional, el gobierno brasileño recibió de la Agencia para el Desarrollo Internacional un préstamo de 100 millones de dólares; el Banco de Exportación e Importación le concedió un préstamo de 168 millones y aceptó a postergar el reembolso de unos 300 millones; el Fondo de Estabilización de los Estados Unidos (US Exchange Stabilization Fund) le proporcionó más de 70 millones; el Fondo Monetario Internacional le otorgó un crédito "standby" de 160 millones y -

postergó el reembolso de 140 millones. Con esa ayuda masiva, - el gobierno brasileño pudo negociar con sus acreedores europeos y conseguir la prolongación del plazo para pagar una deuda de 300 millones de dólares.^{181/}

¿Cuál era el destino de esa ayuda? La mayor parte estaba dedicada a pagar deudas anteriores, no para la compra de bienes necesarios para el desarrollo económico. Fue esencialmente una asistencia para fines de estabilización o de equilibrio de la balanza de pagos. Fue una ayuda de emergencia otorgada en una situación de crisis. Sin embargo, la parte de la asistencia procedente de las agencias gubernamentales norteamericanas fue clasificada como una operación de la Alianza para el Progreso y fue retirada del Fondo de Préstamos para el Desarrollo (Development Loan Fund), cuyos fondos eran destinados únicamente a préstamos para el desarrollo económico.^{182/} Además, la ayuda norteamericana a Brasil fue anunciada el 7 de mayo de 1961 y la Alianza para el Progreso fue creada oficialmente el 17 de agosto de 1961. Es claro que la ayuda había sido otorgada para prevenir las consecuencias políticas de la crisis financiera que amenazaba la estabilidad del gobierno de Quadros cuyas verdaderas intenciones no se conocían en Washington.^{183/}

^{181/} Raymond K. Mikesell and Robert Loring Allen, op.cit., p.19.

^{182/} Andrew F. Westwood, Foreign Aid in a Foreign Policy Framework, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1966, - p. 90.

^{183/} Richard P. Stebbins, The United States in World Affairs, - 1961, Council on Foreign Relations, Vintage Books, New York, 1962, p. 298.

El caso de Brasil es aún más interesante cuando se examina la política de ayuda de la Administración Kennedy durante el gobierno de Goulart.

A pesar de la crisis financiera, Brasil tenía en 1961 una tasa de crecimiento económico de 7.9; sin embargo, en 1963 la tasa bajó a menos 0.3. Según el Secretario de Estado Asistente para los Asuntos Interamericanos, Thomas C. Mann, esta situación se debía a la inflación creciente y a la incapacidad de llevar a cabo las reformas necesarias.^{184/} Pero el Secretario de Estado Asistente olvidó mencionar la reducción de la ayuda norteamericana por motivos políticos. Efectivamente, el cuadro reproducido a continuación demuestra el decaimiento de la asistencia financiera a Brasil durante el gobierno de Goulart.

Gastos de la Agencia para el Desarrollo Internacional
en Brasil

Año Fiscal cerrado el 30 de junio de	Gastos en millones de dólares
1962	81.8
1963	38.7
1964	15.1
1965	122.1
1966	129.3

Fuente: Magdoff, La Era del Imperialismo, página 161.

^{184/}U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Hearings, Foreign Assistance Act of 1964, pp. 304-305.

¿Por qué esa brusca reducción? Continuando la línea de política exterior independiente trazada por Quadros, el gobierno de Goulart, sobre la base de motivos jurídicos, se abstuvo de votar sobre las cláusulas que expulsaban formalmente a Cuba de la OEA así como sobre las sanciones económicas en la Conferencia de Cancilleres de la OEA en Punta del Este, enero de 1962, convocada específicamente para considerar las sanciones colectivas contra Cuba. En la crisis de los misiles de octubre de 1962, si Brasil apoyó el bloqueo de armamentos de los Estados Unidos, se abstuvo de participar en una moción que pedía el permiso para tomar medidas de fuerza en cuanto a los armamentos ya existentes en Cuba.^{184/} Además, hablando en 1966 del gobierno de Goulart ante el Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes, Lincoln Gordon, ex-embajador americano en Brasil, declaró:

"Durante poco más o menos de un año, fue un gobierno moderado. Goulart visitó a Estados Unidos y habló ante el Congreso en abril de 1962; habló en términos totalmente moderados. Después empezó a dar signos de ambiciones dictatoriales, apoyándose en una fuerza de extrema izquierda integrada por comunistas y líderes sindicales estratégicamente colocados. Esto llevó a una situación cada vez más crítica." ^{185/}

^{184/} Victor Wallis, "La Experiencia de Brasil con una Política Exterior Independiente", en Estudios Internacionales, Año - I, Núm. 2, julio 1967, pp. 189-211.

^{185/} Foreign Assistance and Related Agencies: Appropriations for 1967, Hearings before the Committee on Appropriations, House of Representatives, 89th. Congress, 2nd. Session, 1966, pp. 655-664, testimonio reproducido por Sheldon Appleton, United States Foreign Policy, Little, Brown and Company, Boston, 1968, pp. 412-423, cita p. 421.

Entonces resulta claro que la reducción de la ayuda norteamericana a Brasil durante el gobierno de Goulart se debía al -viraje -verdadero o falso- de éste.

De la política de ayuda norteamericana a Brasil practicada por la Administración Kennedy, se pueden sacar dos conclusiones muy significativas: a) la ayuda exterior puede tener un objetivo de estrategia política global que consiste en evitar que el país más grande de una área geográfica subdesarrollada -el más grande puede ser también el más importante- caiga en una -situación confusa que sería ventajosa para el enemigo en el -- contexto de la guerra fría; b) la ayuda puede servir de medio de coerción o un instrumento para castigar a un indócil (Goulart) o atraer a un indeciso (Quadros).

CONCLUSION

Al firmar la Ley de Ayuda Exterior de 1961, el Presidente Kennedy declaró: "Creo que en la administración de estos - fondos tenemos que prestar gran atención y consideración a aquellas naciones que comparten nuestra visión de la crisis mundial".^{186/} Esta declaración no fue más que la reiteración de un principio básico de la política de ayuda al exterior de los Estados Unidos, aplicado desde los primeros programas de ayuda exterior de la Administración Truman y seguido fielmente por la Administración Eisenhower. Significaba que se debía tener en cuenta el contexto de la guerra fría en la distribución -- de la ayuda exterior, pues ésta "es un instrumento por el cual los Estados Unidos mantienen una posición de influencia y control alrededor del mundo y sostienen a muchos países que de otro modo sucumbirían definitivamente o pasarían al bloque comunista".^{187/}

Esta concepción de la ayuda exterior da relevancia a la afirmación de Khrushchev, quien decía que la ayuda de los países capitalistas a los Estados de las regiones subdesarrolladas era una ayuda indirecta de la Unión Soviética a estos Estados. El ex-Premier Ministro Soviético decía textualmente:

^{186/} Public Papers of the Presidents of the United States, 1961
p. 588.

^{187/} President Kennedy, "Address made before the Economic Club at New York", on December 14, 1962 en Public Papers of the Presidents of the United States, 1962, p. 887.

"Se puede considerar la asistencia de los países capitalistas a los Estados que consiguieron recientemente su independencia como una especie de asistencia proporcionada por la Unión Soviética a estos Estados. Efectivamente, si la Unión Soviética no existiera, los grupos monopolistas y los Estados imperialistas ofrecerían ayuda a los países subdesarrollados? Por supuesto, no!"^{188/}

El Presidente Kennedy confirmaba la aseveración de Khrushchev al declarar que los programas de ayuda al exterior eran importantes

"a causa de las guerras de liberación pregonadas por Khrushchev y en que están empeñadas fuerzas controladas por los comunistas y apoyadas por fuerzas extranjeras... a causa de la ayuda económica soviética, inclusive - en nuestro propio hemisferio ..."

y el Presidente citó como ejemplo de ayuda económica soviética en el continente americano la oferta de un crédito de 150 millones de dólares hecha a Bolivia para la instalación de una fábrica siderúrgica.^{189/}

Esos dos puntos: guerra de liberación y ayuda económica soviética fueron con la amenaza castrista los blancos de la política de ayuda de la Administración Kennedy a América Latina, pues, como lo dijo el Asistente Secretario de Estado para los Asuntos Interamericanos Edwin M. Martin,

"La Alianza para el Progreso no fue emprendida como

^{188/} I.M.D. Little and J.M. Clifford, International Aid, Aldine Publishing, Chicago, 2nd. edition, 1968, p. 28.

^{189/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLIV, Núm. 1149, July 3, 1961, p. 495.

una respuesta a Castro. Pero no pienso que haya duda de que la amenaza castrista nos ha brindado un sentido de la urgencia del subdesarrollo económico y social de América Latina, de las tensiones políticas y de los peligros que de ello derivan, sentido que no pudimos tener antes".190/

Para enfrentarse a las guerras de liberación, la Administración Kennedy elaboró y aplicó la estrategia de la seguridad interna, en lugar de la estrategia de la defensa hemisférica de las Administraciones Truman y Eisenhower. La nueva estrategia se reveló eficaz, pues los movimientos insurreccionales fueron mantenidos bajo control en todos los países latinoamericanos en donde existían amenazas a la estabilidad interna. Sin embargo, la promesa de que la seguridad interna fuera la primera etapa hacia el desarrollo económico, político y social, no se cumplió.

En 1964, el Asistente Secretario de Estado para los Asuntos Interamericanos Thomas C. Mann presentó al Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos un cuadro de las tasas de crecimiento económico de los países latinoamericanos, que hace la comparación entre las tasas de 1961 y 1963. (El cuadro está reproducido en Anexo E). Sí, según este cuadro, diez países de la región registraron un aumento en 1963 en comparación con 1961, el Asistente Secretario de Estado admitió, sin embargo, que los objetivos de la -

190/ Idem, Vol. XLVIII, Núm. 1238, March 18, 1963, p. 409.

Alianza para el Progreso estaban lejos de ser alcanzados; pues a éso muchos obstáculos se oponían. Entre ellos, mencionó la oposición sistemática de las oligarquías tradicionales a las reformas socio-económicas, principalmente en los campos de la tenencia de la tierra y del sistema fiscal, la falta de control de la inflación, el monocultivo, el desequilibrio de los presupuestos nacionales, las políticas nacionalistas desfavorables a la inversión privada extranjera, el analfabetismo y las enfermedades.^{191/} La afirmación de Mann equivalía a una invitación a empezar de nuevo, pues los obstáculos señalados fueron precisamente los objetivos de la Alianza desde el principio. En otros términos era reconocer el fracaso de los programas de la Alianza durante la Administración Kennedy.

Es que la seguridad interna se había convertido en un fin en sí y traído consigo una militarización creciente de la vida política en América Latina. Como lo escribieron Barber y Ronning, "si la acción cívica significara tractores en lugar de tanques, se podría justificar los incentivos a tal actividad aunque hay que preguntarse si las organizaciones militares son las más indicadas económicamente para llevar a cabo los programas de acción cívica; sin embargo, como se insistía en que la acción cívica no debía disminuir la capacidad militar de las unidades empeñadas en ella, la acción cívica ha sig

^{191/} U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Hearings, Foreign Assistance Act of 1964, p. 268.

nificado tanques más tractores".^{192/} Entonces se había reforzado la capacidad política de los militares que establecían - contactos directos con las poblaciones rurales y al mismo tiempo daban pruebas de sus talentos en el campo de los asuntos civiles.

Si fuera exagerado considerar el intervencionismo y los golpes de estado militares entre 1961 y 1963 sólo como consecuencias de la estrategia de la seguridad interna, sin embargo hay que reconocer que la nueva estrategia ampliaba la función política de las fuerzas armadas que se encontraban directamente encargadas de la estabilidad interna frente a las amenazas reales o imaginarias de los comunistas, responsables de la estabilidad interna tanto en el aspecto militar como en el aspecto socio-económico.

Además, parece que la participación creciente de los militares en las actividades políticas no disgustaba a la Administración Kennedy, si se refiere a las declaraciones del Asistente Secretario de Estado para los Asuntos Interamericanos Edwin Martin, quien, después de reconocer la obligación de los militares de intervenir en la "elaboración de ciertas políticas nacionales", admitió que las fuerzas armadas no apoyaban siempre a "aquellos que se oponen a las reformas propuestas en

^{192/} Barber and Renning, op. cit., p. 236.

los programas de la Alianza para el Progreso". Martin hizo el elogio de los regímenes militares de Argentina, Perú, Guatemala y Ecuador como modelos de gobiernos progresistas.^{193/} No podía hacer lo mismo para los regímenes de la República Dominicana y Honduras, porque Washington todavía no había reconocido estos regímenes; pero se puede pensar que ya se preparaba el reconocimiento que la Administración Johnson se encargaría de llevar a cabo en diciembre de 1963.

Por otra parte, los regímenes militares correspondían a esta confianza de la Administración Kennedy por una política internacional favorable a los intereses de los Estados Unidos. Basta con recordar el comportamiento de los gobiernos militares de Argentina y Ecuador después de los golpes contra Arturo Frondizi y Carlos Julio Arrese con respecto a Cuba.

Con la militarización creciente de la actividad política, se había conseguido una estabilidad interna relativa, sostenida en numerosos casos por una arcaica estructura social o por dictaduras militares. Lo que equivalía, como diría Herbert Matthews, a mantener herméticamente cerrada una caldera en ebullición.

Además, la búsqueda de la estabilidad interna estaba en contradicción con los objetivos de desarrollo económico, polí

^{193/} U.S. Department of State Bulletin, Vol. XLIX, Núm. 1271, November 4, 1963, pp. 698-699.

tico y social. El desarrollo significa básicamente cambio, - mientras que la estabilidad implica mantenimiento del "statu quo". Teóricamente estabilidad y desarrollo son conceptos in compatibles. Esta contradicción fundamental había llevado a la Administración Kennedy a apoyar regímenes que aseguraban - la estabilidad interna sin que correspondieran a sus preferen cias democráticas y a los objetivos de desarrollo económico y progreso social. Tal fue por ejemplo en el caso del apoyo a - los gobiernos militares.

Por otra parte, el otorgar ayuda económica con la espe - ranza de promover la estabilidad implicaba operaciones distin - tas de las destinadas a facilitar el desarrollo económico y - social. Las medidas susceptibles de favorecer el cambio pue - den a corto plazo representar una amenaza a la estabilidad; - asimismo el apoyo a regímenes aparentemente estables pueden - ser contraproducentes con respecto a los esfuerzos de refor - ma y permitir la continuación de políticas que inhiben el des arrollo.

Entonces era necesario hacer una elección, difícil por - cierto en la práctica política, entre la acción en pro de la necesidad inmediata de estabilidad interna y la acción para - el objetivo a largo plazo de desarrollo económico y social. - Pero la Administración Kennedy quiso emprender ambas acciones simultáneamente: 1) respaldar gobiernos inestables enfrenta--

dos con amenazas castro-comunistas y que no podían o no querían tomar las medidas indispensables para el desarrollo; lo que equivalía a un premio a la incapacidad o a la mala voluntad; 2) exigir reformas que pudieran facilitar el desarrollo económico y social, reformas que esos gobiernos no podían emprender más que con reluctancia. De esta manera, resultó un conflicto entre los dos tipos de acciones y, a la larga, la estabilidad interna llegó a prevalecer sobre el desarrollo económico y social. Lo inmediato que importaba más a la Administración Kennedy confrontada con situaciones de crisis en otras partes del mundo como en Berlín, Vietnam, Laos, etc., lo llevó sobre todos objetivos a largo plazo.

El 18 de noviembre de 1963, el Presidente Kennedy admitió públicamente el fracaso de su idealismo político con respecto a América Latina al declarar ante la Asociación Interamericana de Prensa en Miami:

"La democracia y la estabilidad política ... están en la base de nuestras ESPERANZAS PARA EL FUTURO. No puede haber progreso si el pueblo no tiene fe en el mañana. Esa fe resulta socavada cuando los hombres buscan las riendas del poder e ignoran las limitaciones impuestas por los procedimientos constitucionales. Incluso es posible que procedan así movidos por un sincero deseo de beneficiar a su propio país. Pero el gobierno democrático exige que quienes están en la oposición acepten la derrota hoy y que se esfuercen por remediar la situación dentro del mecanismo de la transformación pacífica. De lo contrario y en compensación por una momentánea satisfacción, destruiremos la estructura misma y la esperanza de una democracia perdurable".^{194/}

194/US Department of State Bulletin, Vol. XLIX, Núm. 1276, --
December 9, 1963, pp. 900-904.

Esa declaración que ha venido tomando el valor de un te
tamento político con el asesinato del 22 de noviembre de 1963,
parecía también una paráfrasis de las palabras del Apóstol: -
"No hago el bien que quiero, sino el mal que aborrezco", pero
sin tropiezo para los intereses de los Estados Unidos en Amé-
rica Latina. Pues no hubo ninguna revolución radical de tipo
castrista, aunque las condiciones socio-económicas de vida de
las grandes masas latinoamericanas no conocieran ninguna mejo
ra. La asistencia militar y la ayuda económica de la Adminis-
tración Kennedy a América Latina no hicieron más que servir -
los objetivos políticos de los Estados Unidos: mantener su --
influencia y control en la región.

ANEXO A

Indicadores del Nivel de Alimentación en algunos Países de América Latina y de otras Regiones (alrededor de 1960)

País	Consumo diario de calorías -- por habitantes	Consumo diario de proteínas por habitante (gramos)		Consumo diario de grasas por habitante (gramos)	
		Total	De origen animal	Total	De origen animal
Argentina...	3090	98	57	117.7	82.9
Brasil.....	2580	67	19	56.8	37.5
Colombia....	2200	48	23	54.9	34.8
Chile.....	2570	77	26	50.5	34.1
Ecuador.....	2230	56	18	40.5	26.2
México.....	2440	68	20	63.9	34.1
Paraguay....	2500	68	26	51.2	35.7
Perú.....	1970	49	12	40.2	21.4
Uruguay.....	2960	96	62	120.0	91.2
Venezuela...	2190	62	25	48.5	23.4
Estados Unidos.....	3110	92	65	142.2	98.7
Dinamarca...	3390	93	57	158.5	123.4
Francia.....	2920	97	50	106.1	69.1
Reino Unido.	3290	86	51	141.3	110.9

FUENTE: Naciones Unidas, CEPAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, Nueva York, 1963, p. 58.

ANEXO C

Indicadores de las Condiciones de Salud en América
Latina y en otras Regiones, 1960

País	Tasa de mortalidad total por 1,000 habitantes.	Esperanza de vida al nacer (años)	Número de camas de hospitales por 1,000 habitantes.	Número de médicos por 10,000 habitantes.	Gastos de salud en porcentajes de los gastos públicos totales.
Argentina....	8-9	61-66	13.0	6.4	7.1
Bolivia.....	20-25	40-45	1.9	1.8	11.2
Brasil.....	11-16	50-58	4.0	3.4	5.1
Colombia.....	14-17	48-53	4.3	3.2	3.0
Costa Rica...	9-13	56-62	3.9	5.1	2.5
Cuba.....	9-13	56-62	9.7	2.3	...
Chile.....	12-13	53-56	6.2	5.0	17.2
Ecuador.....	15-20	43-48	3.4	2.1	12.4
El Salvador...	14-18	48-52	1.8	2.0	...
Guatemala....	20-24	40-46	2.1	2.8	...
Haiti.....	20-28	36-45	...	0.7	...
Honduras.....	15-20	45-50	2.1	2.0	8.6
México.....	13-16	51-55	5.8	1.4	12.2
Nicaragua....	12-17	50-55	3.5	1.8	13.2
Panamá.....	9-13	54-59	3.5	3.8	17.2
Paraguay.....	12-16	50-58	5.3	0.8	7.8
Perú.....	13-18	48-55	4.7	2.2	14.5
Rep. Dominicana.....	16-20	44-50	1.5	2.7	...
Uruguay.....	7-9	65-68	11.3	3.9	...
Venezuela....	10-15	53-57	7.0	3.6	8.6
América Latina	13-15	52-56	5.5	3.1	...
Estados Unidos	9-4	69.5	13.4	9.1	6.6
Dinamarca....	9.1	71.2	12.8	8.3	9.7
Francia.....	11.8	68.0	10.6	8.3	...
Reino Unido...	11.6	70.9	10.0	9.1	10.4

FUENTE: Naciones Unidas, CEPAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, Nueva York, 1963, p. 61.

ANEXO D

Indicadores del Nivel de Educación en América Latina
y en otras Regiones, Años próximos a 1950

País	Proporción de matriculados en				Gastos	
	de analfa- betos en la pobla- ción de 15 años y más (a)	Enseñanza	Enseñanza	Enseñanza superior por 100 000 habitan- tes	guberna- menta- les en educación alrededor de 1960	
		primaria	secundaria		En dó- lares	En% del PNB
		Con relación a la po- blación comprendi- da en los grupos de edad de	Con relación a la po- blación comprendi- da en los grupos de edad de			
Total (1)	Rural (2)	5 a 14 años (3)	15 a 19 años (4)	(5)	(6)	(7)
Argentina..14	23	66	21	480	9	2.9
Bolivia....68	...	24	7(b)	166	1	1.4
Brasil.....51	67	26	10	98	32	1.6
Colombia....43	...	28	7	94	14	4.0
Costa Rica 21	28	49	7(c)	192	14	2.3
Cuba.....22	40	49(d)	...	...	18	...
Chile.....20	36	66	18	290(e)	10	1.7
Ecuador....44	...	41	9	127	3	1.6
El Salvador61	77	31	4(e)	65	5	2.7(f)
Guatemala..71	...	22	7	84	3	1.9
Haití.....89	...	15	...	28	1	2.2
Honduras...65	75	22	3	57	4	1.9
México.....43	...	39	4	111	5	1.4
Nicaragua..62	...	23(d)	3(c)	81	5	1.8(f)
Panamá.....30	43	54	24	190	13	3.3
Paraguay...34	...	51	9	121	2	1.7
Perú.....58	...	44	...	193	4	2.9
Rep. Dominic.57	67	40	7	106	4	1.4
Uruguay....15	...	62	17(e)	484	6	1.0(f)
Venezuela..48	72	40	6	137	39	2.3
Estados Uni- dos..... 3	5	88	60	1511	97	4.6
Francia.... 4	...	79	26	325	36	3.0
Reino Unido... 4	...	69(g)	72(bog)	209(g)	42	4.2

(a).-- El límite inferior de edad difiere en algunos países: 20 años para Cuba, 14 en Argentina, 10 en Honduras y Panamá, 7 en Colombia y Guatemala y 6 en México, población comprendida entre 9 y 49 años.

(b).-- Excluidos los matriculados en escuelas de magisterio./...

ANEXO D

(Continuación)

- (c).- Excluidos los matriculados en escuelas de orientación profesional.
- (d).- Matriculados en escuelas públicas solamente.
- (e).- 1959.
- (f).- En porcentajes del producto interno bruto.
- (g).- Excluidas Escocia e Irlanda del Norte.

FUENTE: Naciones Unidas, CEPAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, Nueva York, 1963, p. 62.

ANEXO E

Tasa de Crecimiento Económico en América Latina
(Porcentaje de cambio en el Producto Nacional Bruto)

País	Tasa de Crecimiento en 1961	Tasa de Crecimiento en 1963
Argentina.....	5.6	-0.1
Bolivia.....	3.2	6.3
Brasil.....	7.9	-0.3
Chile.....	4.4	4.0
Colombia.....	1.9	3.5
Costa Rica.....	-0.7	5.1
Ecuador.....	2.7	5.3
El Salvador.....	4.1	6.2
Guatemala.....	2.2	3.7
Honduras.....	1.8	6.4
México.....	3.5	6.0
Nicaragua.....	8.7	4.1
Panamá.....	8.7	7.0
Paraguay.....	2.6	5.0
Perú.....	4.9	4.7
Uruguay.....	2.5	-0.4
Venezuela.....	1.7	5.1

N.B.- Haití y la República Dominicana no están incluidas porque los datos para 1963 no eran disponibles. Además los datos para 1963 eran sujetos a revisión.

FUENTE: Foreign Assistance Act of 1964, Hearings before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Part I, U.S. Government Printing Office, Washington, 1964, p. 304.

BOLIVIA: CUADRO I

Indice del Costo de la Vida en la Paz,
1931-1966

AÑO	Costo General de vida (1931 = 100)	% de cambio	AÑO	Costo Gene ral de vida (1931-100)	% de can- bio
1931	100	...	1949	2,794	8
1932	126	26	1950	3,426	23
1933	159	26	1951	4,563	33
1934	200	26	1952	5,664	24
1935	252	26	1953	11,412	101
1936	317	26	1954	25,613	124
1937	361	14	1955	46,102	80
1938	462	28	1956	128,518	179
1939	626	36	1957	276,483	115
1940	799	28	1958	285,058	3
1941	1,011	27	1959	341,000	20
1942	1,331	32	1960	381,444	12
1943	1,568	18	1961	407,522	7
1944	1,689	8	1962	431,483	6
1945	1,829	8	1963	428,433	-1
1946	2,045	12	1964	471,890	10
1947	2,345	15	1965	458,575	3
1948	2,595	10	1966	519,080	7

FUENTE: James W. Wilkie, The Bolivian Revolution and U.S. Aid since 1952, Latin American Center, University of California, Los Angeles, 1969, p. 4.

BOLIVIA: CUADRO II

Estimación del Producto Nacional Bruto, 1950-1966.

AÑO	Millones de dólares a precios de 1958	Per Capita (dólares)	% de cambio
1950	355.9		...
1951	378.6		6.4
1952	387.8	122.0	2.4
1953	343.7		-11.4
1954	346.2	104.0	.7
1955	371.3		7.3
1956	354.8	102.0	- 4.4
1957	342.9	96.0	- 3.4
1958	353.7	96.2	3.1
1959	352.7	96.8	- .3
1960	367.7	96.6	4.3
1961	375.5	97.4	2.1
1962	396.5	99.0	5.6
1963	421.9	102.5	6.4
1964	442.2	106.2	4.8
1965	467.1		5.6
1966	496.7		6.3

FUENTE: 1950-1957, Bolivia, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-1971, Resumen, La Paz, 1961, p. 30A; 1958-1963, Bolivia, Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación, Cuentas Nacionales de Bolivia, 1958-1965, La Paz, 1966, y USAID/Bolivia, Economic and Program Statistics 7, 1965, p. 4; 1964-1966, USAID/Bolivia, Economic and Program Statistics 9 1966, p. 6, citados por Wilkie en op. cit., p. 7.

BOLIVIA: CUADRO III

Porcentaje de los Gastos Gubernamentales por Sectores,
1945-1964.

AÑO	Economía	Social	Administración
1945	15.0	26.7	58.3
1946	11.6	26.8	61.6
1947	11.2	26.7	62.1
1948	9.7	30.7	59.6
1949	8.1	28.0	63.9
1950	8.5	31.2	60.3
1951	9.5	28.4	62.1
1952	8.5	32.2	59.3
1953	8.9	34.1	57.0
1954	13.7	33.5	52.8
1955	17.4	32.1	50.5
1956	12.5	50.8	36.7
1957	27.3	25.6	47.1
1958	13.3	29.8	56.9
1959	19.3	35.7	45.0
1960	15.7	37.2	47.1
1961	16.6	33.5	49.9
1962	15.6	35.2	49.2
1963	13.0	36.3	50.7
1964	13.6	33.3	53.1

FUENTE: James W. Wilkie, op. cit., p. 21.

BOLIVIA: CUADRO IV

Ayuda Pública Neta de los Estados Unidos a Bolivia, 1948-1966
(en millones de dólares)

Año Fiscal de los E.U.	Total	Fondo Fiduciario de Progreso Social	Alimentos para la Paz	Préstamos del Banco de Exportación e Importación	Otros (1946-1954); Cuerpo de Paz (1962-1966)	Asistencia Militar	AID	
							Préstamos	Donativos
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1946	.4	..	..	..	.4	..	..	..
1947	3.4	..	..	3.0	.4	..	..	..
1948	.4	..	..	..	.4	..	..	..
1949	.7	..	..	.3	.4	..	..	..
1950	16.5	..	..	16.0	.5	..	..	..
1951	.5	..	..	..	.5	..	..	..
1952	1.5	..	..	..	..	..	..	1.5
1953	1.3	..	..	..	..	..	..	1.3
1954	18.2	..	.3	2.4	8.0	..	..	7.5
1955	33.5	..	16.0	4.7	..	..	..	12.8
1956	28.0	..	2.7	..	..	..	..	25.3
1957	26.8	..	4.0	..	..	..	..	22.8
1958	22.1	..	..	..	..	.1	..	22.0
1959	24.6	..	.4	..	..	.3	4.0	19.9
1960	13.8	..	.2	..	..	..	..	13.6
1961	29.9	..	2.8	..	..	.4	7.3	19.4
1962	38.3	..	3.4	..	.9	2.2	7.6	24.2
1963	65.3	10.5	16.2	..	.7	2.4	18.3	17.2
1964	78.9	.8	14.0	..	2.5	3.2	42.6	15.8
1965	14.4	3.3	4.6	..	2.2	1.9	-6.0	8.4
1966	38.8	..	6.3	..	2.6	2.4	21.8	5.7
TOTAL	457.3	14.6	70.9	26.4	19.5	12.9	95.6	217.4

N.B. Este cuadro abarca también fondos administrados por las agencias que precidieron la AID: Administración para la Cooperación Económica, 1948-1951; Agencia para la Seguridad Mutua, 1951-1953; Administración para la Cooperación Internacional, 1955-1961 y Fondo de Préstamos para el Desarrollo, 1957-1961.
Dos puntos(..) indican que la ayuda en el renglón es igual a cero;
Tres puntos (...) indican que la ayuda es insignificante, menos de .05.

FUENTE: James W. Wilkie, op. cit., p. 48.

BOLIVIA: CUADRO V

Porcentaje de la Ayuda Total de la A.I.D. a Bolivia
destinado a equilibrar el Presupuesto Nacional

Año Fiscal de los EE.UU.	Ayuda total de la AID (en millones de dólares)	Ayuda Presu- puesta- ria	Porcentaje de la ayuda total
1957	27.2	7.4	27.2
1958	25.8	5.7	22.1
1959	22.9	6.7	29.3
1960	17.8	9.6	53.9
1961	16.8	5.4	32.1
1962	28.0	10.6	37.9
1963	36.2	4.4	12.2
1964	57.6	6.0	10.4
1965	19.1	4.3	22.5
1966	17.8	1.6	9.0

FUENTE: USAID/Bolivia, Economic and Program Statistics, Nos. 3 (1962), p. 11, 5 (1963), Cuadro I, 7 (1965), p. 32 y 8 (1966), p. 31, citados por Wilkie en op. cit., p. 12.

BIBLIOGRAFIA

A).- DOCUMENTOS

Council on Foreign Relations, Documents on American Foreign Relations, diversos años, Harper and Row, New York.

Proposal Mutual Defense and Assistance Program for Fiscal Year 1964, U.S. Government Printing Office, Washington, 1963.

Public Papers of the Presidents of the United States, años 1961, 1962, 1963, U.S. Government Printing Office, Washington.

U.S. Congress: Committee on Foreign Relations U.S. Senate and Committee on Foreign Affairs U.S. House of Representatives Legislation on Foreign Relations with explanatory notes, U.S. Government Printing Office, Washington, 1967.

U.S. Department of Defense, Military Assistance and Foreign Military Sales Facts, 1967 y 1968.

U.S. Department of State Bulletin, años 1961, 1962, 1963.

U.S. Department of State, Publication No. 6632, The Sino-Soviet Economic Offensive in the less developed Countries, 1960.
Publication No. 7190, A New Program for a Decade of Development, 1961.

U.S. House of Representatives, Publication No. 22-750, A Compilation of Materials relating to United States Defense Policies in 1962, Document No. 155.

U.S. House of Representatives

- 1.- Committee on Appropriations,
 - a) Hearings, Foreign Operations Appropriations for 1962.
 - b) Hearings, Foreign Assistance Act of 1964.
- 2.- Committee on Foreign Affairs,
 - a) Hearings, International Development and Security Act, 1961.
 - b) Hearings, Foreign Assistance Act of 1963.
- 3.- Committee on Military Affairs, Hearings, Foreign Assistance Act of 1962.

U.S. Senate,

- 1.- Committee on Appropriations,
 - a) Hearings, Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations for 1962.
 - b) Hearings, Foreign Assistance Act of 1964.
- 2.- Committee on Foreign Relations,.

- a) Hearings, Mutual Security Act of 1951.
- b) Hearings, Mutual Security Act of 1958.
- c) Hearings, Mutual Security Act of 1959.
- d) Hearings, International Development and Security Act, 1961.
- e) Hearings, Foreign Assistance Act of 1962.
- f) Hearings, Foreign Assistance Act of 1963.
- g) Hearings, Foreign Assistance Act of 1964.
- h) Report, No. 412, Mutual Security Act of 1959.

B).- ESTUDIOS

Consejero Interamericano Económico y Social, La Marcha de la Alianza para el Progreso, 1962-1963, Unión Panamericana, Washington, D.C., segunda edición 1964.

Corporation for Economic and Industrial Research, Soviet Bloc Latin American Activities and their Implications for United States Foreign Policy, Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 1960.

Chenery, Hollis, B., Toward a more effective Alliance for Progress, Agency for International Development Discussion Paper, No. 13, Office of Program Coordination, 1967.

Lieuwen, Edwin, Survey of the Alliance for Progress: The Latin American Military, Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 1967.

Massachusetts Institute of Technology, Center for International Studies, Economic, Social and Political Change in the Underdeveloped Countries and Its Implications for United States Policy, Study prepared at the request of the Committee on Foreign Relations United States Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 1960.

Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, Nueva York, 1963.
El Financiamiento Externo de América Latina, Nueva York, 1964.

Northwestern University, United States-Latin American Relations: The Organization of American States, Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs of the Committee

on Foreign Relations United States Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 1959.

Pan American Union, Department of Economic and Social Affairs, The Alliance for Progress and Latin American Development Prospects: A Five-Year Review, 1961-1965, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1967.

Staff of the Committee on Foreign Relations United States Senate, Survey of the Alliance for Progress: The Political Aspects, Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs, U.S. Government Printing Office, Washington, 1967.

Survey of the Alliance for Progress: Colombia, a Case History of U.S. Aid, Study prepared at the request of the Subcommittee on American Republics Affairs, together with a Report of the Comptroller General, U.S. Government Printing Office, Washington, 1969.

C).- LIBROS GENERALES

Appleton, Sheldon, United States Foreign Policy, Little, Brown and Company, Boston, 1968.

- Barber, Willard F. and Neale C. Ronning, Internal Security and Military Power: Counterinsurgency and Civic Action in Latin America, Ohio State University Press, Columbus, Ohio, 1966.
- Burr, Robert N., Our Troubled Hemisphere, Perspectives on United States-Latin American Relations, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1967.
- Cardozo, Fernando Henrique y Enzo Faletto, Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo Veintiuno, México, 1969.
- Connell-Smith, Gordon, The Inter-American System, Oxford University Press, London, 1966.
- Council on Foreign Relations, The United States in World Affairs diversos años, Harper and Row, New York.
- Duroselle, Jean Baptiste, Histoire Diplomatique de 1919 à nos Jours, Dalloz, 2ème édition, Paris, 1957.
- Garza Cárdenas, Lucinda, Cuba y Estados Unidos, 1959-1961, Tesis de Licenciatura, El Colegio de México, 1970.
- Goldernberg, Boris, The Cuban Revolution and Latin America, George Allen, London, 1965.
- Hanson, Simon G., Five Years of the Alliance for Progress, The Inter-American Affairs Press, Washington, 1967.

Hirschman, Albert O. and Richard M. Bird, Foreign Aid: a Critique and a Proposal, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, Princeton, New Jersey, 1968.

Hovey, Harold A., United States Military Assistance, Praeger, New York, 2nd. ed., 1966.

Ianni, Octavio, Imperialismo y Cultura de la Violencia en América Latina, Siglo Veintiuno, México, 1970.

Kaufmann, William W., La Estrategia de McNamara, Editorial Sopena Argentina, Buenos Aires, 1967.

Lieuwen, Edwin, Generales contra Presidentes en América Latina, Siglo Veinte, Buenos Aires, 1965.

The United States and The Challenge to Security in Latin America, Ohio State University Press, Columbus, Ohio, 1966.

Liska, George, The New Statecraft, Foreign Aid in American Foreign Policy, The University of Chicago Press, Chicago, 1960.

Little, I.M.D. and J.M. Clifford, International Aid, Aldine Publishing Company, Chicago, 2nd. ed., 1968.

- Magdoff, Harry, La Era del Imperialismo, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1969.
- Maschke, Arturo, La Creación del Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1966.
- Mason, Edward S., Foreign Aid and Foreign Policy, Harper and Row, New York, 1964.
- Matthews, Herbert L. Y Kalman H. Silvert, Los Estados Unidos y América Latina, Editorial Grijalbo, México, 1967.
- Mecham, Lloyd J., A Survey of United States-Latin American Relations, Houghton Mifflin Company, New York, 1965.
- Mikesell, Raymond F. and Robert Loring Allen, Economic Policies toward less Developed Countries, University of Oregon, Eugene, Oregon, 1961.
- Montgomery, John D., Foreign Aid in International Politics, Prentice-Hall, New Jersey, 1967.
- Niedergang, Marcel, Les 20 Amériques Latines, 3 tomes, Editions du Seuil, Paris, 1969.
- Rostow, Walt W., The Stages of Economic Growth: A non-Communist Manifesto, Cambridge University Press, New York, 9th. ed., 1969.

- Rudel, Christian, L'Amérique Latine, Editions du Centurion,
Paris 1965.
- Schlesinger jr., Arthur M., A Thousand Days, Mayflower-Dell,
London, 1967.
- Thorp, Willard L., The Reality of Foreign Aid, Praeger, New
York, 1971.
- Urquidí, Víctor L., Viabilidad Económica de América Latina,
Fondo de Cultura Económica,
México, 1963.
- Veliz, Claude, ed., Obstacles to Change in Latin America,
Oxford University Press, London,
2nd. ed., 1966.
- Westwood, Andrew F., Foreign Aid in a Foreign Policy Framework,
The Brookings Institution, Was-
hington, D.C., 1966.
- Wilkie, James W., The Bolivian Revolution and U.S. Aid Since
1952, University of California,
Latin American Center, Los An-
geles, 1969.
- Zondag, Cornelius H., The Bolivian Economy, 1952-65, Praeger,
New York, 1966.

D).- ARTICULOS, REVISTAS y PERIODICOS

- Alba, Víctor, "Los Chinos en América Latina", The China Quar-
terly, Londres, Enero-Marzo de
1961.
- Baldwin, David A., "La Política de Ayuda", Foro Internacional,
Vol. X, Núm. 2, México, 1969.

Chiriboga, Juan P., "1960: Su Herencia Internacional", Foro-
Internacional, Vol. I, Núm. 3,
México, 1961.

Draper, Thomas, "The Alliance for Progress: Failures and Op-
portunities", The Yale Review,
Winter 1966.

Hillekamps, Carl H., "Les Soviets multiplient leurs activités
en Amérique du Sud", Aussenpoli-
tik, Stuttgart, reproducido en
La Documentation Française, No.
0977, 28 juillet 1960.

Langnas, A.I., "México de Hoy", The World Today, London, April
1961.

Lieuwen, Edwin, "Neo-Militarism in Latin America: The Kennedy
Administration's Inadequate Re-
ponse", Inter-American Economic
Affairs, Vol. XVI, No. 4, Spring
1963.

Política, México, 1960-1961.

Press of the Americas, 10. de septiembre de 1960.

Slater, Jerome, "Democracy versus Stability: The recent Latin
American Policy of the United
States", The Yale Review, Winter
1966.

The Current Digest of the Soviet Press, Vol. II, Núm. 28,
1960.

Tiempo, México, 6 de junio de 1959.

Visao, Rio de Janeiro, 1960.

Wallis, Víctor, "La Experiencia de Brasil con una Política Exterior Independiente". Estudios Internacionales, Santiago de Chile, Año I, Núm. 2, Julio de 1967.

CURRICULUM VITAE

- Nombre y Apellido: Gérard Dorcély
- Fecha y Lugar de Nacimiento: 1935, Croix-des-Bouquets, Haiti.
- Estudios Primarios: Ecole Charlotin Marcadieu, Croix -des-Bouquets.
- Estudios Secundarios: Lycée Alexandre Pétion, Port-au-Prince, Haiti. 1950-1957.
- Estudios Universitarios:
- a) Faculté de Droit de Port-au-Prince, 1957-1960, Licenciado en Leyes;
 - b) Ecole Nationale des Hautes Etudes Internationales, Port-au-Prince, 1960-1963, Licenciado en Relaciones Internacionales;
 - c) Faculté de Droit et des Sciences Economiques, Port-au-Prince, 1965-1968. Licenciado en Ciencias Sociales y Administrativas.
- Estudios Post-Universitarios: Centro Internacional de Estudios Superiores de Periodismo para América Latina, CIESPAL, Quito, Ecuador, Agosto-Octubre de 1964, Egresado.
- Actividades Profesionales:
- a) Abogacía, Port-au-Prince, 1960-1969;
 - b) Journalism, 1963-1969 ("Le Nouvelliste", "Haiti-Journal", "Les Griots" Port-au-Prince, Haiti).
- Funciones Ocupadas:
- a) Profesor de Latin, Griego y de Literatura Francesa Lycée Alexandre Pétion, 1963-1966;
 - b) Funcionario de la Oficina del Presupuesto, Departamento de Hacienda,

Port-au-Prince, Marzo-Octubre de 1965;

- c) Funcionario de la Dirección de Organismos Internacionales del Departamento de Relaciones Exteriores, Port-au-Prince, 1965-1967;
- d) Subdirector de la Dirección de Asuntos Políticos del Departamento de Relaciones Exteriores, Port-au-Prince, 1967-