

LOS ESTADOS UNIDOS Y LA AMERICA LATINA*

Por CLAUDE JULIEN

“En 1960, invertimos en el extranjero 1,700 millones de dólares y percibimos 2,300 millones, lo que parecía constituir un intercambio muy satisfactorio. Pero si ustedes analizan esas cifras verán que, del mundo subdesarrollado tan necesitado de capitales, percibimos 1,300 millones de dólares mientras que le exportamos sólo 200 millones en capitales de inversión. Y sin embargo, es la región que más necesita de nuestras inversiones. Por el contrario, a Europa Occidental exportamos 1,500 millones de dólares y percibimos 1,000.”

I.—ESPERANZAS Y DECEPCIONES

CATORCE meses han pasado desde que fue oficialmente iniciada, en Punta del Este, la política de la Alianza para el Progreso. Según el Sr. Kennedy, anunciaba:

“... un vasto esfuerzo, sin precedente por su amplitud y la nobleza de sus objetivos, para satisfacer las necesidades fundamentales de los pueblos latinoamericanos, en los campos de la vivienda, el trabajo y la tierra, la sanidad y la educación.”

Este esfuerzo fue calculado por el Dr. Fidel Castro en 30 mil millones de dólares. Los Estados Unidos, prometieron 20 en diez años de los cuales ellos mismos aportarían la mitad. El resto debía provenir de Europa Occidental, a quien se informó de ello, pero sin consultarla, pues no pertenece a la OEA aunque sus decisiones políticas pesan necesariamente en la evolución y en el movimiento de capitales. De esta forma, desde un principio, aparecía la fragilidad de un plan rápidamente improvisado. Nadie podía garantizar que las promesas se sostendrían.

Indudablemente, una nueva política se imponía. Junto con Africa, Latinoamérica había sido tratada como un pariente pobre en el reparto del maná yan-

qui. Los Estados Unidos parecían admitir que, alejada del bloque soviético, protegida por dos océanos, América Latina no estaba expuesta a la penetración del comunismo. Entre el fin de la segunda guerra mundial y la conferencia de Punta del Este, Latinoamérica solamente había recibido 2,800 millones de dólares como ayuda económica (1), contra 24,800 a Europa Occidental, 11,400 al Lejano Oriente y 8,100 al Cercano Oriente y al Asia del Sureste. Habida cuenta de las riquezas a explotar, del rápido crecimiento de la población y de las necesidades así como de las posibilidades iniciadas, el reparto resultaba demasiado injusto. Precisamente, esto era lo que declaraba el Senador Kennedy antes de asumir la Presidencia:

“Sabemos —o por lo menos deberíamos saber— que Latinoamérica es tan indispensable a nuestra seguridad como el Sureste Asiático y que también es víctima de los tormentos de la miseria, de la inestabilidad y de la subversión política y económica del comunismo, y que los sentimientos neutralistas y antiamericanos son tan

(1) En cuanto a la ayuda militar —600 millones de dólares para el mismo período contra 14,700 a Europa, 8,600 al Lejano Oriente y 4,500 al Cercano Oriente y al Asia del Sureste— felizmente fue débil, pero contribuyó a reforzar el arma principal de los dictadores. El señor Kennedy escribe al respecto: “Una gran parte (de la ayuda de los Estados Unidos a la América Latina) ha sido consagrada a la asistencia militar, cosa admisible cuando se trata de mejorar la defensa de nuestros continentes, pero inadmisibles cuando se trata de consolidar gobiernos dictatoriales”. (J. F. Kennedy, *Estrategia de la paz*, Ed. Calmann-Lévy, 1961).

* Publicado en “Le Monde” de París, Francia, el 20 y 21 de noviembre de 1962.

violentos en ella como en otras partes del mundo. Todo eso no impide que a nuestros veinte vecinos de Latinoamérica nunca se les haya asignado más del 3.5% de nuestro presupuesto de ayuda al extranjero.” (2)

Fue necesaria una revolución en Cuba para que Washington tomase conciencia de las cosas.

Un balance pobre

Los hechos no han seguido a las palabras. En nombre de la Alianza para el Progreso, Washington ha “autorizado” oficialmente 1,100 millones en créditos, correspondientes a los compromisos contraídos. Pero, de hecho, en los nueve primeros meses del año fiscal (3) —son las únicas cifras actualmente disponibles— solamente se han gastado 186 millones. No obstante, el secretariado de la Alianza ha publicado un boletín victorioso: 360 hospitales y centros médicos; 17,250 salones de clase; 168,000 casas a precios módicos; 25,000 km. de caminos se “han construido o están en proyecto”. Fórmula ambigua, en la cual resalta, sin embargo, según los créditos efectivamente acordados, que la parte de los “proyectos” es más importante que la de las realizaciones concretas. Y el cuadro se ensombrece aún más si se comparan esas cifras, por ejemplo, a las de un informe del Chase Manhattan Bank según el cual Brasil, él solo, tiene necesidad de 8 millones de casas nuevas para reemplazar los tugurios más insalubres; más de 400,000 casas por año para hacer frente al crecimiento de su población.

Además, situaciones de urgencia desvían algunas veces los créditos de su verdadero destino. El señor Teodoro Moscoso (de origen portorriqueño) director americano de la Alianza, declaraba recientemente que la mayor parte de los créditos:

“... desgraciadamente se han empleado para cubrir los déficit de los gobiernos, sostener monedas débiles, evitar bancarrotas nacionales.”

Fue así como en julio de 1962 se asignó a Argentina 500 millones en créditos (de los cuales 200 millones provenían de bancos privados) no para construir caminos o escuelas, sino para sostener el peso y para pagar a los funcionarios y a los miembros de las fuerzas armadas que amenazaban —ahora lo sabemos— al gobierno de Guido. El futuro parece poco brillante. Para el ejercicio 1962-63, el señor Kennedy solicitó 600 millones en créditos en nombre de la Alianza para el Progreso. El Congreso solamente le autorizó 525 millones (4). Por lo tanto, es necesario conseguir 475 en bancos y empresas privadas y también sería necesario que Europa Occidental y el Japón suministrasen los 1,000 millones que Washington amablemente les ha solicitado para proporcionar a Latinoamérica.

(2) J. F. Kennedy, *op. cit.* p. 173. Criticando los errores de sus predecesores en América Latina dice: “En ninguna parte el trabajo de los agitadores antiamericanos ha sido más fácil que en esta región por el hecho de la debilidad, de la falta de preparación y falta de tacto de nuestras negociaciones diplomáticas y económicas”, (p. 167). Y luego: “Desde hace mucho tiempo, América Latina ha sido lo que menos preocupa al Departamento de Estado y el refugio de nuestros embajadores más mediocres.” (p. 172).

(3) De julio de 1961 a febrero de 1962.

(4) Además el 80% de los créditos deberá gastarse en la compra de bienes y servicios a los Estados Unidos. (cf. J. F. Kennedy, mensajes económicos).

Un virtual estancamiento

El señor Kennedy declaró que el nivel de vida de Latinoamérica debía elevarse de 1961 a 1971, 2.5% por año. A principios de octubre, trescientos economistas latinoamericanos se reunieron en México para examinar los voluminosos informes elaborados por la OEA y por la Comisión Económica de la ONU para la América Latina. Sus trabajos se resumieron a una sola frase:

“En 1961, el desarrollo económico de Latinoamérica avanzó tan lentamente que justifica la expresión de virtual estancamiento”.

La producción total registró un aumento de un 4% y la población un 2.5%. Ningún país realizó el objetivo fijado por el señor Kennedy o sea un crecimiento de 2.5% en su nivel de vida: cuatro países alcanzaron poco más o menos 2%; dos sobrepasaron ligeramente el 1%; cinco permanecieron inmóviles y siete declinaron.

México y Brasil son los dos únicos países que proponían estadísticas relativamente optimistas —y eso no significa ni por asomo que estén al abrigo de cualquier peligro. Brasil por ejemplo, está en plena inflación; su gobierno débil y su parlamento profundamente dividido son impotentes ante los temibles problemas que se presentan, mientras que el país se prepara a afrontar un referéndum sobre sus instituciones. En el ínterin se desarrollan las “ligas de campesinos” de Francisco Juliao el cual nunca ha disimulado su simpatías por la revolución cubana.

En nombre de la libertad de empresa

¿Por qué es tan pobre el balance de la Alianza para el Progreso? El impulso deseado por Washington no ha podido manifestarse con fuerza suficiente para enderezar la situación. Sin duda es difícil en un tiempo relativamente corto pero ¿se presentan mejor las perspectivas para el futuro?

Desde 1958 la disminución en los precios de los productos exportados por América Latina y el aumento experimentado en los que importa le han causado una pérdida calculada en 1,500 millones de dólares por año. Esa fluctuación es prácticamente suficiente para anular la ayuda prometida en nombre de la Alianza para el Progreso. El acuerdo internacional sobre el café, concluido el verano pasado, señala un paso en buena dirección y se puede justificar que el señor Kennedy celebre los méritos. Pero las negociaciones serán difíciles para los otros productos tropicales y aún más para los productos mineros.

Por otra parte, sobre un punto esencial, el problema no ha hecho más que agravarse. Latinoamérica necesita urgentemente capital. Ahora bien, desde hace muchos años, las inversiones norteamericanas al sur del Río Grande no han dejado de disminuir, mientras que aumentan en los seis países del Mercado Común. El señor Kennedy no deja de alarmarse por ello y comenta al respecto:

“En 1960, invertimos en el extranjero 1,700 millones de dólares y percibimos 2,300 millones,

lo que parecía constituir un intercambio muy satisfactorio. Pero si ustedes analizan esas cifras verán que, del mundo subdesarrollado tan necesitado de capitales, percibimos 1,300 millones de dólares mientras que le exportamos sólo 200 millones en capitales de inversión. Y sin embargo, es la región que más necesita de nuestras inversiones. Por el contrario, a Europa Occidental exportamos 1,500 millones de dólares y percibimos 1,000.” (5)

Diversos planes han sido sometidos a examen en Washington a fin de invertir esa corriente. Con el propósito de estimular las inversiones privadas en los países subdesarrollados, donde los riesgos que se corren son a menudo considerables, se trató de ofrecerles una garantía del gobierno norteamericano o bien de concederles ventajas fiscales. Ninguno de esos planes salió a flote * debido a que para un sector importante de la opinión pública norteamericana, su adopción constituiría un nuevo ataque a los derechos sacrosantos de la libre empresa y de la libre competencia. Además, los capitales privados se dirigen naturalmente hacia los sectores más productivos donde se amortizan en plazos más breves. Ahora bien, esos sectores no son necesariamente aquellos cuyo desarrollo sería el más útil para el país beneficiario; es así como llegan muy a menudo a distorsiones y desequilibrios económicos que acarrear consecuencias sociales y políticas. A esto se agrega la reacción comprensible pero irritante que el señor Kennedy resume de este modo:

“Los países de América Latina . . . han echado en cara a nuestro gobierno lo raquítico de los créditos que les fueron otorgados y nos quisieron como acreedores cuando obtuvieron lo que pedían. Detestan los capitales extranjeros pero no dejan de pedirlos.” (6)

De esta forma, la eficacia de las inversiones sería diferente tanto económica como políticamente, si Washington se diera el arma indispensable para que, de acuerdo con los países beneficiarios, las orientara hacia los sectores a los cuales un plan aceptado por ambos diera la prioridad. Kennedy vio perfectamente el problema:

“Lo que hay que comprender, escribía, es que los americanos del sur se proponen utilizar el capital norteamericano de acuerdo a sus propias necesidades. Se molestan de oírnos insistir en la necesidad de conceder un papel más importante a las empresas privadas —que son, en la mayoría de los casos, incapaces de resolver sus dificultades— o a las inversiones privadas —las cuales no se han dedicado sino a las industrias mineras y en sólo cinco países: Brasil, Cuba, México, Venezuela y Chile.” (7)

Pero aun ahí, en nombre de la libre empresa, el Congreso no quiere oír hablar de cambios fiscales u otros, que permitiesen planificar las inversiones.

(5) Discurso pronunciado frente al congreso de la AFL-CIO, en Miami el 8 de diciembre de 1961.

* Recientemente, se han comenzado a aplicar diversas medidas de este tipo en Colombia. (N. de la R.).

(6) J. F. Kennedy, *op. cit.*, p. 174.

(7) *Idem*, p. 173.

II.—UNA ALIANZA SIN PROGRESO

El Congreso redujo los créditos solicitados por el señor Kennedy para la América Latina; las inversiones privadas evaden una región particularmente inestable (8). ¿Y acaso los latinoamericanos ricos se manifiestan más preocupados por los problemas planteados a sus propios países? Cediendo a las mismas preocupaciones que los hombres de negocios o de los banqueros de los Estados Unidos, comprometen su fortuna en especulaciones o la exportan hacia los Estados Unidos o hacia Europa. Esos capitales han sido calculados en un mínimo de 10,000 millones de dólares. Marasmo económico e inestabilidad política se conjugan para acelerar la huída del dinero.

Tradicionalmente, las inversiones han manifestado una clara preferencia por los países sometidos a una dictadura que les ofrece apariencias de estabilidad. Pero, las más implacables dictaduras se derrumban el día menos pensado, como la de Trujillo que fue, sin embargo, una de las más largas (treinta años). ¿Cómo es posible pasar, en un país subdesarrollado, de la dictadura a la democracia, evitando que el nuevo régimen no caiga bajo el golpe de las más conservadoras fuerzas, o al contrario, que no ceda a una demagogia social que comprometa el desarrollo económico? ¿Cómo dar a un régimen demasiado débil los medios para realizar las reformas que se imponen para asegurar el progreso?

Pocas o ninguna reforma

Los Estados Unidos creyeron encontrar una solución, solicitando a los países latinoamericanos la elaboración de planes cuyo financiamiento sería asegurado gracias al presupuesto de la Alianza. Hasta ahora, solamente tres países —Colombia, Bolivia y Chile— han sometido tales planes, pero, ninguno de ellos ha sido aún aprobado. En la conferencia de México, los economistas brasileños lanzaron, por cierto, un poderoso movimiento en pro de la reforma de la Alianza, con la finalidad de dar más fuerza a los latinoamericanos. Esta proposición fue acogida con extrema frialdad en Washington.

Mientras tanto, ¿se puede hablar verdaderamente de reformas? En Bolivia la reforma agraria es anterior (1953) a la Alianza, pero su alcance, en nueve años, ha quedado limitado y la producción total tiende a disminuir. En Venezuela, la reforma agraria habrá tocado a trescientas mil familias hasta 1970. En el Perú, donde seis millones de campesinos (de una población total de once millones de habitantes) poseen menos del 1% de las tierras, la reforma agraria es aún objeto de vanas discusiones teóricas. En Colombia, un proyecto ha sido adoptado, pero sin que se haya puesto en práctica. En Brasil, Chile, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, el problema está “en estudio” ya sea en borradores o bien en las experiencias de laboratorio. . .

En cuanto a las reformas fiscales que se imponen para estimular las inversiones productivas y repartir más equitativamente las cargas a fin de alentar el

(8) Ver *Le Monde* del 20 de noviembre. (Leer la traducción de la primera parte de este artículo).

consumo, tropiezan con la fuerte oposición de los poseedores tanto nacionales como yanquis. Además, la estructura fiscal actual, en la mayoría de los países latinoamericanos, es antieconómica y frena técnicamente el desarrollo. De este modo, la miseria y el desempleo aumentan. Venezuela, por ejemplo, posee un nivel de vida superior al de casi todos sus vecinos y sin embargo, el 12% de la mano de obra se encuentra sin trabajo.

Por supuesto, es inútil hablar de reformas escolares aunque sean indispensables para asegurar la formación de personal competente que esos países necesitan si desean entrar a la era de la industrialización.

En esta forma, son poco más o menos inexistentes las realizaciones concretas de los principales puntos de la Alianza para el Progreso y todas las tentativas chocan con sólidas oposiciones. Sobre esta situación el señor Teodoro Moscoso, director norteamericano de la Alianza, comenta:

“Minorías extremadamente ricas y poderosas, que ejercen una fuerza exorbitante en el destino de millones de seres, se niegan a abandonar aun la más pequeña parte de su confort y de sus ingresos virtualmente exentos de todo impuesto. Esas minorías combaten activamente las reformas preconizadas por la Alianza, en particular el impuesto progresivo sobre el ingreso, la reforma agraria y otros proyectos destinados a crear una clase media educada y viable.”

Pero la impaciencia crece en los medios populares. Tanto en el Brasil como en el Perú, campesinos sin trabajo se posesionan de tierras de las cuales son expulsados por la fuerza por los guardianes del orden, ocasionando a menudo varios muertos entre ellos. En el Brasil, no solamente los gobernadores más reputados de la izquierda llevan a cabo nacionalizaciones sino también lo hacen algunos campeones de la derecha y del anticomunismo, como el Sr. Carlos Lacerda.

Comprendemos ahora por qué el señor José Figueres ex-presidente liberal de Costa Rica declaró:

“La Alianza para el Progreso ha llegado diez años tarde. Todos los países de la América Latina se encuentran amenazados ya sea por el comunismo o por las dictaduras militares.”

De hecho, después del surgimiento de la Alianza, el ejército ha intervenido en Brasil, Argentina y el Perú para expulsar del poder presidentes regularmente elegidos e impidiendo el funcionamiento normal del régimen democrático.

El contagio

A pesar de todos los esfuerzos de cierta propaganda, bastante torpe muchas veces, y a pesar de las dificultades propias de la revolución cubana, el contagio fidelista, en estas condiciones, no deja de ganar terreno. Fue con la esperanza de contenerla que el Sr. Kennedy lanzó la Alianza para el Progreso. Pero ésta, falta de realizaciones convincentes, no ha logrado arrancar la adhesión de las masas. ¿Podría, por lo demás, llegar a feliz término cuando de hecho depende de pedir a los privilegiados que abandonen sus privilegios para hacer, por medio de reformas progre-

sivas la economía que de otro modo resultaría de una revolución sangrienta?

“La historia ha quitado a los gobiernos el margen de seguridad que existía entre revolución pacífica y revolución violenta —declaraba (el Sr. Kennedy) el 13 de marzo de 1962— el lujo que podía constituir esta tregua, ya no existe.”

Un año antes, el Sr. Kennedy prevenía a los embajadores latinoamericanos que recibía en la Casa Blanca diciéndoles:

“Si nosotros no procedemos ... a las necesarias reformas sociales, comprendiendo en ellas la reforma agraria y la fiscal ..., si la gran masa de americanos del Sur no tiene su parte de una prosperidad creciente, entonces, nuestra Alianza, nuestra revolución y nuestro sueño habrán fracasado.”

Pero los grandes terratenientes no desean oír hablar de reforma agraria, igual que los otros privilegiados no desean oír hablar de reforma fiscal. Es más, no titubean en denunciar como comunistas a aquellos que reclaman las reformas fiscal o agraria preconizadas por el Sr. Kennedy. Dichas denuncias han repercutido en el grueso del público yanqui por medio de la prensa y de los políticos que se niegan a escuchar la enérgica prevención del Sr. Kennedy.

“Si continuamos persuadiéndonos que la agitación que prevalece en América del Sur ha sido inspirada por los comunistas, que toda voz que ahí se eleve en contra de los Estados Unidos es la voz de Moscú, y que todos los habitantes de la América del Sur se encuentran prestos a seguirnos en una cruzada anticomunista y en defensa de la libre empresa, entonces no está lejano el día en que nos será necesario aprender que NUESTROS enemigos no son necesariamente SUS enemigos, y que nuestras ideas de progreso nada significan para ellos.” (9)

A pesar de tan brillante advertencia, el anticomunismo es aún el arma más eficaz de los adversarios de toda reforma. Los movimientos revolucionarios amplían su influencia y la tentación de asestar un golpe mortal al foco que mantiene las esperanzas revolucionarias, adquiere gran fuerza en Washington. Pero aun empleando la más grande dureza contra Cuba —y en caso de necesidad apoyándose en los regímenes dictatoriales que denuncia el propio Sr. Kennedy— los Estados Unidos siguen considerando al “fidelismo-comunismo” como el enemigo número 1. Al mismo tiempo alientan por toda Latinoamérica, a los elementos más conservadores que están siempre listos a denunciar al “comunismo” de cualquiera que amenaza el desorden establecido. Estos elementos conservadores son las mismas “minorías extremadamente poderosas” contra las cuales, no sin razón, acomete vigorosamente el Sr. Teodoro Moscoso.

Nadie en los Estados Unidos sabe en qué forma Washington podrá escapar a esta contradicción interna de una política en la cual el Sr. Kennedy puso tantas esperanzas. Una política que la prensa americana ha rebautizado como “Alianza sin Progreso”.

(9) J. F. Kennedy. *Estrategia de la paz*. Ed. Calmann-Levy, 1961. Pág. 170.