

La Polémica de Peter Grace y David Rockefeller sobre la Alianza para el Progreso

Por Enrique Ruiz García

“En resumen, el estudio (Rockefeller) se inclina por un liberalismo económico y por la resuelta equiparación de la ALPRO con un organismo... en que la primacía se encuentre en favor del sector privado. La experiencia actual revela que tal actitud es ilógica...”

EL 14 de enero de 1963 el Sr. J. Peter Grace —de la empresa “Grace and Company”— envió al general Lucius Clay un informe de 140 páginas sobre la situación actual de América Latina. El documento, por cuanto en él se hace un amplio análisis de la Alianza para el Progreso y una crítica de la ayuda exterior de los Estados Unidos, ha provocado gran expectación primero y después una polémica considerable a tenor de las cartas cruzadas entre el propio Sr. Peter Grace y el Sr. David Rockefeller.

Los antecedentes del problema son, en gran esquema, los siguientes:

Antecedentes del Problema

Como es bien sabido, y a tenor de firmarse la Carta de Punta del Este, nacieron a la luz diversos organismos de cooperación con la Alianza para el Progreso. Entre ellos estaba el Comité de Comercio de la Alianza cuyo *chairman* es el propio Peter Grace y cuya asociación se conoce normalmente bajo las siglas de COMAP.

El COMAP está constituido, en números redondos, por unas 25 grandes empresas norteamericanas que tradicionalmente han mantenido, o sostienen hoy, estrechos vínculos económicos con América Latina y que, por otro lado, manifiestan el mayor interés financiero por las inversiones directas del sector privado estadounidense en la región que se extiende al sur del Río Grande.

El documento de Peter Grace, por corresponder técnicamente a los supuestos mismos de la ayuda exterior, fue dirigido, como antes dijimos, al general Lucius Clay quien preside —desde el mes de diciembre y por expreso nombramiento del Presidente Kennedy— el *Committee to Strengthen the Security of Free World*.

El anterior organismo, que no tiene otra misión que la de analizar la política de la ayuda económica como un mecanismo de consulta para el “staff” personal del Presidente, está compuesto —aparte del general Clay— por las siguientes personas:

1.—El banquero Robert Anderson, ex-Secretario del Tesoro de la Administración de Eisenhower.

2.—George Meany, de la Confederación Sindical AFL-CIO.

3.—El banquero Robert A. Lovett, especializado en inversiones y que sirvió como alto experto bajo los gobiernos de Roosevelt y Truman.

4.—Edward S. Mason, profesor de Economía en la Universidad de Harvard.

5.—El banquero Eugene Black, que fue hasta

muy recientemente el Director del BIRF y uno de los que más duramente han atacado la ayuda en tanto que pueda ser considerada como un elemento no de desarrollo sino de presión política.

Tal es pues, el grupo de personas que constituyen el equipo de especialistas que estudian, para el Presidente Kennedy, si los programas de ayuda exterior contribuyen o no a la seguridad nacional de los Estados Unidos. Del resultado de su primer informe —se asegura en Washington— dependió la tesis kennedysta cuando pidió al Congreso —sin que éste lo concediera— que para el año fiscal de 1964 aquélla llegara a 4,900 millones de dólares.

Otro hecho a considerar es que, al dirigir su estudio al General Clay, todo parecía indicar que Peter Grace lo hacía con el consenso unánime de todos los miembros del Comité de Comercio de la Alianza para el Progreso. Esto no era así puesto que tres miembros del COMAP disintieron oficialmente e hicieron público, a su vez, un comentario en el que se analizaban ciertos puntos del documento de Peter Grace. Los tres hombres eran los siguientes:

David Rockefeller (del Manhattan Bank), Walter B. Wriston y Emilio G. Collado.

Es de añadir, a su vez, que George Champion —presidente del Consejo del Manhattan Bank— había sido una de las voces que con la de Eugene Black y Herbert V. Prochnow —presidente del First National Bank de Chicago— más amplia y duramente habían criticado todo el programa de ayuda exterior del gobierno de los Estados Unidos.

Añadiremos, por último y para que la línea de los antecedentes tenga un carácter ordenado, coherente y lógico, que David Rockefeller dirigió una carta a Peter Grace, el 28 de enero, en la que le exponía su punto de vista. Esa carta fue contestada unos días más tarde (el 31 de enero) por Peter Grace.

La Posición de Peter Grace

Las líneas generales del Informe del presidente del Comité de Comercio de la Alianza (en formato muy manejable y con gran volumen de datos, pero no rendido al público ha sido editado por el citado hombre de negocios bajo el título de *It is not too late in Latin America*) plantea dos grandes temas:

a) El de la seguridad y rendimiento de las inversiones del sector privado norteamericano en América Latina.

b) Situación de la Alianza para el Progreso y examen del carácter, condición y monto de la ayuda “pública” a la región.

Con respecto al primer punto, el documento de Peter Grace mantiene que, en la actualidad, América Latina presenta “un clima desfavorable para los negocios” y que, en conjunto, los beneficios son *bajos* y los riesgos *altos*. Por lo tanto, y para evitarlo, propone una serie de medidas de seguridad que comporten, a su vez, unos incentivos. Tales serían, en su opinión, mayores deducciones en los impuestos como solución a las pérdidas y garantías más extensas y firmes para los inversionistas privados contra los peligros de nacionalización, guerra, insurrección y devaluaciones. En resumen, se quiere responsabilizar al gobierno norteamericano nada menos que con garantías generales, que irían desde una reducción en la imposición fiscal a una prevención oficial de los riesgos.

Esta *posición defensiva* es la que es atacada, como luego veremos, por David Rockefeller. Por otra parte, Peter Grace acentúa también —como su colega disidente, pero no en los mismos términos— el papel del sector privado. Dice así: “Los países firmantes de la Carta de Punta del Este estaban de acuerdo en estimular la empresa privada para alentar el desarrollo de los países latinoamericanos a una tasa que permita la creación de empleos para sus crecientes poblaciones, elimine el desempleo y permita a la región ocupar un lugar entre las naciones modernas e industriales del mundo...”

La Evasión de Capital Privado y la Salida de Capital USA

Según Peter Grace esa aspiración de Punta del Este se encuentra amenazada por los siguientes acontecimientos concretos: “por la evasión del capital privado latinoamericano y por la salida de capital norteamericano. Tal situación ha comenzado en la mitad del año 1961 hasta el 30 de septiembre de 1962”.

Tales supuestos, de proseguirse, constituirían —dice Grace— el fracaso de la Alianza y de los planes de Punta del Este. Para ratificarlo acude a unas palabras que el Presidente Kennedy dirigiera a los miembros del COMAP en la recepción de 19 de mayo en la Casa Blanca: “Si el capital local y el capital norteamericano no acuden, todas las esperanzas que hemos puesto en la década del desarrollo desaparecerían”.

El informe añade una crítica considerable al sistema mediante el cual se ejerce la ayuda a América Latina, a saber: *de gobierno a gobierno*. Para Peter Grace, como para David Rockefeller, este vehículo es inadecuado y les despierta numerosas dudas en cuanto a su efectividad.

Es obvio, sin embargo, y ello es patente, que durante decenas de años el capital inversionista se ha movido en América Latina en un grado de libertad de acción inmenso y que en muy poco ha facilitado —a su vez— las transformaciones infraestructurales y económicas que ahora no parecen va fácilmente realizables si se eliminase la intervención de los Gobiernos por concederse mayor énfasis a la ayuda directa del sector privado. En vez de procurar la síntesis, en vez de iluminar y reconocer el carácter bifronte y real que actualmente está tomando la economía de América Latina, ambos documentos parecen situarse, aún, sobre unas posiciones estructurales que, en ese sentido, no corresponden ya a la realidad, puesto que si al sector público hay que exigirle una administración eficaz no menos hay que pedir al sector privado. Lo que es ostensible es que, a la luz del desarrollo de los princi-

pales países de la región, el programa a realizar es aquel que colabore en la equilibrada acción del sector público y del sector privado.

La Situación de la Alianza para el Progreso

En las páginas 1 y 2 de su carta al General Clay, el *chairman* del Comité de Comercio de la ALPRO hace las siguientes observaciones:

“Pienso que ningún aspecto de las operaciones de nuestro Gobierno requiere una revisión tan urgente y necesaria como las de la ayuda exterior. Esto es particularmente verdad en relación con el programa de la Alianza para el Progreso de América Latina, programa —y estoy convencido de ello, dice— que se encuentra en muy precaria situación”.

¿Cuáles son los puntos débiles de la Alianza para el Progreso, por orden de prioridades, en el pensamiento de Peter Grace? Veamos los más notorios de ellos y tal como los expone al propio General Lucius Clay:

- a) porque la ayuda es grandemente inadecuada.
- b) porque la fórmula por la cual se realiza la ayuda —de gobierno a gobierno— es poco eficaz.
- c) porque en su presente medida y forma no puede tener éxito y estamos en gran peligro de sufrir una gran derrota en nuestros intereses estratégicos en este Hemisferio.

La Suma a que tendría que Ascender la Ayuda

En sus conclusiones generales al General Clay, Peter Grace efectúa un balance del temario. De este balance la nota más destacada es la que señala que la ayuda actual tiene que aumentarse. ¿En qué términos? He aquí sus palabras:

“Hay que aumentar nuestra asistencia financiera a América Latina en un nivel dos o tres veces superior al actual, es decir, a un mínimo de 2,500 millones de dólares anuales. Nuestra ayuda oficial, bajo el acuerdo de Punta del Este, es de 1.100 millones, cifra que desrués del pago de deudas e intereses a los Estados Unidos se queda en una suma aproximada a los 800 millones”.

La Baja de los Precios de Intercambio

Es obvio que en un examen de los problemas de asistencia financiera a la región no podría quedar aparte, ni sin expresa consideración, el constante deterioro de los precios de intercambio. Este hecho también se analiza en el informe —o carta, como se quiera— del presidente del Comité de Comercio. He aquí, literalmente, sus palabras:

“La cifra de la ayuda no es suficiente (se refiere a los 1.100 millones de ayuda pública) ni para compensar el deterioro de los adversos precios de intercambio que estos países han sufrido desde 1950 a 1956. Ese deterioro representó una pérdida de 2,700 millones de dólares para *sólo* siete países...”.

“Por otra parte, los 2,500 millones de dólares de ayuda recomendada sólo representarían unos 12 dólares *per capita*, lo que supone una cifra inferior a la concedida a 18 países —de 38 países que han recibido asistencia— durante los tres años de mayor ayuda estadounidense a cada uno de ellos. Aumentar nuestra cooperación financiera hasta la suma indicada sería más consistente con nuestra tradicional y estratégica relación con América Latina que el continuarla al nivel de los pasados años...”

La Posición de David Rockefeller

En el memorándum de Rockefeller, es decir, de la minoría discrepante del Comité de Comercio de la Alianza para el Progreso, se mantiene una actitud mucho más radical que ya ha provocado hondas reacciones en algunos periódicos latinoamericanos. Por lo pronto, señala que los incentivos, estimulantes fiscales y garantías pedidos por Peter Grace sólo serían remedios insuficientes.

Propone, por ello mismo, una serie de puntos fundamentales que podrían ser estructurados de la siguiente forma:

a) Que el dinero norteamericano no acuda a los países que mantengan una política que desaliente las inversiones privadas.

Podría preguntarse, a continuación, cuál es el nudo gordiano de ese punto de vista. Según el "memo" de los señores Rockefeller, Wriston y Collado se trataría más de *concentrar las fuerzas en fabricar el pastel que en partirlo en pedazos*. He aquí, pues, el centro de la cuestión, lo que en una zona donde "el pastel" está en manos de una reducidísima porción de la población acarrea, consigo, una imagen controvertible.

b) Invitación a que el Gobierno de los Estados Unidos se incline por una política que suponga la creación de un clima económico favorable como *prerrequisito* para el desarrollo social y las reformas.

Dado este dispositivo estratégico —que arranca de la declaración del grupo Rockefeller de que la iniciativa privada representa el 80% de la actividad económica de la región— el memorándum llega, como suposición inmediata a una tercera conclusión:

c) Que, consecuentemente, la Alianza para el Progreso, para llegar a tener éxito —y sólo así, añade— tiene que construirse sobre esa base y dar el mayor énfasis a la inversión privada, tanto local como extranjera.

d) Para ello el gobierno Norteamericano debería concentrar sus programas de ayuda económica en los países que muestren mayor inclinación a adoptar medidas destinadas a incrementar el clima de inversión, rehusándolo a otros hasta que hayan comprobado satisfactorios avances en ese orden. En el informe se explica que la ayuda debe ser asignada a las naciones de políticas económicas correctas y no a aquellas que desalientan las relaciones económicas normales con complejos controles de importación, de precios y prácticas presupuestarias impredecibles...

Resumen del Cuestionario

En resumen, el estudio de los señores Rockefeller, Wriston y Collado se inclina —en estos momentos— por un liberalismo económico y por la resuelta equiparación de la Alianza a un organismo sectorial donde la primacía se encuentra en favor del sector privado. La experiencia actual revela que esa actitud es ilógica —salvo para determinados inversionistas del pasado— porque tal actitud ni siquiera se apoya en el sector privado progresista y moderno que aspira hoy, por propio espíritu de conservación, a un equilibrio y simbiosis con el sector público del que depende, en su mayor parte, la creación de la infraestructura nacional —y latinoamericana— sin la cual el sector privado no puede avanzar tampoco adecuadamente.

Una versión tan estrecha, por otra parte, de la Alianza para el Progreso, no tendría ninguno de los estímulos creadores que se apoyan, nacen y se orientan (sobre todo en siete de los países de mayor pro-

greso) en sus sectores públicos y tal postura ha dado motivo inmediato para que la versión "liberal" de Rockefeller sea enjuiciada, simplemente, como la opinión de un grupo no "privado", sino "supercapitalista".

La Alianza tiene una misión que cumplir y que se reduce, en el orden económico y de la asistencia general, a la ayuda financiera —para procurar los fondos que no es posible obtener en América Latina misma— y a la ayuda técnica sin la cual muchas subvenciones, préstamos o donaciones no tendrían utilidad por falta de los equipos humanos para convertirlos en "hechos", o por "incapacidad de absorción" en otros casos, pues es sabida la ley económica que determina que un país no puede absorber mayores inversiones que las que su propio desarrollo traza. De todas maneras, otro elemento sería preciso tener en cuenta: que el dispositivo estratégico de la Alianza, con esa disposición de ánimo, supondría, en muchos casos, el *abandono de la ayuda* para los países que, por su débil desarrollo económico y social, más necesitados se encuentran de ella, lo que agrandaría las distancias que ya hoy les separan de sus pueblos hermanos.

Por otro lado, si bien es verdad que la Carta de Punta del Este abundaba en razones en torno a la necesidad de un fuerte sector privado —supuesto que nadie discute, sino al revés— todas las disposiciones sectoriales de la Carta (Resolución A-1 por ejemplo) insisten constantemente en que la ayuda *tiene que instituirse para planes, programas y proyectos perfectamente establecidos*. En otras palabras, en la Carta de Punta del Este y en todos los documentos que de ella se derivan se advierte la necesidad de la planificación y ello presupone —se quiera o no— la ley de prioridades, el recto uso moral y social de los recursos nacionales y exteriores a escala estatal. Resulta, por tanto, contrario a los dispositivos esenciales de la Alianza la subordinación de ésta a unos grupos o a unos países.

El Informe de Rockefeller y la Suma de la Ayuda Exterior

Dicho lo anterior, tampoco conviene olvidar que en la carta de David Rockefeller se conviene, de igual forma, en la declaración de la insuficiencia de la ayuda. Como se trata del Manhattan Bank es preciso reconocer que el hecho es considerable.

El nivel de la ayuda —viene a decir el documento— tiene que ser incrementado de los 1,100 millones de dólares anuales (que constituyen los fondos públicos norteamericanos para la Alianza) a no menos de 2,500 millones de dólares. En este punto, como vemos, el acuerdo es perfecto con Peter Grace del que sólo se separa en lo que podríamos llamar "la atmósfera de las palabras".

Como final conviene tener presente, de igual forma, que Rockefeller insiste en las medidas interiores —la autoayuda— incluyéndose en ella "razonables reformas fiscales y monetarias".

La cuestión central de este debate de inquietudes consiste, acaso, en el reconocimiento de la necesidad de aumentar —en dos o tres veces— la cifra de la ayuda exterior. Sin embargo —y eso es lo que pasa más desapercibido— la ayuda es nada sin una profunda remoción interior de América Latina que posibilite el recto, rápido y fecundo uso de los recursos. Y esas reformas, se dijo en Punta del Este, siguen siendo el problema primero con el cual es preciso contender para que los proyectos sean factibles.