

INFORME DEL EXPRESIDENTE LLERAS ANTE LA OEA

Como es sabido, el 26 de octubre del año pasado el CIES, reunido a nivel ministerial, aprobó una resolución por la que se habría de encargar a dos personalidades latinoamericanas elaborar un estudio y recomendaciones sobre la Alianza para el Progreso. Por diversos factores, las personalidades elegidas, los ex presidentes de Colombia y Brasil, Alberto Lleras Camargo y Juscelino Kubitschek, no estuvieron en posibilidad de presentar un documento conjunto, y lo hicieron en forma individual. A continuación publicamos la parte central del que presentó el ex presidente Lleras.

Los Métodos de la Alianza

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

Necesidad de los Programas

¿Cómo se realiza ese esfuerzo? Ante todo con la preparación, en cada país, de un programa de desarrollo económico y social para establecer con qué recursos internos y con qué cantidad de ayuda externa pueden realizarse las diversas metas específicas de la Alianza. Los programas se preparan por los organismos respectivos de cada gobierno. Es decir, que son planes netamente nacionales, en los cuales se supone que se examinarán las condiciones específicas del país, su estado de progreso, sus necesidades de ayuda externa, los campos en que debe ampliarse el esfuerzo nacional, las fallas estructurales que convenga remover para producir un crecimiento que de antemano se calcula no inferior a un 2.5% por habitante, anualmente. ¿Hay en esto una exigencia exorbitante? Algunos críticos de la Alianza consideran este primer paso del proceso, excesivo. No hay, sin embargo, ningún país de la América Latina que no esté en condiciones de hacer el cálculo de sus posibilidades en la próxima década; pero si lo hubiera, se prevé que tendrá asistencia técnica y fondos para pagarla, con el objeto de que expertos extranjeros o nacionales de alta calificación puedan colaborar en la elaboración de los programas. Y si en realidad se acepta que

va a realizarse un esfuerzo conjunto y, en ocasiones coordinado internacionalmente, como en el caso de la integración económica, no se ve cómo podría ejecutarse sin programas nacionales. La Alianza para el Progreso no es, no ha sido, no puede ser, una manera de obtener fondos externos para cubrir las deficiencias presupuestales o las de balanza de pagos, cualesquiera que sean los gastos e inversiones que cada país determine hacer. Porque no habría ninguna cooperación internacional que pudiera atender a esa exigencia imprevista, formulada anualmente, y multiplicada por 19 naciones, sin ninguna coordinación entre ellas. El requisito de un plan de desarrollo es, pues, indispensable. Si los países se han comprometido a realizar ciertos esfuerzos concretos de desarrollo económico y de bienestar social, deben poder decir con qué recursos internos cuentan y cuánta ayuda exterior necesitan.

Los 9 Expertos

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

era manera y con cualquier pretexto fondos de los Estados Unidos para los países latinoamericanos, sino realizar un vasto esfuerzo nacional e internacional conjunto para dominar las últimas etapas del subdesarrollo en esta zona del hemisferio.

Críticas al Procedimiento

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

No se está introduciendo a la América Latina un factor nuevo con el criterio de planeación, sino solamente en cuanto se busca en esta etapa decisiva de la economía que los organismos nacionales hagan la misma tarea que entidades extranjeras o internacionales han venido realizando para atender a las necesidades de crédito de estos países, sin intervención en la mayor parte de los casos, de economistas latinoamericanos. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, los bancos oficiales norteamericanos, como el Export & Import y el Fondo de Préstamos de Desarrollo, hoy desaparecido, además de las misiones diplomáticas de los Estados Unidos en cada país, han practicado exámenes severos de la capacidad económica y fiscal de las naciones que solicitaban ayuda, con empleo de los mismos elementos que entran en la elaboración de un programa de desarrollo. Las exigencias presentadas por las diversas instituciones, como condición de la ayuda exterior, son, sin duda del mismo orden de las que requiere la Alianza. Y no fueron, ciertamente, menos gravosas, sino mucho más las condiciones de los banqueros privados cuando se presentaba, antes de la Administración Roosevelt, un empréstito latinoamericano a su consideración.

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

Es posible que en la etapa de desenvolvimiento del medio siglo anterior, cuando se buscaba principalmente el impulso a obras infraestructurales, el planeamiento no hubiera sido tan necesario, aunque, de haberse hecho, habría evitado comprometer a estos países en obras superiores a su capacidad de endeudarse, y no pocas veces innecesarias. Pero ahora, cuando todos los Estados de la América Latina están obligados por un concepto de mercado común y dan ya los primeros pasos en esa dirección, tanto en la América Central como en la zona de libre comercio latinoamericana, una equivocación en su concepto de desarrollo, puede ser fatal. Antes, de otra parte, no existían las técnicas de análisis y planificación que hoy están experimentadas, ni había expertos nacionales, como hoy, capaces de ponerlas en marcha. Continuar con una serie de proyectos dislocados, sin interconexión en lo interno y en lo internacional, que pueden resultar entre

ellos, antagónicos, o ser superiores a la capacidad de consumo de bienes y servicios que engendren, o que requieran una protección excesiva, que la nueva política interamericana no permitiría, puede ser un suicidio, pero en todo caso es un desperdicio injustificable de los instrumentos de estudio que hoy existen. La propia empresa privada, de cuyo seno surgen estas críticas porque objeta que el Estado la incorpore como es obvio, al esfuerzo común, va a ser beneficiada con los programas, que le señalarán claramente los campos en donde más puede beneficiarse y prestar un servicio, sin que el plan en sí mismo le imponga otra obligación que colaborar, con su experiencia, a su elaboración.

Al describir los elementos del programa de desarrollo nacional de cada Estado, la Carta de Punta del Este dice que será preciso establecer metas para lograr, durante el período del programa —diez años— el aumento de la capacidad de producción en la industria, la agricultura, la minería, los transportes, la energía y las comunicaciones, y el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas urbanas y rurales, incluyendo el progreso en materia de vivienda, educación y salud. Será preciso asignar prioridades y describir los métodos que se persiguen, incluso las medidas específicas y los proyectos principales. Los proyectos concretos de desarrollo deberán justificarse en términos de relación entre sus costos y beneficios, inclusive su aporte a la productividad social.

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

En ese proceso de aceleración, ¿dónde hay que poner el primer impulso? ¿En la fuerza eléctrica? ¿Solamente en ella? ¿Qué ocurrirá si desarrollada una mayor capacidad de energía, no encuentra consumo? O si lo encuentra y se promueven nuevas industrias, ¿habrá capacidad para transportar sus productos? ¿Las vías de comunicación y los equipos de transporte, serán suficientes? Si estos últimos no se producen enteramente en el país, ¿el incremento de la capacidad transportadora no originará nuevos desequilibrios de la balanza de pagos, sobre los que ya provoquen las nuevas industrias? Para ese conjunto de interrogantes los economistas tienen hoy respuestas bastante aproximadas y el plan nacional debe incluirlas. Debe ser, como dice la Carta, un balance de los recursos nacionales públicos y privados que se consideren disponibles. Y, además, como se parte del altruismo de que países atrasados no pueden acelerar su desenvolvimiento sin la ayuda exterior, es indispensable que el programa indique qué alteraciones favorables o desfavorables, tendrá su ejecución sobre la balanza de pagos, sobre la estabilidad de la moneda, sobre la capacidad de pago. Sin esas condiciones todo esfuerzo de aceleración del desarrollo es una utopía. Esa es, esencialmente la necesidad y la urgencia del plan, y no, de ninguna manera que él encubra un propósito socialista para poner toda la economía bajo el control del Estado.

Reorganización de la Nómina de 9

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

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

Unilateralidad y Multilateralidad

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

El interés de que el programa se tratara unilateralmente, o mejor, bilateralmente, como la política de los Estados Unidos con cada una de las naciones del hemisferio, no fue solamente latinoamericano, ni se mostró exclusivamente en Punta del Este. En Estados Unidos hay una fuerte corriente que tiene, como todo matiz de opinión, representación en el congreso, que considera que el procedimiento bilateral es el que puede traer más provecho político, y aun económico, de inversiones dosificadas y calculadas de acuerdo con el interés nacional del país financiista. Esa tendencia se muestra también en ciertos sectores del gobierno, a pesar de las declaraciones del presidente, sobre cuya voluntad de que la Alianza sea realmente una Alianza, multilateral y sin reservas, no nos cabe duda alguna. Sólo que el interés del presidente por vigorizar el programa y hacerlo más ágil coincidió con el de quienes querían que la Alianza no fuera completamente diferente de lo que existía antes de ella, y la antigua maquinaria de

asistencia técnica, el Punto IV, los Alimentos para la Paz entraron a formar parte de la nueva política y a exhibirse en la propia América Latina, como pruebas de que los proyectos del presidente Kennedy y las resoluciones de Punta del Este estaban en marcha. Grave error psicológico, que más tarde se haría prominente y más controvertible, cuando en el balance financiero de la Alianza las partidas de esos antiguos programas se sumaron a las directamente destinadas a cumplir la nueva política. Lo cual probablemente facilitó la acción del congreso para reducir drásticamente la partida presupuestal propuesta por la administración para atender a las obligaciones de la Alianza. Que éste no es el espíritu de alto gobierno se ve claramente en el mensaje del presidente Kennedy en el cual al aceptar reducciones a su programa de ayuda exterior, pidió un aumento para la partida destinada a la América Latina.

Relaciones Especiales

En otras ocasiones me he referido ante diversos públicos de los Estados Unidos al singular caso de que existiendo un tipo de relaciones especiales entre esa nación y las demás de la América Latina, en la práctica, y en especial en el campo económico no se logre un tratamiento que corresponda a esa circunstancia excepcional, geográfica, política, histórica y aun estratégica. En efecto, una tradición ininterrumpida de tratados, acuerdos, declaraciones y hechos comprueba que los Estados Unidos no tienen relaciones semejantes con ninguna otra parte del mundo, ni compromisos tan obligantes. Mientras la América Latina fue el único espacio en que la joven nación podía ejercer su natural deseo de hacer, como todo país, una política internacional, sin controlar la voluntad de Jorge Washington, se fue desarrollando en el hemisferio una grande unidad doctrinaria, sobre los más complejos temas del derecho internacional. Y los países latinoamericanos tuvieron la fortuna de encontrar en la opinión pública norteamericana reacciones suficientes para someter el agresivo imperialismo de los primeros tiempos a un orden de derecho, que implicaba una cooperación muy estrecha. Pero cuando por segunda vez cayó el destino del mundo en manos de los Estados Unidos, como consecuencia de la última guerra mundial, y se ensancharon las relaciones y obligaciones de esta nación hasta extremos que ni el más grande de los imperios había conocido, comenzó a hacerse notar la tendencia a disminuir la importancia de la América Latina y de los acuerdos políticos y de cooperación general existentes con esa parte del mundo, para dar prioridad a otras zonas, algunas de ellas notoriamente urgidas de medidas excepcionales. América Latina aceptó gustosa e inteligentemente esa situación hasta que de ella fueron derivándose factores adversos para su porvenir. Los antiguos imperios europeos reclamaron el derecho de mantener relaciones especiales en el campo comercial con sus colonias o antiguas colonias, y los Estados Unidos, sin embargo, mantuvieron su interés, contribuyeron altísimamente a la financiación de esos nuevos estados, y les abrieron el mercado norteamericano en las mismas condiciones que a la América Latina, que se vio competida con precios más bajos para sus productos, al paso que en Europa los privilegios a los territorios coloniales o a las antiguas colonias eliminaban prácticamente los productos latinoamericanos.

Discriminación contra América Latina

En otra instancia se ha puesto de relieve de la manera más viva esta contradicción. Los Estados Unidos, en diversas ocasiones y con acción directa de los más altos miembros del gobierno, han buscado colaboración económica de Europa Occidental para los planes de desarrollo de la América Latina. No se la han negado, pero no la han obtenido. Siempre se les ha alegado que tienen los Estados europeos especiales compromisos con sus antiguas colonias para ayudarlas a salir de su condición de grave atraso. Cuando los Estados Unidos o los países latinoamericanos han gestionado la reducción de impuestos y tasas especiales discriminatorias contra los productos latinoamericanos, se les ha dicho el mismo argumento. Los Estados Unidos tienen, sin embargo, buena parte, algunas veces la mayor parte, de la carga en la ayuda exterior a países de Asia y Africa. Pero nadie se atrevería a pensar, dentro del Departamento de Estado, sin encontrar la más dura oposición interna, que los Estados Unidos procederían en igual forma que los europeos, estableciendo tratamientos

referenciales para los productos de la América Latina, en vez de tener que recurrir a operaciones muy costosas de financiación del desarrollo y a periódicos gastos de salvamento ara graves crisis de balanza de pagos, en toda el área.

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

De esta última tendencia hay una clara demostración, casi física, de la escasa importancia que se atribuye a un programa que, como el de la Alianza para el Progreso, suscita el más alto interés del propio presidente Kennedy, cuando administrativamente lo vemos colocado en una posición subalterna, alejado de su autor y defensor más vigoroso —el propio presidente— por una serie de escalones de la jerarquía burocrática. En efecto, la Alianza para el Progreso corresponde, dentro de la Agencia para el Desarrollo Internacional, al sector geográfico de la América Latina, y está al mismo nivel de los otros sectores: el de África y Europa, el del Lejano Oriente, el del Cercano Oriente y el de Asia austral. Ciertamente en esas otras regiones del globo se ha invertido y todavía se invierte más dinero que en la América Latina, y por ese aspecto son probablemente más importantes. Pero el solo hecho de esta asimilación de problemas, dentro del marco de la Agencia, hace pensar que el tratamiento especialísimo de la Alianza para el Progreso no debe de hacer mucha carrera y que el programa estará, de seguro, sujeto a constantes comparaciones de procedimientos, de volumen, de resultados, con los de las otras regiones, todas ellas sujetas a un mismo régimen administrativo. Bastaría comparar su situación dentro de la administración con el de otro programa, igualmente nuevo, que depende casi directamente del presidente y que no tiene, sin embargo, paralela importancia: los Cuerpos de Paz.

Alguna vez le propusimos al presidente Kennedy que designara una figura de su plena confianza y de la más alta posición en la vida política de los Estados Unidos para que nos acompañara al presidente Kubitschek y a mí en el estudio de la Alianza. Debo decir que aceptó inmediatamente nuestra sugerencia y que si ella no se realizó fue por nuestro cambio de planes de trabajo que no contemplaba una residencia larga en Washington. Sigo creyendo que algo semejante es necesario hoy, más que nunca, para darle el impulso que debo recibir la Alianza como uno de los primeros propósitos del presidente en la política internacional de su nación, y no sólo por el aspecto estrictamente de prestigio y de jerarquía, sino porque donde está no puede menos de sujetarse a las normas universales de ayuda exterior, que difieren radicalmente de la filosofía y el espíritu de la Alianza para el Progreso. Mi experiencia me enseña que la resistencia burocrática no pocas veces es más fuerte y perdurable que la propia voluntad del Jefe del gobierno. La Alianza debería estar más directamente bajo el presidente, que ha sido uno de sus autores, su mantenedor y propugnador más resuelto, y la persona que más sufriría el impacto de una bancarrota de la América Latina, por debilidad del instrumento concebido para acelerar su desarrollo.

También en la América Latina

No solamente, sin embargo, en los Estados Unidos se presentan interpretaciones arbitrarias y desfiguradoras de la Alianza para el Progreso, sino también, y en muy alto grado, en la América Latina. Desde luego las reacciones latinoamericanas son mucho más rápidas y tienden a amargarse con una facilidad extrema, sin mucho análisis. La primera de todas fue la resistencia a la programación, que se tomó, en algunos sectores, como un pretexto de los Estados Unidos para no invertir las cantidades que había prometido, y para mantener la misma política de ayuda que existía hasta entonces: "Mientras más cambia, más es la misma cosa", dice la sabiduría política francesa, y eso tenían los pueblos latinoamericanos, apoyados, como lo hemos visto, en flagrantes errores de los Estados Unidos. Programar, decían, es una ciencia nueva, requiere informaciones que no tenemos sobre

nuestra propia existencia, equipos de expertos de que carecemos, y demorará indefinidamente la ayuda exterior. Si en cambio de estas lamentaciones, que justificaron el retraso en la creación de oficinas de planeación donde no las había, en la iniciación de los estudios y en la preparación de proyectos, estos dos años se hubieran empleado a fondo en esos propósitos, a esta hora no habría, como no habrá al final de 1963, un solo país sin programa de desarrollo económico y bienestar social, dentro de las líneas de la Alianza.

Los Pre-requisitos

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

Condiciones de la Alianza

Por mi parte, no pienso que los llamados pre-requisitos, o requisitos de la Alianza, considerados como una condición previa que ha de llenarse para obtener la ayuda exterior fueron aprobados con ese entendimiento en Punta del Este. Lo que ocurre es que la Alianza —que no fue un programa improvisado sino el fruto de no menos de tres años de estudios de CEPAL, del CIES, de los gobiernos y los economistas privados— contempla, como es natural, las condiciones en que el plan puede adelantarse con éxito. Y, obviamente menciona la reforma tributaria como única manera de aumentar los recursos de cada Estado, sin recurrir a procedimientos heterodoxos, puesto que se va a hacer un esfuerzo excepcional por diez años, que debe, en gran parte, y la principal, pagarse localmente. Y menciona, de igual manera, la ayuda exterior para complementar ese esfuerzo y saldar las deficiencias en divisas que van a originarse como consecuencia del programa. Y habla de la reforma agraria como un modo de aumentar la productividad rural al iniciarse un acelerado proceso industrial y de colocar millones de campesinos desplazados por la maquinización de la agricultura y a quienes las nuevas industrias aún no pueden ofrecerles suficiente empleo.

De igual manera se sugieren o se presentan en el texto mismo de la Carta de Punta del Este otras condiciones del programa que los adversarios de las reformas tributaria y agraria no toman en consideración, porque no les duelen. Pero es evidente que tratándose de enmiendas legislativas que afectan el orden interno y privativo de cada Estado, es cuando menos una impertinencia, por lo demás innecesaria y contraproducente, estarlas exigiendo desde los órganos del poder de otro Estado, desde su prensa o por sus propios funcionarios. Los países latinoamericanos se comprometieron solemnemente entre sí y ante sus pueblos a este esfuerzo desmesurado, y las condiciones en que cada uno de ellos lo intente deben ser objeto de un examen técnico, por órganos interamericanos insospechables de parcialidad, que representen la voluntad del Consejo Interamericano Económico y Social, autor de la Carta de Punta del Este y su más autorizado intérprete. Si un país no hace la reforma tributaria y no tiene manera de atender a los compromisos financieros del programa, en cuerpos como la Nómina de 9 Expertos se le podrá llamar la atención a esa falla; como podrá hacerse, en igualdad de condiciones, a cualquier deficiencia en la financiación exterior dentro de los compromisos de la Alianza. Pero esos llamamientos —que se requerirán más de una vez— deben tener carácter interamericano y multilateral. De otro modo, aun hechos con la mejor voluntad, serán mirados con desconfianza y hostilidad por gobiernos y pueblos.

La Alianza es, como ya se dijo antes, un convenio excepcional, por cuanto implica una especie de invasión del fuero internacional en el fuero interno de los países, y por la deli-

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

Junta Asesora de Técnicos de Alto Nivel

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

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

Comité Interamericano de Desarrollo

Casi todas las personas que en una u otra forma nos han dado su opinión y consejo se han inclinado por la creación de este nuevo cuerpo que se encargaría de ejecutar la misión de la Alianza, una vez saliera ella de la esfera de la preparación de los planes. Es decir, que dicho cuerpo, asesorado técnicamente por la Junta descrita en el párrafo anterior, tomaría la responsabilidad de promover la financiación de los programas nacionales con el gobierno de los Estados Unidos, con el Banco Interamericano de Desarrollo, con el *Export and Import Bank*, con el Banco Internacional, con el DAC, en Europa, con los países europeos y Japón, individual o colectivamente, con la banca privada, etc. De otra parte, aseguraría una equitativa distribución de los recursos que puedan anticiparse en cualquier momento para la financiación adecuada de los programas nacionales. Promovería en cada país la acción más rápida y eficaz del gobierno o de la iniciativa privada en la ejecución de los programas y estaría atento a cualquier falla en el aporte de las contribuciones nacionales o extranjeras ofrecidas para el desarrollo de cada plan nacional, así como al atraso o cumplimiento de las metas establecidas en él, para adaptar las nuevas etapas a las posibilidades de ejecución. En otros términos, en el aspecto de la financiación exterior y vigilancia de los programas nacionales, asumiría muchas de las funciones que hasta ahora está desempeñando, con serias dificultades, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, y también el que voluntariamente ha asumido con los programas de dos o tres países el Banco Internacional.

Una Alternativa Explorable

Aunque casi unánimemente las personas con quienes el Presidente Kubitschek y yo tuvimos contacto recomendaron la creación del *Comité Interamericano de Desarrollo* he con-

siderado la conveniencia de explorar una alternativa, que se deduce por su sencillez y por el hecho de haber sido mencionada de paso en la propia Carta de Punta del Este. Debe decir que al contrario de la anterior, cuando la he sometido a la consideración de las mismas personas, ha sido rechazada. Sería la de dar al Banco Interamericano de Desarrollo todas las funciones relativas a la financiación de los programas nacionales, incluyendo la formación de consorcios o grupos financieros, el examen de la ejecución de los programas, etc. El argumento en contra generalmente se refiere a las dificultades que podría crear al Banco su función de fiscalizador y crítico de la acción gubernamental en cumplimiento del programa de Punta del Este, y también sobre la inadecuación de sus funciones a un proceso político de presentación de la Alianza y de defensa de sus propósitos, dondequiera que sean combatidos. Lo cierto es que el Comité Interamericano de Desarrollo contemplaría una composición muy semejante a la de la Junta Directiva del Banco y que ese organismo ya está realizando funciones parecidas ante los gobiernos, al examinar y fiscalizar la inversión y buen manejo de los fondos que les ha prestado.

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

Organización del Comité

Ante todo, no implicaría ninguna alteración del espíritu ni de las voces mismas de la Carta de la Organización de los Estados Americanos o de la Carta de Punta del Este. Este Comité sería el órgano permanente del CIES, el cual vendría a ser como la Asamblea anual del más alto poder decisorio, en el campo técnico y en la esfera administrativa, aunque siempre dependiente del órgano político de la OEA, el Consejo de la Organización. Sus miembros serían nombrados por todos los gobiernos, pero solamente actuarían, por rotación, en representación de grupos geográficamente afines, cinco de ellos, por períodos de seis meses. Siempre actuaría un miembro representante de los Estados Unidos, habida cuenta de la importancia de las decisiones del Comité sobre la financiación externa de los programas nacionales, y del papel de mayor contribuyente a esa financiación, que se asigna en la Carta de Punta del Este a dicha nación.

Presidente del CID

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

Dicho Presidente tendría, desde luego, obligación de seguir las grandes líneas políticas del CIES, trazadas anualmente en la Reunión a Nivel Ministerial, y estaría asesorado en su acción, desde el punto de vista técnico, por la Junta Asesora de Expertos de que se habló atrás (Nómina de 9); y desde el político por los miembros del CID. Este cuerpo debería tener participación obligatoria en las decisiones fundamentales que se le encomienden, como todas aquellas relacionadas con la distribución de los fondos de la Alianza. Pero no sería preciso que estuviera reunido permanentemente, y

astaría que tuviera una reunión mensual o bimensual, a la cual el Presidente presentaría todos los problemas pendientes e decisión.

El CID, desde luego, tendría un Secretario y una Secretaria, la cual, obviamente, y con el objeto de no crear burocracia innecesaria y de impedir duplicación de funciones, debería estar a cargo del Subsecretario para asuntos Económicos y Sociales de la OEA. Así se mantendría, al menos inicialmente, la organización existente de variados recursos. El CID tendría, desde luego, una autonomía considerable para sus funciones estrictamente administrativas, tal como la tiene ahora la Nómina de 9, pero siempre encuadrada dentro de la Organización y bajo la suprema dirección administrativa del Secretario General de la OEA. Las funciones regulares de la Subsecretaría de la OEA para Asuntos Económicos y Sociales y las encomendadas recientemente a la Subsecretaría para asuntos Culturales, Científicos, Educativos y de Información se seguirían desarrollando como hasta ahora y el CID se ocuparía específicamente de lo relacionado de manera directa con la Alianza, pero solicitando, para cualquier acción, los servicios de la OEA. El vínculo entre el CID y esos servicios, sería el Subsecretario para Asuntos Económicos y Sociales, también Secretario del CID y del CIES. Es claro que en los primeros tiempos de la Alianza el CID tendría funciones y actividades variadísimas susceptibles de producir fricciones con el mecanismo tradicional y más lento de la Secretaría General, pero, por eso mismo, es aconsejable que haya a la cabeza del CIES un funcionario independiente, prestigioso y activo, que evite que esas dificultades se conviertan en conflictos insolubles entre cuerpos representativos de la OEA. Por lo demás sería inútil ocultar que ya se han presentado divergencias de criterio entre el poder creciente del CIES, originado en la nueva importancia de las funciones económicas y sociales, y el sector tradicional de las decisiones políticas de la OEA, el Consejo de la Organización. Como de costumbre en las organizaciones internacionales, la culpa de esta falta de coordinación está en los propios gobiernos, puesto que el CIES son los Ministros de Economía o Hacienda, al paso que el Consejo de la OEA se dirige desde las Cancillerías. Sólo gobiernos que vigilen estrechamente las actividades variadísimas de las organizaciones internacionales y que mantengan en ellas una sola política pueden evitar que la falta de coordinación entre las decisiones de diferentes cuerpos refleje la que exista entre los ministros del despacho ejecutivo. Pero la creación del CID no va a agregar nada a esas dificultades, y más bien puede evitar que la Alianza salga despedazada y maltrecha de las pugnas internas dentro de los gobiernos, reflejadas en la organización internacional. Siempre que haya al frente del CID un funcionario internacional de alta categoría dispuesto a poner su prestigio por encima de esas pugnas, y para solucionarlas, y no para hacerlas más duras.

Garantía de Cooperación Técnica

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

Fundamentalmente sería necesario que formaran parte del CID, en la forma restringida que se indicó, el Presidente del Consejo de la OEA y el Secretario General de la misma, para asegurar todo el respaldo político colectivo que se requiera para ciertas gestiones ante gobiernos de la OEA o de otros continentes; la Comisión Económica para la América

Latina (CEPAL), para coordinar esfuerzos con las Naciones Unidas; la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el correspondiente organismo para el mercado común de la ODECA; el Coordinador o Presidente de la Junta Asesora de Expertos de Alto Nivel; el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Si se logra la representación permanente de esas entidades ante el CID, el Presidente del Comité tendría la mejor colaboración para la tarea coordinadora y asesores especialmente aptos para dar a la Alianza el empuje y la vitalidad que hoy parecen echarse de menos. El mecanismo, pues, se compondría de una asamblea, el CIES a nivel ministerial, reunida anualmente; el CID integrado con los representantes de los gobiernos, para las decisiones más importantes, reunidos periódicamente; y en todo tiempo, los representantes de las entidades a que se hizo referencia, con el Presidente del CID, para el desarrollo corriente de las tareas de la Alianza, y la coordinación de la acción entre ellas. Esa organización parecería tener toda la flexibilidad que necesita un esfuerzo particularmente enérgico para volver a dar a la Alianza su acento inicial, y al mismo tiempo tendría la garantía de eficacia, nacida de la asesoría constante de las entidades que trabajan en la misma dirección y de la participación rotativa de todos los gobiernos en el cuerpo permanente, el CID.

Recomendaciones

Deseo resumir las recomendaciones que surgen de este análisis:

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

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

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

b). *Por sendos representantes de los veinte países, elegidos por los gobiernos. Para que el CID fuera un grupo ejecutivo, poco numeroso, funcionaría con seis miembros representantes de los gobiernos, uno de los cuales sería siempre el representante de los Estados Unidos, y los cinco restantes seleccionados por un sistema de rotación, por seis meses, para cuyo establecimiento, y con ese solo objeto, se considerarían los países distribuidos en cinco grupos, así: I) Grupo del área A, tres miembros, designados, respectivamente, por los gobiernos de República Dominicana, Haití, y México; II) Grupo del área B, cinco miembros, designados, respectivamente, por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; III) Grupo del área C, cuatro miembros, designados, respectivamente, por los gobiernos de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela; IV) Grupo del área D, tres miembros, designados, respectivamente, por los gobiernos de Bolivia, Chile y Perú; V) Grupo del área E, cuatro miembros, designados, respectivamente, por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.*

c). *Por el Presidente del Consejo de la OEA y el Secretario General de la OEA; por el Director de CEPAL o la persona designada por él para representar a la Comisión; por un representante de la Asociación Latinoamericana de Libre*

Comercio y un representante de la ODECA, vinculado al organismo para la integración económica centroamericana; por el Coordinador de la Junta Asesora de Técnicos de Alto Nivel; por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o su representante. Los funcionarios mencionados en este párrafo serían miembros, sin derecho a voto.

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

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

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

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

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

Organizaciones Nacionales

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

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

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

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

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

No se puede, ciertamente, pensar que con una creación como la que se propone, todas las fallas y debilidades de la Alianza para el Progreso van a desaparecer. Este es un propósito sin par en la historia de América, y aun en el mundo, y como se ha dicho repetidas veces en este escrito, implica un desproporcionado esfuerzo de parte de los Estados que no hace aún dos años se comprometieron a realizarlo, a conciencia de lo que hacían. La verdad es que no se ve en el panorama de la América Latina el espíritu entusiasta que debería preceder y acompañar una tan formidable aventura y que el proceso preparatorio va con una lentitud decepcionante. No hay, tampoco, las fuerzas políticas y sociales que hayan recogido este programa vastísimo de transformación y modernización de la vida de los pueblos latinoamericanos, que tiene sobre cualquier otro la ventaja de ser realizable y de contar con la colaboración anticipada de todas las demás naciones del hemisferio. La sensación que produce hoy la Alianza es la de que los estados latinoamericanos están esperando el resultado de una política y de un propósito ajeno —de los Estados Unidos— en una posición más bien de neutralidad y de inconformismo. Esa actitud, que vicia todo el programa, si se debe, sin duda, al hecho de que no se hubiera establecido desde el principio una maquinaria interamericana encargada de ponerlo en movimiento, de activarlo, de vigilar sus resultados y de hacer, en una escala más vasta, lo que con las naturales deficiencias políticas de su posición, han intentado la Agencia para el Desarrollo Internacional y el Coordinador norteamericano de la Alianza.

Si la proposición que en términos semejantes sometemos el presidente Kubistchek y yo, es aceptada, la OEA tendrá un órgano específico de la Alianza con la suprema responsabilidad por su buen éxito, y aún estamos en tiempo para cambiar el aspecto unilateral que ha tomado, infortunadamente, el gran prospecto.