

ALIANZA PARA EL PROGRESO: LOS POSTULADOS
Y LAS REALIZACIONES*

Al final de la década de los 50', la política del Presidente Eisenhower en relación a América Latina proyecta una nueva posición de los Estados Unidos en comparación con todo el período de la segunda post-guerra. En efecto, en los años anteriores no se había aún definido un activo interamericanismo, por la prioridad que daba Washington a todos sus requerimientos tanto en Europa Occidental como Oriental. Una clara proyección de este criterio fue expresado en Bogotá, 1948, al firmarse el nuevo Convenio Constitutivo de la Organización de Estados Americanos.

Sin embargo, importantes sectores en los Estados Unidos, conscientes de la crítica extendida en América Latina, que se expresara particularmente en las reuniones económicas interamericanas de Quintandinha, Brasil, en 1954, y de Buenos Aires, Argentina, en 1957, hicieron que ese criterio fuera cambiado. Mucho influyó en lo anterior el viaje poco receptivo que tuviera, en 1958, el entonces Vicepresidente Nixon hacia algunos países latinoamericanos.

En ese contexto, el Presidente de Brasil, Jucelino Kubitchek, planteó la necesidad de una "Operación Panamericana" en una carta dirigida al Presidente Eisenhower, en marzo de 1958, algunas de cuyas frases consideramos pertinente reproducir: "No es posible esconder, que frente a la opinión mundial, la idea de la unidad panamericana sufre serios perjuicios. No puede dejar de resultar —de desagradables ocurrencias que tanto deploramos— la impresión que nos desentendemos de nuestro continente. . . Como ya expresé a vuestra Excelencia, es aconsejable que corrija-mos la falsa impresión de que no estamos viviendo fraternalmente

*Exposición efectuada por el autor el 13 de marzo de 1986, en la Universidad de Georgetown, Washington D.C., con motivo del Seminario patrocinado por el "Center for the Advanced Studies of the Americas".

en las Américas: más allá de esa operación correctiva y, para que ella sea duradera y perfecta, debemos proceder a un verdadero examen de conciencia en presencia del panamericanismo, y saber si estamos en buen camino". En agosto de ese año el Gobierno de Brasil enviaba a todos los países americanos un ayuda memoria que contenía las bases para una Operación Panamericana (OPA), refiriéndose a las necesidades del desarrollo latinoamericano con la cooperación internacional. Debemos subrayar que en ese documento se plantean las bases de creación de un Banco Interamericano y de mercados regionales en el Continente, efectuando una comparación con la recientemente creada Comunidad Económica Europea (Roma, 1957).

En septiembre de 1959, los Estados Unidos plantean su apoyo a la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, negociación que principia a los pocos meses en el escenario de la OEA, entrando el Banco en vigencia institucional a principios de 1960. También en 1960 se convoca a una reunión en Bogotá que fuera de gran trascendencia como antecedente de "Alianza para el Progreso".

Los antecedentes anteriores facilitaron que a principios de 1961, el recientemente elegido Presidente J. F. Kennedy pudiera anunciar el nuevo programa de "Alianza para el Progreso", en una interesante sesión oficial en la Casa Blanca de Washington, hace justamente 25 años, o sea un 13 de marzo, a la que muchos de los participantes en este Seminario tuvimos el honor de ser invitados y asistir. Muchos de los planteamientos de Kennedy no fueron sorprendidos para algunos de los concurrentes a ese acto. Nos parece pertinente recordar que en las semanas anteriores, un grupo de latinoamericanos habíamos estado preparando un Memorandum acerca de las futuras relaciones y políticas regionales al nuevo Presidente de los Estados Unidos, documento del que se hizo uso en la exposición señalada. Cabe recordar al respecto las deliberaciones que tuviéramos con Raúl Prebisch, J. Antonio Mayobre, Jorge Sol, Enrique Pérez Cisneros, etc.

Séame permitido destacar los siguientes aspectos regionales del discurso de J. F. Kennedy, que después de 25 años siguen teniendo, según nuestra apreciación, plena vigencia:

— "Debemos prestar apoyo a toda integración económica que verdaderamente logre ampliar los mercados y la oportunidad económica. La fragmentación de las economías latinoamericanas constituye un serio obstáculo para el desarrollo industrial. Ciertos proyectos, como el de establecer un mercado

común centroamericano y zona de libre comercio de América Latina, facilitarían el desarrollo”.

— “Como bien lo ha dicho el Gobierno de Chile* ya ha llegado el momento de tomar las primeras medidas encaminadas a obtener un límite razonable de armamentos”.

— “Acabo de firmar una solicitud al Congreso para que apruebe una asignación de 500 millones de dólares, como primer paso encaminado a cumplir con el ‘Acta de Bogotá’. Esta es la primera medida interamericana de largo alcance para tratar de eliminar las barreras sociales que obstruyen el progreso económico”.

En lo personal, como Presidente del BID, me correspondió firmar con Kennedy, a los 90 días, la creación del Fondo Fiduciario de Progreso Social (lo que permitiera históricamente a nuestra institución cooperar con América Latina en sus programas de reforma social), que incidían especialmente en los sectores educativos, agrícolas, sanitarios, tecnológicos y de vivienda.

Kennedy dio gran énfasis para la nueva política interamericana a la consolidación de los sistemas democráticos en nuestros países, particularmente al expresar “nuestra Alianza para el Progreso es una alianza de gobiernos libres, y debe perseguir el objeto de suprimir la tiranía en un hemisferio donde no hay legítimo lugar para ella”.

La propuesta de los Estados Unidos en torno a un Programa de “Alianza para el Progreso” se transforma en una tarea interamericana en función de la Carta de Punta del Este, aprobada en una Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, celebrada en Punta del Este, Uruguay, entre el 5 y el 17 de agosto de 1961. Esta Carta se hace preceder con una “Declaración a los Pueblos de América”, que efectúa un valioso resumen del documento substantivo. Consideramos del caso transcribir las siguientes frases de esa Declaración: “Esta Alianza se funda en el principio de que al amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa, es como mejor se satisfacen, entre otros anhelos, los del trabajo, techo y tierra, escuela y salud. No hay ni puede haber sistema que garantice verdadero progreso si no proporciona las oportunidades para que se afirme la dignidad de la persona que es fundamento de nuestra civilización. En consecuencia, los países signatarios en uso de su soberanía se comprometen du-

*Siendo Presidente Jorge Alessandri.

rante los próximos años a: Acelerar la Integración de América Latina con el mismo objetivo de vigorizar el desarrollo económico y social del Continente, proceso ya comenzado con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y, en otros países, por medio de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio”.

La Carta de Punta del Este de 1961, después del Preámbulo, tiene los siguientes títulos: “Objetivos de la Alianza para el Progreso”, “Desarrollo Económico y Social”, “Integración Económica de América Latina” y, “Productos Básicos de Exportación”. No es el objeto de este ensayo efectuar un análisis del documento al que nos estamos refiriendo; solamente deseamos enfatizar que la integración latinoamericana tuvo un histórico reconocimiento. En efecto, por una parte, los propios países latinoamericanos subrayan la trascendencia de los principios que debían llevarlos a trabajar comunitariamente, y por otra parte, los Estados Unidos testimonian su apoyo a esta labor. A nuestro entender, estas declaraciones, por la circunstancia de que se efectúan por vez primera, tiene una trascendental proyección.

Respecto a la Segunda Reunión de Punta del Este, realizada en 1967 al Nivel de Jefes de Estado, es preciso reconocer al Presidente Johnson de Estados Unidos, como su gran promotor. Su administración había heredado el nuevo enfoque que impulsiera Kennedy hacia los problemas latinoamericanos y él, personalmente, pensaba que era indispensable un nuevo acercamiento hacia nuestros países. Tal como el Presidente Kennedy había inspirado la reunión de Punta del Este de 1961, Johnson decidió convocar a un nuevo encuentro de alto nivel con la idea de replantear el programa de “Alianza para el Progreso” desde un punto de vista más modernizado. Si no se hubiese dado la conjunción de todos estos elementos objetivos y subjetivos, es muy posible que no hubiese habido reunión de Jefes de Estado de América Latina, especialmente si subrayamos la falta de iniciativa de nuestros gobernantes para reunirse debido a múltiples razones de tipo histórico y político.

Debemos recordar el denominado “Documento de los Cuatro”, redactado en 1965 por José A. Mayobre, Raúl Prebisch, Carlos Sanz de Santa María y por este autor, quienes fuimos requeridos por el entonces Presidente de Chile, Eduardo Frei. Ese documento se utilizó regionalmente, y a mi entender tuvo una gran presencia en el Acuerdo de Punta del Este de 1967.

La reunión de todos los Jefes de Estado del Sistema Inter-

americano fue de gran importancia y trascendencia. Las materias tratadas en esa ocasión expresan su alcance y significado: se adoptó el acuerdo que debía crearse un Mercado Común para América Latina entre 1970 y 1985; se enfatizan las bases materiales de la integración económica latinoamericana mediante proyectos multinacionales reforzando la labor del BID; se plantean los esfuerzos para acrecentar sustancialmente los ingresos provenientes del comercio exterior de América Latina; se destaca la necesidad de modernizar las condiciones de vida de la población rural, aumentando la productividad agropecuaria; se postula a un impulso decisivo de la educación, de la ciencia y de la tecnología en función del desarrollo; se subrayan los programas de mejoramiento de la salud, y la eliminación de los gastos militares innecesarios.

A pesar de la extraordinaria importancia y repercusión que tuvo este encuentro, desgraciadamente, y por responsabilidad directa de los países latinoamericanos, no se supo ni se pudo aprovechar las nuevas condiciones de apoyo ofrecidas por los Estados Unidos para respaldar nuestro proceso de integración. Un ejemplo claro de lo afirmado fue la iniciativa del Presidente Johnson de enviar un mensaje al Congreso de los Estados Unidos solicitando 500 millones de dólares para ser aportados a América Latina cuando se formara el Mercado Común. Los acontecimientos posteriores a la administración Johnson significan un profundo cambio dentro de los Estados Unidos y provocan un retraimiento general de sus relaciones con América Latina.

Si efectuamos un análisis regional en 1986 de la puesta en vigencia hace 25 años del Programa de la Alianza para el Progreso, a mi entender, tendríamos que testimoniar que la década de los 60' logra poner en vigencia no sólo las principales declaraciones de los documentos de Punta del Este, sino que particularmente una nueva convergencia interamericana, y que si bien el planteamiento de que deberíamos formar un Mercado Común Latinoamericano en el período 1970-1985 no logra realizarse, debemos tener presente que una gran variedad de esquemas integracionistas, o bien se crean, o bien se fortalecen. Recordemos al respecto la puesta en vigencia del Pacto Andino y del Convenio del Caribe (CARICOM). En el mismo contexto señalaremos los acuerdos territoriales para un crecimiento multilateral de las regiones correspondientes a la Cuenca del Plata y del Río Amazónico. Si bien la ALALC se transforma en ALADI, debemos tener presente que lo importante ha sido la sobrevivencia económica fortalecida

por parte de los países signatarios. En términos análogos podemos recordar que a pesar de la crisis política centroamericana, subsisten en toda su intensidad los diversos acuerdos integracionistas de los cinco países.

En el contexto de lo ya expresado, consideramos preciso recordar que las diversas iniciativas financieras institucionales que funcionan en América Latina fueron establecidas en la década de los 60'. Al respecto recordemos la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica, de la Corporación Andina de Fomento y del Banco del Caribe. En ese mismo período se forma el Fondo Andino de Reservas y el Fondo de la Cuenca del Plata, y los sistemas multilaterales de pago vigentes para ALADI, para centroamérica y para el Acuerdo de Santo Domingo.

Debemos recordar también la década de los 60' desde una perspectiva cultural, académica, científica y tecnológica, ya que empiezan a ponerse en vigencia distintos organismos de encuentros regionales especializados. No es exagerado señalar que a partir de ese período las tasas de intercambio se multiplican por veinte. Evidentemente que los Convenios de Punta del Este que estamos citando estimulan lo anterior.

De este modo, una parte substantiva de los logros recordados tienen lugar en la década de los 60'; en cambio, los procesos de debilitamiento de estas iniciativas, han tenido lugar en los últimos quince años. Los programas en el escenario de "Alianza para el Progreso", a nuestro entender, cobran actualmente una mayor perspectiva si tenemos en cuenta que a principios de la década de los 70' se empiezan a dismantelar. Según mi opinión, los grandes desafíos políticos y económicos que ha vivido América Latina a partir de esa década, son una justificación mayor de "Alianza para el Progreso". Tenemos en mente las erosiones que sufrió la democracia latinoamericana, situación que ha tendido felizmente a superarse en los últimos años, particularmente con las elecciones habidas en Brasil, Argentina, Uruguay y Perú; y el proceso general de endeudamiento financiero de nuestros países, en la actualidad ascendente a unos 360 billones de dólares. No corresponde a esta presentación efectuar un mayor análisis del conocido endeudamiento latinoamericano. Sin embargo de haberse proseguido el financiamiento latinoamericano de acuerdo a la letra y al espíritu de las dos declaraciones de Punta del Este, no estaríamos enfrentando la problemática actual.

Al presente la temática de la Integración Latinoamericana ha cobrado nuevas fuerzas, no sólo por su trasfondo histórico sino

que también como la mejor respuesta para los presentes y múltiples desafíos políticos y económicos que por lo demás tienen, y seguirán acentuando, un contexto cosmopolita. Debemos mencionar al respecto lo trascendente que fuera la formación de SELA en el año 1975, y las proyecciones que ha tenido el éxito de la Comunidad Económica Europea, a la cual han ingresado en semanas recientes España y Portugal, lo que para nuestros países es muy positivo.

Séame permitido al final de esta presentación acerca de los importantes aspectos regionales del Programa de "Alianza para el Progreso" efectuar, a título personal, lo que podrían ser futuros lineamientos para una Comunidad Latinoamericana en torno de la negociación y puesta en ejecución de un Tratado General que debe contener las bases orgánicas y funcionales para la creación de esa Comunidad, que debería ser un tratado-marco, es decir, tener la amplitud y flexibilidad para dar respuesta no sólo a las aspiraciones comunitarias actuales, sino también a las futuras. Deberían ser miembros elegibles para su incorporación en la nueva organización, todos los Estados independientes del hemisferio que económica y socialmente se puedan definir como países en vías de desarrollo. En la marcha hacia ese mercado común deberían, obviamente, reconocerse los esquemas subregionales, en consecuencia, el "Tratado General" no podrá ser sustituto de otros convenios específicos actualmente vigentes.

El órgano máximo de la nueva organización sería una Asamblea de Jefes de Gobierno, de acuerdo con las modalidades políticas de cada país. Debería haber consejos de diversa índole que serían integrados por los ministros de las carteras correspondientes de los países signatarios, según la materia de que se trate. La "Comunidad Latinoamericana" debería contar con un Parlamento, que, en una etapa inicial, podría ser generado en forma indirecta por los actuales congresos; en un período posterior, se podría considerar un mecanismo de representación directa sobre la base del sufragio universal de todos nuestros pueblos. Ese Parlamento no se sobrepondría a los actuales sistemas legislativos nacionales, sino que sería específicamente el órgano legislativo y fiscalizador de los intereses comunitarios. Habría también una Corte Suprema Latinoamericana, encargada de dirimir las controversias públicas o privadas, que surjan con motivo de la aplicación de la nueva institucionalización de la Comunidad.

Visualizamos la Organización de Estados Latinoamericanos como un gran núcleo central en torno del cual se organicen diver-

sas autoridades, corporaciones o agentes multinacionales, con grado diverso de autonomía, y que estarían a cargo del cumplimiento de funciones y políticas específicas. Por vía de ejemplo: un Banco Central para América Latina; una Comisión Coordinadora para la Planificación; mecanismos para el Desarrollo Educativo, Cultural* y para la Promoción Científica y Tecnológica; una Agencia de Noticias Latinoamericanas; una Corporación de Defensa de los Productos Básicos y de los Recursos Nacionales, etc. Estas entidades deberían ser paralelas a un sistema jurídico-institucional que haga compatibles las políticas nacionales de diferente índole, laborales, fiscales, administrativas, etc. Algunos de los institutos y organismos mencionados ya existen; otros están en una etapa de formación, o bien han sido propuestos como respuestas sectoriales a necesidades colectivas de América Latina.

Es evidente que el Programa "Alianza para el Progreso", que no sólo coopera en la década de los 60', sino que también para los momentos presentes y futuros nos otorga una mayor clarificación del acontecer, debería ser un trasfondo decisivo para toda iniciativa integracionista latinoamericana en los términos de *Gabriela Mistral*:

"Nosotros debemos unificar nuestras patrias en lo interior por medio de una educación que se trasmute en conciencia nacional y de un reparto del bienestar que se nos vuelva equilibrio absoluto, y debemos unificar esos países nuestros dentro de un ritmo acordado un poco pitagórico, gracias al cual aquellas veinte esferas se muevan sin choque, con libertad, y además con belleza. Nos trabaja una ambición oscura y confusa todavía pero que viene rodando por el torrente de nuestra sangre desde los arquetipos platónicos hasta el rostro calenturiento y padecido de Bolívar, cuya utopía queremos volver realidad de cantos cuadrados".

*Sugerimos extender el actual Convenio "Andrés Bello" a todos los países latinoamericanos.