

¿Siguen Estados Unidos malinterpretando a Latinoamérica?

Howard J. Wiarda

Variados y discutibles han sido los enfoques de Estados Unidos con respecto a las relaciones con sus vecinos hemisféricos. El ensayo siguiente¹ es un análisis crítico de la Alianza para el Progreso, el ambicioso y polémico programa puesto en marcha en la década del 60, bajo los auspicios del gobierno de John F. Kennedy, con miras a lograr una reforma socio-económica que condujera a la estabilidad política regional. El programa se basó en una serie de apreciaciones equivocadas de la realidad histórica latinoamericana, derivadas de un etnocentrismo que, al decir del autor, sigue marcando las más recientes políticas de ayuda norteamericanas en el continente.

* * *

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO, PRIMER INTENTO norteamericano de emprender una vasta reforma hemisférica, se basó en varios supuestos equivocados sobre Latinoamérica y sobre su proceso de desarrollo. En último término, la Alianza fue considerada como un fracaso. No obstante, también se le reconocen algunos logros.

Hoy en día, cuando Estados Unidos nuevamente intenta desarrollar políticas ambiciosas con respecto al continente: la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, la semiprivada Fundación Nacional para la Democracia y las recomendaciones de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica (la comisión Kissinger), vale la pena examinar en detalle los falsos supuestos subyacentes bajo la política norteamericana durante el período de la Alianza. Estas apreciaciones erróneas siguen influenciando su política con respecto a sus vecinos del sur. El éxito o fracaso de la actual política dependen de las lecciones que puedan extraerse de los errores del pasado.

El veredicto de la historia sobre este ambicioso programa de la era de Kennedy quedó evidenciado en el título de dos estudios postmortem: "La Alianza que equivocó su camino"^{1A}. La responsabilidad por este fracaso ha sido asignada en forma variada. Algunos señalan que durante la transición presidencial de John Kennedy a Lyndon Johnson y de este a Richard Nixon, el interés o el compromiso con la Alianza se extinguió. Otros culpan a las oligarquías latinoamericanas, a sus militares, o a ambos. Algunos más, aun atribuyen el fracaso a los mecanismos internos de la Alianza y a la escasa

I TRIMESTRE 1987

coordinación entre las diversas instituciones, tanto en Estados Unidos como en Latinoamérica, a cuyo cargo estuvo sacar adelante sus objetivos. Igualmente se ha inculcado del fracaso a los gobiernos de estos países, así como al de Estados Unidos, y en especial a su Departamento de Estado (o al menos a algunos de sus miembros).

La Alianza representó un multimillonario programa de ayuda sostenido durante una década, lanzado en 1961 y claramente diseñado para estimular el desarrollo social, económico, cultural y político del continente. Sin embargo, sus raíces se remontan a la administración del Presidente Dwight Eisenhower, y en particular al informe sobre Latinoamérica elaborado por Milton Eisenhower, hermano de presidente, así como al replanteamiento general de la política hemisférica, iniciado poco antes de finalizar el período de Eisenhower. Esta reevaluación sugería que Estados Unidos debía dejar de apadrinar a los dictadores latinoamericanos, de dar por sentada la sumisión del continente y empezar a ayudar a las fuerzas democráticas de la región, lo cual representaba un importante giro.

Del continente latinoamericano también provino un poderoso y temprano impulso para la Alianza. Ya desde 1955, el entonces presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, empezó a solicitar un vasto programa de ayuda para el continente. Otros presidentes latinoamericanos abogaron por medidas similares. La fundación en 1959 del Banco Interamericano de Desarrollo, una institución de asistencia multilateral pero con amplia financiación norteamericana, fue parte integral de esta campaña. En realidad, la incursión inicial latinoamericana fue uno de los aspectos más peculiares de la Alianza. De haber continuado su influencia, los logros del programa hubieran sido mayores.

Establecer si la Alianza fue un proyecto diseñado por Estados Unidos o por Latinoamérica es un asunto importante, aunque muy complicado. Muchos latinoamericanos que tomaron parte en su formulación la consideran como un producto de su propia creación. Sin embargo, el programa de crecimiento económico, modernización social y democratización y estabilidad política de la Alianza se ajustó estrechamente a los objetivos estratégicos de Estados Unidos. En aquella época, tanto los especialistas en desarrollo del gobierno como los del sector privado, suponían que el crecimiento económico, la modernización social y la democratización y estabilidad política iban aparejados. Y muchos de los consultores latinoamericanos estuvieron de acuerdo con ello. No obstante, los latinoamericanos querían en buena medida el desarrollo económico *per se*, mientras que a Estados Unidos le interesaba también como un factor estabilizador.

Pero el problema de la ascendencia de la Alianza es aún más complejo. Los latinoamericanos que contribuyeron a forjarla constituyeron un grupo muy especial. Muchos asistieron a las universidades norteamericanas; leyeron los estudios de Seymour Martin Lipset y Walt Rostow sobre moderniza-

ción, por lo que sus escritos citan copiosamente la nueva literatura desarrollista. Los participantes norteamericanos también conformaban un grupo especial: eran discípulos de los sociólogos Max Weber y Talcott Parsons; seguidores del sociólogo sueco Gunnar Myrdal; convencidos, al igual que sus colegas latinoamericanos, de la necesidad del desarrollo estatizado directo y, por lo general, deterministas, para quienes el desarrollo económico conduciría inevitablemente al desarrollo político. En este sentido, quienes defendieron la iniciativa de ambas partes de América estaban en lo correcto. Pero si bien los latinoamericanos tuvieron una influencia considerable en el desarrollo inicial de la Alianza, su programación e implementación correspondieron cada vez más a Estados Unidos.

El programa se orientó hacia un estímulo del crecimiento económico en Latinoamérica de por lo menos el 2.5 por ciento anual, así como al desarrollo de una amplia gama de proyectos sociales y políticos: reforma agraria, reforma tributaria, mejora en el suministro de agua, electrificación, programas de alfabetización, vivienda, atención sanitaria, bancos de desarrollo, agencias de planeación, asistencia técnica, reforma educativa, reforma legal, planificación familiar, reforma militar, reforma laboral, democratización y múltiples actividades más. Fue un programa vasto y ambicioso, en demasía, como lo vino a demostrar la experiencia. Fue lanzado con una gran fanfarria; en su retórica, prácticamente se propugnaba por una revolución democrática, social y política en Latinoamérica.

Inicialmente la Alianza fue recibida con gran entusiasmo en ambas regiones de América. Pero de inmediato, las contradicciones se hicieron manifiestas. Los latinoamericanos en general vieron en ella el medio de obtener en forma amplia la ayuda de Estados Unidos, de mejorar sus economías y, con frecuencia, de enriquecerse en el proceso. La izquierda democrática latinoamericana, en ese entonces defendida por Estados Unidos, vio la oportunidad de ganar poder, en tanto que otros latinoamericanos querían solo el dinero, no la democracia.

Para muchos norteamericanos la Alianza fue un programa noble y heroico, diseñado para alcanzar la democracia y la justicia social, que en últimas rompía con la vieja política de apoyo a los dictadores. Muchos, dentro y fuera del gobierno, concibieron la Alianza como el punto culminante de sus carreras, como un momento breve pero glorioso, en el que Estados Unidos estaba actuando por fin conforme a sus ideales. Pero en este país había otros más escépticos que consideraban la Alianza básicamente como una estrategia que utilizaba retórica altisonante para lograr una nueva política de seguridad de guerra fría. En efecto, esta fue la forma como el programa se vendió al Congreso. Su aspecto estratégico predominó eventualmente, provocando en buena medida el disgusto y la desilusión de quienes realmente creían en la Alianza.

Muchos de sus programas fueron evidentemente nuevos, como lo fue también la magnitud misma y las aspiraciones del proyecto en su conjunto. Pero su aspecto más innovador, su nuevo enfoque para la contención del comunismo, se convirtió eventualmente en la contradicción que marcó su destino. El triunfo de Fidel Castro en Cuba demostró que, más que frenar

1/ Foreign Policy, No. 65.

1A/ Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance that Lost Its Way: A Critical Report on the Alliance for Progress* (Chicago: Quadrangle Books, 1970); y Eduardo Frei Montalva, "The Alliance that Lost Its Way", *Foreign Affairs* 45, No. 3 (abril 1967) 437-448.

el comunismo, las dictaduras de derecha hasta entonces respaldadas por Washington, creaban las condiciones en las cuales esta ideología podía prosperar.

La Alianza representó un cambio importante en las tácticas norteamericanas. Desde entonces, Estados Unidos se opondría a los dictadores, tanto de izquierda como de derecha, y promovería el desarrollo y la democratización. Pero el objetivo de buscar una fuerte estrategia anticomunista en Latinoamérica y de reforzar sus soportes, la estabilidad y la modernización, siguió siendo el mismo. La Alianza nunca fue el programa de entrega altruista y humanitaria, retratado a veces por los caricaturistas de la época, así como por algunos de sus partidarios, aunque efectivamente algunos de sus planes de desarrollo y ayuda humanitaria sí se cumplieron por sí mismos en ciertas regiones. Fue, en cambio, una respuesta directa y una consecuencia de la revolución cubana.

Sus proponentes insistieron en que el programa serviría simultáneamente tanto a los objetivos humanitarios como al interés propio. La creencia de que ideales e intereses son siempre compatibles es típicamente norteamericana; esta permitió también la venta de programas como la Alianza a diferentes localidades, al tiempo que garantizó su aprobación por parte del Congreso. Pero este programa nunca resolvió la contradicción entre los objetivos desarrollistas a largo plazo y los intereses estratégicos norteamericanos a corto plazo.

Los artífices de la Alianza se contaban entre las personas más idóneas del gobierno norteamericano. Pero no obstante toda su experiencia, competencia y habilidad técnica en sus respectivos campos, carecían del prerrequisito más importante para acertar: un conocimiento detallado de Latinoamérica. Ellos conocían la historia, al menos la norteamericana y la europea, la economía y la teoría del desarrollo, pero no podían saber cómo serían recibidos realmente en Latinoamérica los programas que en teoría parecían magníficos.

Su esquema abstracto, teórico y desarrollista fue inaplicable en su mayor parte en países cuyas políticas eran en lo fundamental personalistas, no institucionalizadas, sino determinadas por nexos familiares y de padrino y por rivalidades de camarillas y grupos, que desafiaban las claras categorías ideológicas. El modelo principal de la Alianza se basó en las experiencias de los países modernizados tempranamente, como los de Europa Noroccidental y Estados Unidos, junto con Japón, Taiwán y los países del *Commonwealth* británico. Otras fórmulas provinieron de las ideas generales que entonces irrumpían, con respecto al desarrollo de las "nuevas naciones" o de las "áreas no-occidentales", modelos y conceptos que igualmente guardaban poca relación con las circunstancias latinoamericanas. Esta brecha entre la teoría general y la realidad del continente demostró ser el punto más débil de la Alianza. Las falsas presunciones que la ocasionaron pueden clasificarse a continuación en diez categorías generales:

La tesis de "un minuto para la medianoche"

EL MIEDO A LA PROPAGACION POR TODO EL HEMISFERIO DE una revolución al estilo cubano llevó a muchos norteamericanos a referirse a Latinoa-

mérica en los términos más dramáticos. En Latinoamérica faltaba "un minuto para la media noche", como se titulaba un estudio ampliamente difundido, efectuado en 1963 por la Liga de Mujeres Votantes.

Por supuesto que esas tácticas amedrentadoras eran de mucha utilidad política en el campo interno. Pero la posibilidad de que en toda Latinoamérica estallara pronto una revolución al estilo cubano era descabellada. Simplemente, no existían ni la base organizativa ni el trabajo previo necesarios. En esa época, los partidos comunistas de todo el hemisferio eran débiles y desorganizados y ningún movimiento guerrillero representaba una amenaza real². Aún la misma revolución cubana podía considerarse como una casualidad, resultante de unas circunstancias cuya repetición en otro sitio era poco probable. Además, los mismos latinoamericanos eran bien capaces (y lo hacían muy bien) de exagerar sus problemas con el fin de atraer la atención y los fondos norteamericanos. En este sentido, la "crisis" es una condición corriente en Latinoamérica.

En la época en que surgió la Alianza, ningún país del continente tenía la menor posibilidad de seguir el camino de la Cuba de Castro, ni siquiera la vecina República Dominicana, a la que Washington le brindaba tanta atención en el momento. Aparentemente, las condiciones dominicanas se asemejaban a las de la Cuba pre-castrista: pocos recursos, pobreza generalizada, grandes brechas sociales, economía de monocultivo y un dictador sanguinario. Pero el país carecía de un partido comunista fuerte, de sindicatos o ligas campesinas dominadas por los comunistas, de un movimiento guerrillero o un líder carismático de izquierda, así como de una infraestructura social sobre la cual pudiera apoyarse un serio desafío marxista-leninista³. Además, aún en caso de inminente conmoción social en cualquier otra región del continente, probablemente esta no hubiera conducido a la instauración de un régimen marxista-leninista. En este sentido, la Alianza fue un programa muy promocionado. Y en la medida en que el exceso verbal fue reconocido, todos en Washington, del presidente para abajo, perdieron su entusiasmo en el programa. En último término, la Alianza fue cancelada (aunque no oficialmente) en favor de una política de negligencia benigna, que eventualmente contribuyó a generar en Latinoamérica las condiciones bajo las cuales la revolución florecería a finales de los años 70.

El pánico con respecto al ejemplo de Cuba solo explica parcialmente la aceptación general que tuvo la tesis del "minuto para la medianoche", en especial por parte de aquellas personas que deberían estar mejor informadas. Un factor menos obvio, pero quizás igualmente importante, fue el mito, siempre fuerte en Estados Unidos, de que Latinoamérica es completamente incapaz de manejar sus propios problemas. Como veremos, de hecho esta región tiene una considerable trayectoria de enfrentamiento a sus problemas por sus propios medios, deslizándose de crisis en crisis y adaptándo-

² Ver Luis Mercier Vega, *Los Caminos al Poder en Latinoamérica* capítulo 4.

³ Para un análisis más detallado, ver Howard J. Wiarda, "Dictatorship, Development, and Disintegration: Politics and Social Change in the Dominican Republic" (Ann Arbor: University Microfilms Monograph Series, 1975).

se a cada situación, con frecuencia proporcionando soluciones eclécticas a dificultades aparentemente insolubles.

Tesis: "El desarrollo económico produce el desarrollo político"

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO SE CONVIRTIO AL FINAL en una concepción estratégica ampliamente basada en los supuestos del determinismo económico. En sus inicios, y más adelante en forma esporádica, se le proporcionó una atención limitada al desarrollo político. Pero este proceso se definió en forma casi general como democratización, según los parámetros de Estados Unidos. Pasado un tiempo, el desarrollo político, con todas sus dificultades inherentes, fue dejándose de lado, en la creencia de que el desarrollo económico traería de por sí resultados políticos.

Simplificando, el determinismo económico vigente en la época, y aún palpable en muchos de los programas norteamericanos, sostenía lo siguiente: si Washington tan solo pudiera arrojar suficiente capital y prender los motores para el despegue, y entretanto proporcionar su propia consejería y asistencia técnica, los países latinoamericanos no sólo se desarrollarían económicamente sino también progresarían social y políticamente. Y todo este progreso redundaría en una ventaja estratégica para Norteamérica.

La lista de beneficios esperados parecía no tener fin. La literatura desarrollista predijo que, aparte de la vieja élite de los dueños de la tierra, surgiría una élite empresarial, dotada de un sentido de responsabilidad social del que presuntamente carecían los viejos oligarcas. La clase media se expandiría y se convertiría en un bastión de la estabilidad, la moderación y la democracia. La creciente prosperidad inocularía a las clases bajas en contra del virus del comunismo. Los sindicatos adoptarían el estilo de negociación colectiva de sus homólogos norteamericanos y desecharían una actividad política más radical y divisionista. El incremento del alfabetismo llevaría a una mayor participación política del pueblo, a la expansión de la clase media y, en esa forma, a la constitución de sociedades más libres y pluralistas. Así los gobiernos resultantes estarían más dispuestos a expandir los servicios sociales y, en consecuencia, estarían en mayor capacidad de disminuir la atracción ejercida por el comunismo. Gracias a la posición e influencia de Rostow, no sólo en el Departamento de Estado sino mediante sus numerosas conferencias y escritos, estas ideas impregnaron el programa norteamericano de asistencia extranjera.

Estas teorías, aparentemente plausibles, tuvieron, en el mejor de los casos, una importancia limitada para Latinoamérica. Las nuevas élites empresariales de este continente tienen por lo general poco sentido de responsabilidad social: la clase media no se ha convertido en un bastión de la estabilidad y las clases bajas no se han vuelto menos radicales o menos propensas a la actividad política extremista. De hecho, la expansión del alfabetismo y de otros programas de movilidad social no produjo regímenes más pluralistas y participativos en los años 60, sino que por el contrario incitó a una serie de golpes militares que destruyeron la democracia⁴.

⁴/Ver dos libros editados por Claudio Véliz: *The Politics of Conformity in Latin America* (Londres, Oxford University Press, 1970) y *Obstacles to Change in Latin America* (Londres, Oxford University Press, 1969).

Tesis: "Latinoamérica no puede o no quiere desarrollar nada por cuenta propia"

LOS NORTEAMERICANOS TIENDEN A CONSIDERAR A LATINOAMERICA como una región inestable, retardataria, poco desarrollada y, en buena medida, incompetente. El gran progreso material y la estabilidad democrática de Estados Unidos genera la presunción de que los países de esta región del continente quieren alcanzar sus mismos logros y mediante las mismas vías, al igual que la creencia de que cualquier desviación de ese modelo equivale al fracaso histórico. No resulta sorprendente que los norteamericanos también tiendan a asumir que ellos pueden resolver los problemas latinoamericanos y que la historia de este continente pueda desconocerse en el proceso. No obstante el considerable ímpetu desarrollado por Latinoamérica en los inicios de la Alianza, Estados Unidos por lo general se inclinó a considerar a los líderes del continente en la misma forma: como poco competentes, inestables y cuasi-infantiles, es decir, como a niños a los que había que dirigir y conducir.

Esta actitud paternalista tuvo hondas raíces. Se originó en parte en los prejuicios históricos sostenidos por la civilización anglosajona protestante con respecto a la esencia de una cultura católica, romana, tomista, latina, escolástica y aun quizás inquisitorial. También resultó en parte de la creencia generalizada norteamericana de que Latinoamérica y sus líderes eran inferiores en cuanto a aptitudes y realizaciones.

Las suposiciones mantenidas por mucho tiempo en el campo de la ciencia social, tanto marxista como no marxista, con respecto a Latinoamérica, explican también la actitud norteamericana. Marx consideraba que por su falta de industrialización, así como de una estructura de clases bien definida, Latinoamérica era más bien "asiática", término que constantemente utilizaba en forma peyorativa. Antes de él, Hegel había insistido en que esta región no tenía historia, juicio que en su concepción metafísica correspondía a la categoría asignada a las regiones más primitivas. El darwinismo social, por su parte, condenó a Latinoamérica, con su población mestiza, a un peldaño bajo en la escala evolucionista. Más recientemente, la famosa afirmación del ex-secretario de Estado Henry Kissinger según la cual el eje del mundo pasa por Moscú, Berlín y Bonn, París, Londres, Washington y Tokio, excluyó por completo a Latinoamérica.

Fue sobre estas viejas tradiciones y prejuicios que se edificó la literatura del desarrollo, con tanto auge a comienzos de los años 60, en especial la influyente antología *La política de las naciones en desarrollo*, editada por los científicos políticos Gabriel A. Almond y James S. Coleman. Los escritos desarrollistas clasificaron a Latinoamérica y a sus instituciones como "tradicionales"; según estos, sus estructuras debían ser destruidas o modificadas fundamentalmente si la región pretendía modernizarse alguna vez. Tanto esta literatura como la Alianza desconocieron casi por completo la posibilidad de que tales instituciones tradicionales fueran por sí mismas capaces de una considerable modernización, y de que al arrasarlas Latinoamérica quedara en la peor de las situaciones: la ausencia, tanto de instituciones "modernas" bien arraigadas, como de estructuras tradicionales que, aunque de-

fectuosas, pudiesen mantener unidas las sociedades durante el trauma de la transición.

Tesis: "La salvación mediante la clase media"

ESTA NOCIÓN, TAMBIÉN BASADA EN LAS EXPERIENCIAS de Europa Noroccidental y Norteamérica, planteaba una estrecha correlación entre una clase media grande y próspera y una situación política estable, democrática, moderada. Tanto la historia económica como el campo en ascenso de la sociología política, suministraron sus principales argumentos. Los estudios de John J. Johnson, importante latinoamericanista cuya obra *Cambio político en Latinoamérica* mostró estar completamente equivocada, desempeñaron también un papel prominente al respecto. Así, la Alianza promovió la reforma agraria, proyectada para producir una clase de campesinos con familia que cultivaran parcelas medianas y se resistieran al atractivo que ejercía el comunismo al estilo cubano sobre el campesinado en general, si bien la revolución cubana no había sido en modo alguno una revolución campesina. Se impulsó una amplia gama de programas de desarrollo económico y de servicio social, con el objetivo de fortalecer a la clase media urbana.

En estos programas por sí mismos no había nada erróneo. El problema era los supuestos subyacentes tras de ellos. Efectivamente, la clase media latinoamericana ha crecido. Pero esta nueva burguesía tiende a imitar las maneras y actitudes de la clase superior, a llevar una forma de vida que no se comparece con sus posibilidades reales y a adoptar actitudes más fuertemente aristocráticas que las de los verdaderos aristócratas. Con frecuencia, se muestra partidaria de las desigualdades y tal vez es hasta antidemocrática, menosprecia el trabajo manual, desdén al campesinado y a las clases trabajadoras, aún más que las élites, sigue siendo muy conservadora, y, tal como se evidenció en los años 60, no está exenta de estimular golpes y de apoyar regímenes militares que mantengan estancada la sociedad y repriman a las fuerzas sociales progresistas⁵. Tal no es el sistema de valores que cuenta con mayor probabilidad de institucionalizar un sistema político al estilo norteamericano.

Hoy en día, cuando los militares latinoamericanos se encuentran totalmente desacreditados y la democracia está de regreso, la clase media debería apoyar el mandato democrático, al menos en estos tiempos, aunque sólo sea porque los líderes representativos hasta ahora parecen contar con mayor posibilidad de proteger sus intereses que los generales. Pero tal condición no es una base muy firme sobre la cual edificar en el futuro.

Tesis: "La integración es decisiva"

UN ELEMENTO CLAVE DEL PROGRAMA DE DIEZ PUNTOS de la Alianza fue el fomento a la integración económica en Latinoamérica. Con ese fin, los países de la región establecieron la Asociación Latinoamericana de Libre Co-

5 / Ver, entre otros, Richard N. Adams y al., *Social Change in Latin America Today: Its Implications for United States Policy* (Nueva York, Vintage Books, 1960); y Charles Wagley, *The Latin American Tradition* (Nueva York, Columbia University Press, 1968).

mercio; los países centroamericanos constituyeron el Mercado Común Centroamericano; varios países conformaron el Pacto Andino (la posición de Chile frente a éste fue incierta, por lo general) y, más adelante, las pequeñas islas del Caribe se unieron en la Comunidad del Caribe (CARICOM). La teoría y la lógica que justificaron tales organizaciones pareció ser convincente: con ellas se crearían mayores mercados de los existentes en el momento, para un número mayor de productos; la industrialización se extendería; las tarifas bajas y el incremento del comercio tendrían un efecto multiplicador sobre las economías de los países participantes; la riqueza se repartiría, disminuyéndose así la amenaza de una revolución al estilo cubano, y, presuntamente, con base en los ejemplos de Europa Occidental y del Plan Marshall, la integración política, o al menos una mayor unidad, darían como resultado el fortalecimiento de la estabilidad política y la defensa de los intereses de Estados Unidos.

En los años 60 se produjo una apreciable cantidad de literatura romántica e ilusa sobre este tópico. A juzgar por las estadísticas económicas, los movimientos de integración produjeron algunos resultados notorios. Pero sus objetivos políticos fundamentales nunca se cumplieron. Actualmente Latinoamérica no se encuentra más unida como un bloque antisoviético o de cualquier otro tipo, de lo que estaba en los inicios de los años 60, ni los golpes, las tomas de poder por parte de los militares o los movimientos revolucionarios de gran envergadura durante los últimos 25 años permiten pensar que la estabilidad política está al alcance de la mano, o al menos, a la vuelta de la esquina.

Por otra parte, las rivalidades políticas, los celos mezquinos y los rencores nacionalistas entre los estados latinoamericanos no han disminuido en nada su intensidad. Costa Rica nunca se ha llevado bien con Nicaragua; El Salvador y Honduras estuvieron en guerra; Brasil nunca ha cabido lógicamente dentro de ninguno de los esquemas de integración latinoamericana; Chile y Argentina son viejos rivales y a veces hasta enemigos, como lo son también Bolivia, Chile y Perú; Ecuador y Perú han tenido problemas fronterizos de vieja data y una historia de conflicto en la cuenca amazónica; Venezuela recela de Colombia y no puede competir con los bajos costos de la mano de obra de ésta. En el Caribe, CARICOM excluyó políticamente a Cuba, la isla más grande, en tanto que los países isleños de habla inglesa nunca han querido unificar fuerzas con los caribeños hispano-parlantes.

El movimiento integracionista fue uno de los muchos programas relacionados con la Alianza que pusieron de presente lo que ocurre cuando los técnicos diseñan planes ajenos a las variables políticas o presumen que estas pueden superarse mediante acciones valientes de decisión política. Los científicos políticos tienden a no referirse mucho a esto último. Algunos incluso dudan de la existencia de este fenómeno. Ellos se refieren más bien al balance de los grupos de interés político, al papel del poder y a la influencia y a la importancia del interés nacional en la conformación, si no en la determinación, de los éxitos internacionales. Si bien en último término los objetivos políticos y estratégicos fueron la justificación de la Alianza, sus planificadores ignoraron realidades políticas fundamentales al llevar a cabo el

proyecto. En el mejor de los casos, asumieron que las realizaciones económicas volverían irrelevantes las rivalidades políticas.

La dicotomía "democracia versus dictadura"

EN LOS TEMPRANOS AÑOS 60, ESTADOS UNIDOS CONCEBÍA SOLO tres posibilidades políticas para los estados latinoamericanos. La primera era un régimen al estilo castrista, que debía ser evitado a toda costa. La segunda era un régimen dictatorial o autoritario. La tercera, un régimen democrático, alternativa preferida por Norteamérica. Pero tal como lo advirtió Kennedy, Washington no podía renunciar a un régimen autoritario en favor de una democracia, a menos de estar seguro de poder evitar otra Cuba⁶. Este tipo de planteamiento le dejó efectivamente a Estados Unidos sólo dos posibilidades en Latinoamérica: dictadura o democracia.

No obstante, se trata de una disyuntiva falsa, equivocada y peligrosa, tanto para Latinoamérica como para Estados Unidos. En realidad, existen muchas posibilidades entre dictadura y democracia: una junta combinada cívico-militar; un acuerdo mutuo para establecer regímenes fluctuantes entre el mandato civil y el militar; un mandato civil donde los militares ostenten el poder tras el trono; un mandato militar donde los civiles ocupen muchos de los gabinetes y de los otros cargos, y el tipo de arreglo que encontramos hoy en día en Guatemala, Honduras y Panamá, donde los elementos civiles y militares conviven incómodamente unos al lado de otros, y en donde sus mismas relaciones son objeto de negociación casi permanente. Esta es la clave de las políticas latinoamericanas: continuar moldeando tales soluciones intermedias, con el fin de evitar una escogencia entre los dos extremos, lo cual resultaría con frecuencia poco realista y peligroso⁷.

Al plantear el problema de manera tan inflexible, la dirigencia norteamericana colocó a los políticos latinoamericanos una camisa de fuerza y les negó su capacidad creativa para encontrar soluciones combinadas al problema. Aunque sea difícil reconocerlo, al ejercer una presión tan fuerte a favor de la democracia a comienzos de los 60, incuestionablemente la Alianza preparó el camino para la ola de golpes militares represivos que se presentó durante la segunda mitad de esa década. De haber propiciado Estados Unidos que los latinoamericanos, con su asistencia, adoptaran sus propias soluciones imprecisas a sus problemas particulares, los regímenes sanguinarios y represivos de ese período hubieran podido ser evitados.

La tesis de "reforma o revolución"

LA ÚLTIMA META O PROPOSITO DE LOS GOBIERNOS y de la política oficial en Latinoamérica fue planteado también en términos de dicotomía: o refor-

ma o revolución⁸. Pero esta perspectiva también pecó de excesiva arrogancia y fue completamente irrealista. El alcance de la Alianza fue sorprendente. En algunos países como República Dominicana los norteamericanos poco menos que manejaron las principales instituciones nacionales. Había dos mil funcionarios norteamericanos en Brasil a fines de los años 60. Para Washington, ello representaba seguir la vía "evolucionista" sobre la revolución, pero en últimas abogó por la completa revisión de las instituciones básicas latinoamericanas. No solo fue un plan muy precipitado, sino que hizo que con frecuencia los latinoamericanos se resintieran por la conclusión implícita de que todas sus instituciones carecían de valor.

Por otra parte, los gobiernos latinoamericanos son como la mayoría de los otros gobiernos: tienen problemas, los afrontan y tratan de salir del paso de ellos. Solo los norteamericanos parecen estar genuinamente convencidos de que los problemas siempre se resuelven en último término, o de que las escogencias políticas son siempre el resultado de diversas opciones, por lo que el concepto de "salir del paso" es en realidad ajeno a ellos. Además este concepto, así como la necesidad de consultar y experimentar, bien pueden ser inherentes al proceso democrático, lo que con frecuencia parece ser más evidente para los latinoamericanos⁹.

Tesis: "Nosotros conocemos mejor que nadie a Latinoamérica"

LA ARROGANCIA SUBYACENTE EN LA ALIANZA también se manifestó en la presunción de que Estados Unidos sabía qué era lo más conveniente para Latinoamérica. En parte, esta creencia se originó en el mito de la incompetencia latinoamericana. Pero también provino de la tradición misionera proselitista de la historia de Estados Unidos y de los axiomas contenidos en la nueva literatura sobre el desarrollo, que pareció proporcionar un sello intelectual a los impulsos reformistas de los académicos y políticos norteamericanos.

No obstante, la idea de que Norteamérica conocía mejor la región y la certeza de que mediante sus esfuerzos se estaba gestando un proceso histórico ineludible, demostró ser una combinación fatal. Irónicamente, el compromiso con el cambio y el mismo progreso para Latinoamérica fueron cediendo cada vez más ante el énfasis predominante que se le puso a la estabilidad.

El "modelo americano de desarrollo"

LOS MODELOS DE DESARROLLO UTILIZADOS en la Alianza fueron tomados de la historia norteamericana. Surgieron de lo que el historiador Louis Hartz denomina los principios liberales lockianos de la democracia americana, en su obra clásica *La tradición liberal en América* (1955). Pero, ¿qué ocurre

6/ Arthur F. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (Boston: Houghton Mifflin, 1965), págs. 769-770.

7/ Para ampliar la discusión sobre esta idea, ver Howard J. Wiarda, ed., *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1980); también Wiarda y Harvey F. Kline, *Latin American Politics and Development*, 2d. ed. (Boulder Colo.: Westview Press, 1985).

8/ Estas prácticas son ejemplificadas por Karl M. Schmitt y David D. Burks en *Evolution or Chaos: Dynamics of Latin American Government and Politics* (Nueva York, Frederick A. Praeger, 1963); y por Mildred Ademas, ed., *Latin America: Evolution or Explosion?* (Nueva York, Dodd, Mead, 1963).

9/ Charles W. Anderson, *Toward a Theory of Latin American Politics*, Vanderbilt University, Graduate Center for Latin American Studies Occasional Paper No. 2 (Nashville, 1964).

cuando una política fundamentalmente liberal tropieza con una sociedad y una cultura política cuyos valores y experiencias son con frecuencia diametralmente opuestos?

El modelo norteamericano quedó condenado al fracaso en una región como Latinoamérica por cuatro razones principales, identificadas hábilmente por Robert Packenham, científico político de la universidad de Stanford, en su *América liberal y el tercer mundo* (1973). En primer lugar, los programas de la Alianza partieron del supuesto de que tanto el cambio como el desarrollo eran posibles y relativamente fáciles, tal como lo fueron en Estados Unidos, país con vastas fronteras y recursos naturales. Pero en Latinoamérica, con sus escasos recursos, el cambio y el desarrollo nunca han sido fáciles. En segundo lugar, la presunción en boga de que todo lo bueno, es decir el desarrollo social, económico, y político, va aparejado. Pero en esta región, con mucha frecuencia el desarrollo económico y social ha interrumpido el desarrollo político, en lugar de propiciarlo. En tercer lugar, los planificadores norteamericanos creían que la inestabilidad debía evitarse a toda costa. En Latinoamérica, sin embargo, la estabilidad ha servido para perpetuar dictadores sanguinarios en el poder, en tanto que la inestabilidad e incluso la revolución han sido muchas veces necesarias para obtener la democracia y el desarrollo¹⁰. Finalmente, Washington se convenció de que era más importante distribuir el poder que concentrarlo. En Latinoamérica, no obstante, el problema no estriba necesariamente en obtener revisiones y balances, sino en acumular un poder central suficiente para lograr acometer cualquier empresa.

Pero el problema también se originó en la utilización de modelos norteamericanos muy específicos, concretos y totalmente inapropiados. Por ejemplo, el modelo de la reforma agraria que Washington intentó exportar a Latinoamérica, fue copiado del modelo de la granja familiar americana, de tamaño mediano, capitalista, auto-suficiente, avanzada tecnológicamente y habitada por granjeros acomodados, inherentemente democráticos, dotados de una conciencia cívica. Ninguna de estas condiciones se presentaba en Latinoamérica. El modelo de relaciones laborales se basó en convenios colectivos, no políticos, en tanto que tradicionalmente, la fuerza laboral latinoamericana ha sido altamente politizada. Y el modelo de gobiernos locales fue el de las asambleas municipales autónomas, pese a que Latinoamérica fue formada en la tradición napoleónica del centralismo. Estados Unidos también intentó volver a los militares latinoamericanos más profesionales, siguiendo el modelo de los suyos. Sin embargo, el concienzudo entrenamiento de las fuerzas armadas de esta región, tanto en administración y gestión modernas como en doctrinas de seguridad nacional, pareció volverlos más proclives a los golpes¹¹. La reforma educativa se inspiró en el sistema educa-

tivo norteamericano, en buena medida estructurado con base en el pragmatismo de John Dewey, filósofo de comienzos de siglo. No tuvo ningún asidero en la tradición escolástica y deductiva latinoamericana.

Las contradicciones internas

LA ALIANZA SE VIÓ AFECTADA NO SOLO POR PRESUNCIONES equivocadas, sino también por contradicciones internas. Entre estas sobresalen cuatro, hasta ahora no mencionadas:

— Estados Unidos trató de fortalecer a la clase media latinoamericana como bastión de la estabilidad y de la democracia, pero también intentó movilizar a los campesinos y los trabajadores para que se sustrajeran al atractivo ejercido por los revolucionarios, al tiempo que se incrementaba el pluralismo social. Sin embargo, la movilización de la clase baja atemorizó a la clase media. Esta recurrió a los militares, quienes reprimieron a los de abajo, destruyeron la democracia y acabaron con el pluralismo.

— Estados Unidos intentó auspiciar un movimiento sindical, que fuera tanto apolítico como anticomunista, estrategia inherentemente contradictoria, que en muchos países coadyuvó a la división, fragmentación y debilitamiento de la organización laboral.

— Estados Unidos buscó con frecuencia estimular los gobiernos locales a nivel regional en Latinoamérica, así como la participación popular, pero las agencias que adelantaron estos programas fueron generalmente organizaciones de carácter nacional. Esto produjo como resultado una mayor centralización del poder¹².

— Si bien Estados Unidos intentó auspiciar la independencia y el auto-sostenimiento en Latinoamérica, la Alianza aumentó su dependencia con relación a este país. Los críticos más radicales del programa arguyen que, desde un comienzo, esta fue su verdadera intención.

El fracaso de la Alianza ha sido objeto de mucha especulación. Un argumento convincente al respecto es el hecho de que, aparte del dinero y de los esfuerzos frecuentemente dilapidados, hubo una estrecha conexión entre la Alianza y la oleada de regímenes militares represivos que recorrió a Latinoamérica en los años 60, aniquilando anteriores logros democráticos y allanando el camino para algunas de las prácticas más sanguinarias jamás vistas en la región. No solo prevalecieron en definitiva los imperativos estratégicos que estimularon el apoyo a los regímenes militares latinoamericanos sobre las consideraciones democratizadoras y desarrollistas, sino que las mismas reformas de la Alianza, tales como la asistencia a los sindicatos y organizaciones campesinas, bien pudieron haber inducido a las fuerzas armadas a intervenir. Por otra parte, el menosprecio de la Alianza hacia las vías latinoamericanas tradicionales pudo haber dejado al hemisferio en la peor de todas las situaciones posibles: un completo vacío institucional.

10 / Anderson, *Toward a Theory of Latin American Politics*; también Kalman H. Silvert, *The Conflict Society: Reaction and Revolution in Latin America* (New Orleans: Hauser Press, 1961).

11 / Estos argumentos están ampliamente documentados en T. Lynn Smith ed. *Agrarian Reform in Latin America* (Nueva York: Alfred A. Knopf, 1965); James L. Payne, *Labor and Politics in Peru: The System of Political Bargaining* (New Haven: Yale University Press, 1965); Carlos Mouchet, "Municipal Government" en *Government and Politics in Latin America*, ed. Harold E. Davis (Nueva York: Ronald Press, 1958), págs. 368-392; Arpad von Lazar y John C. Hammock, *The Agony of Existence: Studies of Community Development in the Dominican Republic* (Mc ford, Mass.:

Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia, 1970); y Alfred E. Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, (Princeton: Princeton University Press, 1971).

12 / Estas ideas son esbozadas, entre otros, por Edwin Liuwen, en *Generals vs. Presidents: Neo-Militarism in Latin America* (Nueva York: Frederick A. Praeger, 1964); José Nun, "The Middle Class Military Coup" en *Politics of Conformity in Latin America*, págs. 66-118; Wiarda, *Dictatorship, Development, and Disintegration*, capítulo 7, y el intercambio entre el autor y el funcionario para el desarrollo comunitario de Estados Unidos, en la *Nación*, 19 de febrero de 1968 y 6 de mayo de 1968.

Pero la Alianza también obtuvo importantes logros. Se construyeron nuevas carreteras, autopistas, programas de vivienda, sistemas de suministro de agua, redes eléctricas, hospitales y escuelas bajo el auspicio y con fondos suyos. Mejoraron los niveles de salud y educación de millones de latinoamericanos. Igualmente, se construyó la infraestructura burocrática, administrativa y física para el desarrollo futuro. El capital de la Alianza también contribuyó al “despegue” de las economías del continente, como dijo Rostow, mediante el suministro de incentivos económicos a nivel nacional, e inclusive le alcanzó a llegar un poquito de la riqueza a los habitantes más pobres. Tanto los niveles de vida como el ingreso per cápita de la región se incrementaron en forma considerable. Mediante una vía indirecta peculiar, la Alianza pudo haber contribuido a la realización de su objetivo fundamental: prevenir la difusión del radicalismo de corte cubano. Algunos elementos claves de la Alianza coadyuvaron sin duda a desestabilizar las sociedades latinoamericanas y, en último término, a revertir en buena medida al continente hacia la dictadura, proceso que se inició en los años 60. Empero, entre 1959 y 1979, ni un solo país del continente se volvió comunista o aliado de los soviéticos. Aunque durante los primeros tiempos de la Alianza seguramente se exageró dicha amenaza, a fines de la década del 70, cuando aquella se hubo disuelto efectivamente, tal posibilidad pareció inminente.

Existen dos poderosas razones para pensar que los elementos más sólidos de la Alianza tuvieron mucho que ver con la duración de la tregua que dieron las tomas de poder por parte de los izquierdistas.

En primer lugar, los programas más exitosos de la Alianza fueron evidentemente aquellos que se orientaron a la constitución de una infraestructura social y física (escuelas, instalaciones sanitarias, carreteras y vivienda) y a la promoción del desarrollo económico. Aunque estos esfuerzos se caracterizaron por su escasa coordinación y el despilfarro, y los programas más grandes de ingeniería social y política diseminaron las semillas de la reacción y la represión, las enormes sumas de dinero en ayuda para el desarrollo, arrojadas al continente por la Alianza, pudieron haber bastado para mantener en estado latente esas semillas.

En segundo lugar, las semillas comenzaron a germinar, bajo la forma de descontento generalizado y de desafíos revolucionarios, solamente en los años 70, cuando la Alianza dio paso a un período de negligencia benigna de Estados Unidos hacia Latinoamérica. Es difícil demostrar una relación causal, pero las condiciones en las que los movimientos guerrilleros florecen comenzaron a presentarse poco tiempo después de la disminución de la atención financiera y diplomática por parte de Washington. Los grifos de la ayuda, por lo demás, pueden cerrarse fácilmente. Por el contrario, el efecto de propagación de onda que produce la transformación social y política es virtualmente imposible de contener.

El doble legado de la Alianza proporciona importantes lecciones para el presente. En primer lugar, la de que entre más se restrinja la atención al aspecto económico, y entre más tecnocráticos sean los programas, estos tienen una mayor posibilidad de funcionar bien. El triste fracaso de los esfuerzos por moldear la sociedad y la política latinoamericanas a imagen del

modelo norteamericano, indica que Washington no debe involucrarse tan a fondo en la vida social y política de la región, excepto bajo circunstancias especiales (por ejemplo, la situación de El Salvador a partir de 1980). Estados Unidos debe concentrarse principalmente en proporcionar simple y directa ayuda social y económica.

La segunda lección, sin embargo, le establece los límites a la primera. Tanto la Iniciativa de la Cuenca del Caribe como las recomendaciones de la comisión Kissinger pueden ser consideradas como versiones recalentadas y modernizadas de la Alianza, basadas en muchas de sus mismas presunciones. Pero si simplemente se señala lo anterior, se están desconociendo realidades políticas claves. Dadas las actitudes de vieja data de Estados Unidos, su carencia histórica de una atención continua a la región y el juego de las fuerzas políticas domésticas en Norteamérica, programas tales como la Alianza y las propuestas de la comisión Kissinger son probablemente los mejores que Washington puede desarrollar.

Estados Unidos parece haber aprendido relativamente poco sobre Latinoamérica desde los años 60. Pero, como lo sugiere la misma experiencia de los 70, esos programas posteriores, aun defectuosos y contradictorios, son ciertamente mejor que nada. Y, evidentemente, son preferibles a las alternativas aún más ingenuas, defendidas por la izquierda radical o por la extrema derecha. Con toda seguridad, estos programas pueden ser mejorados para volverlos menos etnocéntricos y estructurarlos de manera que brinden mayor atención a las realidades latinoamericanas. Pero cualquier reforma debe partir del reconocimiento de la necesidad de emprender tales esfuerzos de asistencia multifacética, así sean difíciles de conducir.

La tercera lección tiene que ver con la comprensión de lo que la Alianza realmente logró. Esencialmente, el programa proporcionó a Estados Unidos tiempo, 20 años, para ser exactos. Es posible suponer que el éxito de la Alianza en cuanto a la prevención del surgimiento de nuevos regímenes marxistas-leninistas se debió en buena medida al monto total de la asistencia proporcionada a Latinoamérica durante este período y no a sus grandiosos proyectos políticos. Pero en este sentido, parece que la apreciación del programa sobre los requisitos y proyectos para un desarrollo a largo plazo pueden, no obstante, demostrar su validez. Es cierto que “ganar tiempo” no representa un sueño “grande y glorioso”, como se denominó la Alianza. Sin embargo, tal como lo señaló en alguna ocasión el ex-Secretario norteamericano de Estado George Marshall, no es una mala base para la política exterior norteamericana. Por lo menos, esta lección, con sus amplias implicaciones para los programas de asistencia de Estados Unidos, es más válida hoy en día.