



**La Alianza para el Progreso en la historia escrita: aspectos, reflexiones y acentos**

Federico Arismendi Giraldo

Monografía presentada para optar al título de Historiador

Asesor

Andrés López Bermúdez, Doctor (PhD) en Historia

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Historia

Medellín, Antioquia, Colombia

2022

<b>Cita numérica</b>	1
<b>Cita nota al pie</b>	<sup>1</sup> Federico Arismendi Giraldo, “La Alianza para el Progreso en la historia escrita: aspectos, reflexiones y acentos” (Trabajo de grado profesional, Universidad de Antioquia, 2022).
<b>Fuentes primarias / Bibliografía</b>	Arismendi Giraldo, Federico. “La Alianza para el Progreso en la historia escrita: aspectos, reflexiones y acentos”. Trabajo de grado profesional, Universidad de Antioquia, 2022.

**Estilo:** Chicago 17 (2017) y adaptación de Trashumante. Revista Americana de Historia Social UdeA.



CRAI María Teresa Uribe (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas)

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

**Rector:** John Jairo Arboleda.

**Decano/Director:** Alba Nelly Gómez García.

**Jefe departamento:** Rodrigo de Jesús García Estrada.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

## **Dedicatoria**

A mi hermano Alejandro, mis padres Elida Giraldo y Nicolás Arismendi y a mi primo y padrino Juan Carlos Orrego Arismendi. Ustedes fueron luz a final de un túnel sinuoso, húmedo y oscuro.

## **Agradecimientos**

Los agradecimientos son problemáticos en muchos sentidos, mas creo que a fin de cuentas, uno debe mencionar a aquellas personas que aportaron a que el cumplimiento de un objetivo fuera más llevadero. Mi familia es sin duda la primera a la que debo nombrar, porque sencillamente sin ella hubiera tirado la toalla incuestionablemente. A ellos les deseo este triunfo.

Mi asesor, el Profesor Andrés López Bermúdez no puede quedar fuera, pues no sé qué sería de mí sin su paciencia y dedicación, en especial en aquellos momentos en que mi monografía parecía extraviada. Sus palabras de ánimo fueron más que necesarias.

Sé que dejo por fuera a muchos amigos de la carrera que quisiera mencionar, no lo por que, es una cuestión de formato. Sin embargo, sí creo que Pedro Pablo Pinto y Anderson Aguirre deben ir en estas líneas. Sus charlas sobre el DIM fueron indispensables en medio de tanto academicismo

## Tabla de contenido

Resumen .....	6
Abstract.....	7
Introducción.....	8
1. Estados Unidos, América Latina y la Alianza para el Progreso .....	18
1.1. La Guerra Fría en América y su impacto en las Relaciones Interamericanas .....	18
1.2. Kennedy, el ideal de la Modernización y el Desarrollo de la Alianza para el Progreso en América Latina .....	23
1.3. El Fracaso de la Alianza para el Progreso .....	27
2. Colombia y la Alianza para el Progreso .....	33
2.1 Evolución de la Alianza para el Progreso y participación de Colombia en ella.....	33
2.2 Colombia como “Vitrina de la Alianza”: El Frente Nacional y la Alianza para el Progreso .....	40
2.3 El fracaso de la Alianza en Colombia .....	45
3. Posturas centrales y argumentos relevantes en la historiografía básica alusiva a la Alianza para el Progreso .....	54
Conclusiones.....	67
Bibliografía.....	71

## **Siglas, acrónimos y abreviaturas**

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
OEA	Organización de Estados Americanos
TAR	Tratado de Asistencia Recíproca
AID	Agencia Internacional de Desarrollo
MIT	Massachusetts Institute of Technology
CIAP	Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso
CIES	Comité Interamericano Económico y Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
MRL	Movimiento Revolucionario Liberal
ANAPO	Alianza Nacional Popular
FMI	Fondo Monetario Internacional
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
ONU	Organización de Naciones Unidas
CIDA	Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
CIRA	Centro Interamericano de Reforma Agraria

## Resumen

Esta monografía analiza las diferentes posturas que asumieron los académicos estadounidenses y colombianos en torno a la Alianza para el Progreso. La ejecución de un proyecto tan ambicioso no pasó desapercibida para la academia, que buscó dejar sus observaciones al respecto. No obstante, cada postura que se plantearon los académicos de los países en cuestión no estuvo ajeno a intereses personales o a influencias de corte nacional, dejando en claro que, los estadounidenses podían aportar desde su visión de potencia proveedora de desarrollo, mientras los colombianos desde aquel país receptor de la misma. La década en donde se desarrolló la Alianza para el Progreso presentó una serie de críticas y convenciones, fue una apuesta a mirar un proyecto por lo que significó y las expectativas que creó.

**Palabras clave:** Academia, Alianza para el Progreso, Desarrollo, Colombia, Estados Unidos, Guerra Fría

### **Abstract**

This monograph analyzes the different positions taken by U.S. and Colombian academics around the Alliance for Progress. The execution of such an ambitious project did not go unnoticed by the academy, which sought to leave its observations on it. However, each position that the academics of the countries in question raised was not alien to personal interests or national influences, making it clear that the Americans could contribute from their vision of a power provider of development, while the Colombians from a country receiving it. The decade in which the Alliance for Progress was developed presented a series of criticisms and conventions, it was a bet to look at a project for what it meant and the expectations it created.

**Keywords:** Academy, Alliance for Progress, Development, Colombia, United States, Cold War

## Introducción

En la década de 1960, América Latina tuvo cierto atractivo para los estudiosos de la historia y para los analistas de los procesos sociales, económicos y políticos. Este interés surgió porque en esa coyuntura se inauguraron una serie de cambios que pretendían dejar atrás las “antiguas”<sup>1</sup> prácticas políticas y económicas que marcaron las relaciones internacionales de las Repúblicas Latinoamericanas de la primera mitad del siglo XX. Aunque sus cambios no surgieron de la nada, sino que son un proceso que recogió el malestar general del subcontinente y la necesidad de un cambio ante los nuevos paradigmas del mundo en la segunda posguerra, encontraron en esos años la suma de varios elementos que terminaron por englobar dichas necesidades y tratar de responderlas por medio de un programa de integración que mejorara las condiciones de vida de los latinoamericanos, al tiempo que superara las barreras del atraso y el abandono.

Es en medio de una serie de acontecimientos históricos que los Estados Unidos y los Estados Latinoamericanos decidieron hacer a un lado sus diferencias y emprendieron un programa de diez años conocido como la Alianza para el Progreso, en pos de modernizar el continente y ponerlo en consonancia con el estilo de vida de los países desarrollados. La década del progreso, como muchos de sus contemporáneos la insinuaron, pretendió demostrar que un trabajo conjunto garantizaría ser un elemento catalizador del desarrollo en la región, y que, por medio de diferentes medios, se llegaría a una etapa suprema. La Alianza para el Progreso fue el resultado de dicha pugna por el cambio. Sin embargo, su éxito a medias o su rotundo fracaso, es un tema de debate que demuestra que el Programa nació por las altas expectativas que se manifestaron en la Carta de Punta del Este, Uruguay, pero que, a largo plazo, fueron insuficientes. La pretermisión estadounidense y las complejas realidades de las Repúblicas Latinoamericanas, que eran los recipientes de la ayuda norteamericana, terminaron por minar la Alianza.

---

<sup>1</sup> La palabra “antigua” se emplea para dar a entender que la década de los 60 marcaban una nueva tendencia, por lo tanto, toda política de relaciones internacionales en el Continente Americano era anticuada.



Los 60 fueron un periodo que marcó un antes y un después en las relaciones interamericanas. Los Estados Unidos, que habían sido los grandes ganadores de la Segunda Guerra Mundial, iniciaron un programa para consolidar su dominio sobre el nuevo orden mundial.<sup>2</sup> Poco se había hecho entre 1945 y 1960 por mejorar la forma en que se presentaban los vínculos comerciales y políticos entre los norteamericanos y América Latina, escenario que cambió en la década de los 60 bajo una serie de coyunturas que llevaron a replantear muchos supuestos en el continente. El nuevo panorama era la materialización de diferentes circunstancias globales en una región que presentaba una pugna constante entre el desarrollo y el subdesarrollo.

Para finales de 1945, la Segunda Guerra Mundial había llegado a su fin y un nuevo orden mundial se estaba desencadenando frente a los ojos de un mundo consternado por la conflagración. La sanguinaria lucha que llegaba a su fin abría la nueva posibilidad para Europa, y para el mundo, de alcanzar la paz. Sin embargo, a escasos meses de terminado el conflicto, los aliados empezaron a pelearse entre sí. El comunismo y el capitalismo, que se habían unido para combatir un enemigo común, ahora estaban conteniendo por impartir su ideología y plasmar su marca particular sobre el mundo. La humanidad había salido de una conflagración y estaba ad portas de otro conflicto mucho más largo, diverso y global. Los Estados Unidos y la Unión Soviética iniciaron, para 1947, un reparto tácito del mundo. A esto nuevos escenarios se les conoció como zonas de influencia, un concepto que marcaría la realidad geopolítica de la emergente Guerra Fría, como se conoció al nuevo contexto.

Como era de esperarse, los Estados Unidos extendieron su dominio sobre el continente americano, espacio en el cual ya tenían preponderancia histórica.<sup>3</sup> El Hemisferio

---

<sup>2</sup> Estados Unidos entró en la Segunda Guerra Mundial en el lado de los Aliados (Rusia, Gran Bretaña y Francia) contra las potencias del Eje (Alemania, Italia y Japón) en 1941, después del ataque japonés a la base naval militar norteamericana de Pearl Harbor en Hawái. Se puede decir que los Estados Unidos fueron los grandes ganadores de la guerra porque, a diferencia de las demás potencias involucradas en ella, el ataque a Pearl Harbor fue el único daño que sufrió el territorio estadounidense. Además, debido a las agresiones entre las potencias europeas sobre sus instalaciones económicas y la pérdida de innumerables vidas humanas de civiles y militares, los Estados Unidos lentamente fueron aumentando su capacidad para ocupar el espacio económico y político que las extenuadas naciones europeas cedían conforme avanzaba la Guerra. Véase: Ángel Bahamonde y Ramón Villares, *El mundo contemporáneo del siglo XIX al XXI* (España: Taurus, 2012), 295-320.

<sup>3</sup> Aunque en gran parte del siglo XIX los europeos, en especial los ingleses, fueron los actores que más impacto político y económico tuvieron en Latinoamérica durante y después de su independencia de España, durante las décadas de 1890 y 1900, los estadounidenses fueron imponiendo su dominio en el subcontinente. La noción de

Occidental como se le conoce, es un lugar con una inmensa variedad de climas y al tiempo de culturas, religiones, lenguas y razas. El continente, dividido histórica y económicamente entre un norte desarrollado y un sur subdesarrollado<sup>4</sup> fue el escenario de grandes tensiones en la segunda mitad del siglo XX.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, surgieron muchos interrogantes acerca del futuro del continente americano. Los Estados Unidos habían logrado consolidar un papel hegemónico en el mundo por medio de su economía en expansión y de su alto nivel de industrialización.<sup>5</sup> El cambio a la economía de la paz, sin embargo, no significó lo mismo para las economías latinoamericanas. La Guerra había sacado del mercado a buena parte de la competencia en materias primas que producían los países exportadores del Continente. Esta clase de favoritismo había propiciado, durante la guerra, el aumento de los ingresos nacionales y la capacidad de aumentar el estándar de vida de sus pobladores. Pero esos privilegios se fueron evaporando con el fin del conflicto, por lo que las economías latinoamericanas iniciaron un proceso de crisis.<sup>6</sup>

Las relaciones entre los Estados Unidos y el sur del continente se fueron consolidando desde la misma independencia de las Repúblicas latinoamericanas. Este tipo de interacción, marcada fuertemente por la economía y la intervención militar estadounidense en la subregión, se intensificó en los años siguientes a 1945. Después de la bonanza económica de la Segunda Guerra Mundial, los latinoamericanos iniciaron un proceso de mayor acercamiento a su vecino del norte para fortalecer las relaciones económicas y de desarrollo económico. Estas peticiones tuvieron una dividida acogida en los Estados Unidos, que a la vez dependía de su atenta y vigilada mirada sobre los asuntos europeos y asiáticos, conforme

---

*América para los americanos* desarrollada por James Monroe en 1823 y materializada por presidentes como Theodore Roosevelt a comienzos del siglo XX demostró la faceta imperialista que los Estados Unidos presentaron a América Latina. Véase: Thomas Skidmore y Peter H. Smith, *Historia Contemporánea de América Latina, América Latina en el siglo XX* (Barcelona: Crítica, 1996), 385-96.

<sup>4</sup> La noción de desarrollo y subdesarrollo económico pensada y difundida por la teoría de la Modernización se basa en la división dicotómica entre una sociedad tradicional y una sociedad moderna. Para los teóricos de la modernización, una sociedad tradicional se basa en valores simples de interacción y posee una economía simple, mientras una sociedad moderna ha despegado y se encamina hacia la producción y el consumo en masa de bienes y servicios. Michael E. Latham, *Modernization as Ideology American Social Science and "Nation Building" in the Kennedy Era* (North Carolina: University of North Carolina Press, 2000), 4-5.

<sup>5</sup> Skidmore y Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 391-96.

<sup>6</sup> Skidmore y Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 398-400.

se intensificaban las tensiones en otras zonas del planeta en los últimos años de la década del 40.<sup>7</sup>

No obstante, la falta de una Política Internacional clara y concreta por parte de los norteamericanos no significó que se enfriaran las relaciones interamericanas. Las relaciones comerciales entre los americanos continuaron manteniendo una relativa importancia. Para la década del 50, las relaciones norte-sur tendrán un tinte más claro. Conforme la Guerra Fría empezaba a adoptar escalas globales y los conflictos se incrementaban, los Estados Unidos ratificaron un modo de proceder hacia América Latina: la nueva guía era invertir en la economía por medio de la iniciativa privada de empresas estadounidenses, y suministrar apoyo militar a las Repúblicas. Estas medidas fueron bien recibidas por los latinoamericanos, pues se entendía que existía una directa relación entre la iniciativa privada en la subregión y la creación de empleos que conducían al desarrollo económico. Además, en la conferencia de México, en 1954, donde se reunieron 20 repúblicas latinoamericanas con la CEPAL (Comisión Económica para América Latina)<sup>8</sup> para demandar nuevas formas de relación económica, la propuesta de iniciativa privada fue aprobada por las delegaciones visitantes.<sup>9</sup>

Las políticas que adquirieron preponderancia en el Hemisferio Occidental también dejaron muy en claro el rumbo global que asumían los estadounidenses y las nuevas coyunturas que demandaban una mayor importancia para ellos. En el nuevo tablero de ajedrez en que se había convertido el mundo, Europa y Asia tenían una mayor importancia, pues fagocitaban la atención de las administraciones de Harry Truman y Eisenhower. América Latina quedó rezagada, entendida ahora como una zona de relativa estabilidad que podía ser controlada bajo el rótulo de la empresa privada, el militarismo pronorteamericano— en ocasiones ejemplificado bajo la figura de la dictadura— y el macartismo.<sup>10</sup>

Aunque las medidas que marcaron las relaciones interamericanas, pregonadas por la presidencia de Dwight D. Eisenhower fueron relativamente exitosas, dejaron un malestar generalizado entre los latinoamericanos que haría erupción a finales de los 50. Dos sucesos

---

<sup>7</sup> Skidmore y Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 398-400.

<sup>8</sup> Skidmore y Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 396-400.

<sup>9</sup> Skidmore y Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 396-400.

<sup>10</sup> Loris Zanatta, *Historia de América Latina De la Colonia al siglo XXI* (Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2012), 161-63.

cambiaron por completo la idea que la administración republicana tenía sobre Latinoamérica. Ambos hicieron eco casi de manera consecutiva y dejaron a los estadounidenses, antes acostumbrados a ver calma en la zona, asombrados ante tanta agitación y malestar político.

El primer hecho fue el viaje de Richard Nixon —vicepresidente en la segunda presidencia de Eisenhower (1957-1961)— por varios países latinoamericanos. Lo que en un comienzo se vio como un viaje tranquilo, lentamente se fue llenando de contratiempos. Las protestas se hicieron generales en los puntos donde éste se hizo presente, pero, en Venezuela, la situación se tornó extrema. Camino al aeropuerto de Caracas, una turba iracunda logró interceptar la caravana diplomática y casi voltear el auto en que iba Nixon con su esposa. No solo el ejército venezolano tuvo que intervenir para asegurar la zona, sino que, tan pronto Eisenhower se enteró de la situación, preparó una expedición de marines para rescatar al vicepresidente. El suceso fue tan sorprendente para los norteamericanos que nuevas preguntas y conclusiones tomarían lugar, en lo sucesivo, en las Relaciones Interamericanas.<sup>11</sup>

No obstante, aún faltaba un elemento adicional en este coctel de agitación. Durante la dictadura de Fulgencio Batista (1952-1959), Cuba había entrado en un malestar aún mayor. La situación degeneró en una guerra civil que daría paso al derrocamiento de Batista y la toma del poder por Fidel Castro en 1959. El cambio de régimen en la Isla y la manera tan violenta en que se presentó conmocionó a la administración de los Estados Unidos, que solo ahora empezaba a entender que los “pactos” basados en la protección del Hemisferio Occidental bajo el militarismo y la economía por medio de la iniciativa privada, quizá se encontraban generando más malestar del que pensaban erradicar. Fue precisamente esa práctica generalizada de los Estados Unidos —en apoyo a dictadores altamente represivos, pero que ayudaban en la lucha contra el comunismo, y una expansión de la industria privada para fortalecer los intereses económicos estadounidenses—, la que fue generando crecientes voces de protesta.<sup>12</sup>

En un esfuerzo por tomar la iniciativa y explotar esa situación a su favor, Juscelino Kubitschek, presidente de Brasil, se contactó con Eisenhower para dar su interpretación de

---

<sup>11</sup> Jeffrey F. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy The Alliance for Progress in Latin America* (New York-London: Routledge, 2007), 18-9.

<sup>12</sup> Skidmore y Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 396-400.

los hechos. El constante abandono de los estadounidenses hacia posturas favorables a los intereses de América Latina había sido roto. Por lo tanto, los puntos resaltados por Kubitscheck tuvieron un eco en la administración Eisenhower, al tiempo que contó con el apoyo de Alberto Lleras Camargo, Primer Secretario de la OEA (1948-1954), y presidente de Colombia (1958-1962).<sup>13</sup>

La coyuntura política de finales de los 50 permitió agrupar las expectativas de desarrollo económico, pretendidas por los latinoamericanos, para adelantar el crecimiento de su región y ejercer presión a los norteamericanos para su cumplimiento. De hecho, en América Latina, se mantiene un historial de esfuerzos por integrar América en su conjunto como una unidad política y económica tal y como ocurría en Europa. Además, las expectativas de progreso basadas en las relaciones norte-sur eran un reflejo de la consciencia de las Repúblicas Latinoamericanas acerca de la importancia que tenía contar con el apoyo estadounidense en términos comerciales y diplomáticos. El nuevo escenario de posguerra empezó a materializar ese tipo de deseos, encapsulándolos en constantes reuniones de ministros y en la subsiguiente firma de tratados como el TAR (Tratado de Asistencia Recíproca) en 1947, o la fundación de la OEA (Organización de Estados Americanos) en 1948 como vehículos para estrechar las relaciones en el continente americano.<sup>14</sup>

Esa creación de acuerdos e instituciones fue pensada como un elemento práctico para la defensa del territorio americano. Sin embargo, lentamente fue adoptando mayor un valor debido a la creciente participación de los Estados Suramericanos. Ante el incremento en la agitación en el continente a finales de la década de los 50, un fortalecido elemento diplomático latinoamericano presentó una nueva forma de entender las relaciones interamericanas, esta vez con resultados más positivos para sus intereses concretos. Todo ese aparataje permitió que una figura como John F. Kennedy, presidente estadounidense entre 1961 y 1963, buscara fortalecer las relaciones interamericanas de una manera totalmente diferente a la presentada en administraciones pasadas.

---

<sup>13</sup> Álvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA* (Bogotá: Banco de la República/El Áncora Editores, 1998), 143-45.

<sup>14</sup> Tirado Mejía, Álvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 140-41.

El esfuerzo de Kennedy por posicionar un cambio se materializó bajo el programa de desarrollo llamado Alianza para el Progreso, anunciado el 12 de marzo de 1961. Este plan era la apuesta por irrigar una masiva cantidad de dinero (20 billones de dólares) que serían entregados a América Latina a través de la figura del préstamo a bajo interés durante la década del 60. Con ello se pretendía impulsar el propósito del desarrollo económico, político y social para la Región.<sup>15</sup>

La figura de Kennedy sirvió para crear un ambiente de confianza que atrajo a la mayor parte de las naciones latinoamericanas a la nueva propuesta. A finales de 1961, en Punta del Este, Uruguay, fue firmada la Carta inaugural de la Alianza, documento que contenía las iniciativas concretas para obtener el desarrollo esperado. Entre ellas estaba la eliminación del analfabetismo, la reforma agraria, el aumento de los estándares de vida, la estabilización de los mercados exportadores y el crecimiento económico.<sup>16</sup>

La Alianza para el Progreso inició con marcada vehemencia, pero lentamente fue perdiendo el impulso. Entre las críticas que se le han hecho está la percepción de que el proyecto fue demasiado ambicioso y estuvo empapado de una fuerte carga ideológica, que lo condujo al fracaso. Al mismo tiempo, la Alianza sufriría un duro golpe tras el asesinato de Kennedy a finales de 1963. La nueva etapa post Kennedy significó un cambio rotundo que disminuyó la energía y los objetivos del proyecto. Así, bajo las administraciones de Lyndon B. Johnson (1963-1969) y Richard Nixon (1969-1974), la Alianza para el Progreso fue entrando lentamente a cierta irrelevancia, conforme los Estados Unidos atendían nuevas coyunturas globales y conforme la Guerra de Vietnam demandaba una mayor atención de estos presidentes.

Es posible que la Alianza haya fracasado en completar todos los aspectos que inicialmente la motivaron, pero es claro que como iniciativa ejerció un cambio en las relaciones interamericanas, al tiempo que contribuyó a la evaluación y la toma de consciencia sobre los principales problemas que golpeaban a América Latina en el siglo XX.

---

<sup>15</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 33-5.

<sup>16</sup> Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance that lost its way, A critical report on the Alliance for Progress* (Chicago: Quadrangle Books, 1972), 64-73.

---

El presente estudio busca exponer al público lector análisis generales o “gruesos” que la academia norteamericana y la colombiana han desarrollado en torno a la Alianza para el Progreso. Esto quiere decir que se procederá a exponer un trabajo de comprensión de naturaleza historiográfica sobre dicho proyecto. Una labor de este tipo significa que se busca hacer una historia de la historia, es decir, una revisión diacrónica (ordenada cronológicamente), de múltiples textos relevantes que abordaron el tema, y que aunque fueron guiados por intereses académicos de todos modos guardan correspondencia con los intereses personales, contextos y líneas centrales de pensamiento acogidos por sus autores. Dicha noción nos lleva a resaltar, en la segunda mitad del siglo XX y el comienzo del XXI, la permanencia de teorías, metodologías o ideas, y su divergencia de otras que fueron rechazadas por el plano académico conforme pasaban los años y que consustancialmente modificaban las ópticas empleadas para el análisis de procesos políticos y/o históricos. De ese modo podrá evidenciarse la formación de tendencias e instituciones, que desde la década de 1960 pregonaron modelos y teorías sobre el desarrollo económico en Latinoamérica.

Esta monografía tendrá diferentes énfasis en sus capítulos. El primero pretende analizar la producción académica y analítica estadounidense acerca de la Alianza para el Progreso. Por su lado, el segundo capítulo pretende efectuar un acercamiento descriptivo de la producción colombiana, que se orientó en su momento a exponer, básicamente, cómo el país fue una “vitrina” de la Alianza, circunstancia que obviamente demandó recursos económicos estadounidenses. Ambas perspectivas no pueden tratarse de manera separada, razón por la que el tercer capítulo intenta establecer un diálogo entre los analistas estadounidenses y colombianos, destacando sus preocupaciones, puntos de vista y contradicciones esenciales.

En lo correspondiente a las corrientes teóricas interesadas en estudiar el tiempo de la Guerra Fría (en Colombia y en los Estados Unidos), dos de ellas parten de la aceptación del predominio de la nación norteamericana sobre América Latina: el *Realismo Político* y *La teoría Liberal Clásica Idealista*. La *Teoría Realista* –o del *Realismo Político*– resalta que el sistema internacional es un espacio de alta tensión, donde los Estados compiten por asegurar recursos y espacio en un juego geopolítico que busca la supervivencia de los más poderosos,

y por tanto capaces de establecer intervenciones estatales imperialistas.<sup>17</sup> Esta teoría es la base de la política internacional de los Estados Unidos hacia América Latina, basada en la disuasión militar.

Por otro lado, el inestable historial sociopolítico de las repúblicas Latinoamericanas en las décadas de 1940 y 1950 fue una situación que dio clara cuenta del imperfecto funcionamiento del Estado en distintos países del subcontinente. Frente a ello, la Alianza para el Progreso propuesta por Kennedy en 1961 buscó propiciar la reforma estatal y la democracia, es decir, alejar la guerra del diario vivir y al mismo tiempo promover la aplicación efectiva de la democracia. Esta última opción concuerda con los dictados defendidos por la *Teoría Liberal Clásica Idealista*, enfocada en distanciar la guerra con el ánimo de promover la democracia.

Sin embargo, se debe entender que el tutelaje de los Estados Unidos sobre América Latina se efectuó en aras de resguardar la modernización conforme era entendida por el país del norte. En los años 1960 dichos ideales modernizadores enfatizaron el logro de varios frentes, entre los cuales cabe mencionar especialmente dos: la lucha contra el comunismo y la prevalencia de los preceptos de la Teoría de la Modernización sugerida por Walt Withmann Rostow. El accionar estatal norteamericano plasmado en el proyecto de la Alianza para el Progreso, permite colegir que la parte central de su diseño se fundamenta allí.

\*\*\*

El desarrollo de la presente investigación no fue sencillo. De las situaciones inesperadas a considerar antes de asumir el reto de emprender una tentativa investigativa, la aparición de una pandemia mundial pareciera, tal vez, ser la última circunstancia para considerar. Ante tamaña dificultad, evidentemente imprevista, entre los miedos e invectivas generados por la Covid-19, se estableció un calendario para dar avance al proyecto. Con las bibliotecas y los repositorios documentales cerrados para los investigadores a causa de la pandemia, toda iniciativa se vio limitada a la posibilidad de encontrar fuentes idóneas en internet, o, simplemente, en recurrir a aquella información que por fortuna logró recopilarse

---

<sup>17</sup> Hans J. Morgenthau, *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz* (Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986).



antes de que iniciara el confinamiento dictaminado para impedir la difusión de la enfermedad. En este sentido, internet ofreció una interesante base documental, que, sin embargo, ocasionalmente, carece de una adecuada referenciación bibliográfica. Los esfuerzos de la Biblioteca Luis Ángel Arango (BLAA) del Banco de la República que permiten efectuar préstamos de material bibliográfico, terminaron posibilitando una herramienta fundamental para hacer frente a las dificultades descritas. El 2020 fue un año en el que prácticamente no fue posible avanzar debido a la imposibilidad anotada. Solo después de octubre de ese año se retomó el ejercicio investigativo y de redacción del presente trabajo, y solo a partir de enero del 2021 comenzó a tomar forma de manera certera.

La posibilidad de retornar a la normalidad (plagada de incertidumbres en todo sentido, pero normalidad después de todo) permitió el regreso a bibliotecas y archivos, y con ello a la posibilidad de disponer de fuentes documentales indispensables. Empero, dado que las dificultades sembradas por la Covid-19 van más allá de la salud física de las personas, otros mil escollos derivados del cese de actividades minaron la estabilidad emocional, económica o inherente al entorno familiar de muchos investigadores –entre quienes figura el autor de las presentes líneas–, circunstancia que entorpeció afrontar y retomar la labor académica hasta concluirla. Por lo dicho, el cierre de la etapa investigativa que los siguientes capítulos presentan constituye factor de júbilo genuino.

## 1. Estados Unidos, América Latina y la Alianza para el Progreso

### 1.1. La Guerra Fría en América y su impacto en las Relaciones Interamericanas

El inicio de la Guerra Fría y su llegada a América Latina configuraron un periodo que integró una serie de problemáticas de corte político, social y económico. En este marco, la interdependencia que se desarrolló fue el reflejo de pugnas tanto a nivel americano como internacional, agregando a este panorama elementos propiamente vinculados al subdesarrollo y a la pugna ideológica en el subcontinente por una hegemonía en la Guerra Fría. La gran cuestión, la vinculación de los hitos del desarrollo y el estado de bienestar. Los Estados Unidos, que desde los primeros años de la posguerra iniciaron un proceso de fomentar la ayuda exterior como una extensión de su política internacional, sostuvieron un innegable dinamismo signado por la intervención militar y, a la vez, por la ayuda económica a la empresa privada en la subregión. Las voces de protesta y de reclamos en Latinoamérica, ante los conflictos que creaban este tipo de vínculos, cada vez se hicieron más evidentes, presentando un cambio en la década de los 60. Dicho proceso aún condiciona las relaciones norte-sur. Lo importante que se debe resaltar en este punto es la noción de consenso al que se llegó entre los norteamericanos —más precisamente en los últimos años de la presidencia de Eisenhower y el inicio de la de Kennedy— y latinoamericanos de era necesario un cambio en la manera en que se habían desarrollado las relaciones entre americanos.

Tal vez los textos de aquella época que más ilustran la política asumida por los Estados Unidos hacia América Latina, ilustrando los pasos de configuración de la Alianza para el Progreso, son *The Alliance that lost its way, A critical report on the Alliance for Progress*<sup>18</sup> y *The Alliance for Progress*.<sup>19</sup> Fueron dos libros escritos a mediados de los 60 y principios de los 70 que evocan la base del análisis de las relaciones interamericanas al comienzo de la Guerra Fría. Warren Nystrom y Nathan Haverstock ilustran ese camino hacia la creación de la Alianza para el Progreso bajo cuatro puntos, orientados a evidenciar el

---

<sup>18</sup> Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance that lost its way, A critical report on the Alliance for Progress* (Chicago: Quadrangle Books, 1972).

<sup>19</sup> Warren J. Nystrom y Nathan A. Heverstock, *The Allince for Progress* (Princeton: Van Nostrand, 1966).

rumbo que fue tomando América Latina en la década del 50. Destacan el esfuerzo latinoamericano por mejorar sus condiciones económicas y sociales en deterioro tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, y la negligencia estadounidense con que se respondió a esas peticiones. El trato hacia Latinoamérica como una región segura, en términos militares e ideológicos, que respondía positivamente a la intervención de la empresa privada en el empeño por desarrollar la región degeneró en dos expresiones violentas: La Revolución Cubana de 1958 (y la fallida invasión a Bahía de Cochinos en 1961) y, en el mismo año, los ataques violentos que sufrió Richard Nixon (como vicepresidente en la administración Eisenhower) en su tour por Suramérica. De manera sistemática, el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek (1956-1961), hizo uso de este suceso en pos de iniciar diálogos con el presidente Eisenhower y sopesar los hechos y proponer alternativas.<sup>20</sup>

Este tipo de acción supone un cambio importante en las relaciones interamericanas, precisamente porque la renuencia norteamericana a escuchar comentarios similares se ve interrumpida desde ese momento. Es aquí cuando ambos autores (Juan de Onís-Jerome Levinson y Warren Nystron-Nathan Haverstock) hablan sobre la posibilidad de ver finalmente plasmada la materialización de múltiples esfuerzos latinoamericanos en la creación del Acta de Bogotá (un modelo de desarrollo para los pueblos al sur del Río Bravo) y el Social Progress Trust Fund (fondo para el desarrollo con \$500 millones creado por Eisenhower) en 1960.<sup>21</sup> Fue así como comenzó a abrirse espacio la configuración de la Alianza para el Progreso se fue granjeando.<sup>22</sup>

Aunque *The Alliance for Progress* (publicado en 1966) plantea cuatro escenarios que suponen un antecedente para la Alianza (La Operación Panamericana 1958, el Acta de Bogotá 1960, la creación del Banco Interamericano de Desarrollo, 1959 y la creación del Social Progress Trust Fund, 1960) el texto *The Alliance that lost its way* (publicado en 1972) ahonda un poco más en esta división y trae a colación otro elemento a esa antesala. Si bien el final de la década del 50 trae consigo los elementos más convulsos, en ese libro se resalta

---

<sup>20</sup> Nyström y Heverstock, *The Alliance for Progress*, 30-2.

<sup>21</sup> El Social Progress Trust Fund es un proyecto desarrollado por Eisenhower que pretendía tener un presupuesto de \$500 millones de dólares disponibles para financiar, por medio de préstamos, planes de desarrollo en países latinoamericanos. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 18-9.

<sup>22</sup> Nyström y Heverstock, *The Alliance for Progress*, 28-32.

un suceso que tiene una gran importancia en ese camino hacia la década del 1960. En 1954, un grupo de expertos latinoamericanos entre los cuales se encontraban Carlos Lleras Restrepo, Raúl Prebisch, Eduardo Frei Montalvo, Felipe Herrera, Roberto de Oliveira Campos, sostuvieron una reunión en el Hotel Quitandinha, ubicado en la ciudad brasileña de Petrópolis, con altos mandos estadounidenses. La importancia del hecho consiste en que permitió a autores como Jerome Levison y Juan de Onís<sup>23</sup> identificar en dicho encuentro un claro antecedente de la Alianza para el Progreso, como proyecto que posteriormente entró en ejecución, superando el anterior rechazo de los norteamericanos.<sup>24</sup>

Por su parte, el texto *The Alliance that lost its way* plantea la creación del Comité de los 21 en 1959 como elemento directamente ligado al asunto cubano. De hecho, dicho comité era la búsqueda, y explica de todos los ministerios exteriores de Latinoamérica para iniciar planes que mejoraran las condiciones sociales y políticas del subcontinente. Y, en consonancia con esa idea, se produjo la creación del Social Progress Trust Fund.<sup>25</sup>

Siguiendo la línea del impacto que la Revolución Cubana tuvo en las relaciones Interamericanas, Jerome Levinson y Juan de Onís plantean otra mirada frente a esa coyuntura. Era claro que un territorio que acogió los dictados del comunismo suponía un escándalo para los Estados Unidos. Sin embargo, según estos autores, el suceso que hace que la Alianza para el Progreso sea acelerada y se entienda a América Latina como una zona peligrosa fue la fallida invasión a Bahía de Cochinos en 1961. El hecho fue un *Fiasco*, porque consolidó las relaciones cubanas con la Unión Soviética e incrementó el atractivo en el continente por Fidel Castro y su alternativa revolucionaria. Es por eso por lo que se resaltan

---

<sup>23</sup> Jerome Levinson fue asistente director de la AID (Agencia Internacional de Desarrollo) en Brasil, y posteriormente, diputado de la AID en su oficina de América Latina durante los años de la Alianza para el Progreso; Juan de Onís fue un periodista del New York Times y el United Press en los asuntos latinoamericanos durante la Alianza.

<sup>24</sup> Entre los puntos que se resaltan allí, están: 1. Promover una inversión anual por 10 años de bancos internacionales; 2. Crear un fondo interamericano para promover la minería, la industria y la ganadería, al tiempo que iniciativas empresariales latinoamericanas (también crear de un banco interamericano); 3. Crear un programa de planeación nacional para ubicar inversiones y prioridades, tanto privado como público; 4. Estabilizar los precios de los productos básicos en las exportaciones de América Latina. Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 40.

<sup>25</sup> Levinson y Onís, Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 46-9.

las acciones de Adlai Stevenson<sup>26</sup> como un personaje que buscaba calmar la agitada situación latinoamericana y encauzarla hacia el desarrollo y los ideales propuestos por Kennedy desde el 13 de marzo de 1961.

Para las décadas de 1990 y de 2000, otros analistas tratan de ahondar en la lógica que busca comprender cómo se fue construyendo el modelo de desarrollo entre Latinoamérica y los Estados Unidos. Para profundizar en ese caso, Thomas Skidmore y Peter H. Smith<sup>27</sup> resaltan las figuras de la CEPAL (creada en 1948) y de Raúl Prebisch, quien actuó como secretario ejecutivo de dicha institución. Se resalta la activa actitud que asumió la CEPAL como un Organismo favorable para el desarrollo económico latinoamericano, que de manera vehemente trató de ser independiente de los Estados Unidos. Su mayor aporte bajo la tutela de Prebisch, estuvo enfocado a resaltar las relaciones desiguales entre los países productores de materias primas y los países desarrollados. Sin embargo, dicho análisis de la realidad americana no se circunscribió solo a eso, pues la Institución pregonó posibles respuestas a la crisis económica que producía esa desigual distribución de la riqueza. Entre ellas estaba la necesidad de industrializar y proteger los países que basaban su actividad económica en la exportación de bienes básicos para el mercado mundial.<sup>28</sup>

La participación de la CEPAL durante la década de 1950, fue el caldo de cultivo para muchos líderes latinoamericanos, entre los que se destacan José Figueres, Rómulo Betancourt y Eduardo Frei, quienes incitaron a los Estados Unidos a mejorar las relaciones interamericanas con base en la creación de un banco de desarrollo regional, el establecimiento de acuerdos internacionales sobre el precio de las materias primas de exportación y un mayor acceso a tecnología.<sup>29</sup>

Dos nuevos estudios de tipo académico van a vincular esas coyunturas latinoamericanas con la llamada Teoría de la Modernidad. *Foreign Aid as Foreign Policy*

---

<sup>26</sup> Adlai Stevenson fue un político norteamericano conecedor de América Latina que se había ganado el respeto entre líderes latinoamericanos. Cuando la invasión a Bahía de Cochinos, Cuba, fue un rotundo fracaso que molestó a buena parte de los latinoamericanos que creían en la no intervención, Kennedy envió a Stevenson para que reparara las relaciones con el sur del continente y afirmara el compromiso norteamericano por llevar a cabo la Alianza para el Progreso. Levinson y Onís, 49.

<sup>27</sup> Skidmore y Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 98.

<sup>28</sup> Skidmore y Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 397-98.

<sup>29</sup> Skidmore y Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 399.

*The Alliance for Progress in Latin America*<sup>30</sup> y *Modernization as Ideology American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*<sup>31</sup> constituyen una apuesta analítica por incluir aspectos teóricos de la academia estadounidense en la reflexión sobre las relaciones exteriores norteamericanas, al tiempo que su reflexión busca establecer el impacto que dichas relaciones tuvieron sobre la transformación de la noción de desarrollo en América Latina. Aunque dichas ideas serán tratadas con mayor detalle en el siguiente capítulo de la presente investigación, se puede resaltar que la Modernización, entendida desde el ámbito de los Estados Unidos se abrió paso en la política adoptando el cariz de una “ciencia plausible” que vinculaba conceptos como el Destino Manifiesto y el New Deal<sup>32</sup>, transformando el desarrollo histórico de los Estados Unidos como una “base universal” rodeada de valores e ideas aplicables a cualquier parte del mundo.<sup>33</sup> En consonancia con esos valores, Jeffrey F. Taffet y Michael Lathan sostienen la clara idea de que Kennedy, en su calidad de presidente, fue quien materializó el propósito de la ayuda exterior en América Latina, mas no fue el creador de la iniciativa, pues los pilares en los cuales se apoyó la Alianza para el Progreso germinaron desde la administración de Eisenhower.<sup>34</sup> Estos autores mantienen cierto consenso en cuanto a las bases que fueron conduciendo la política interamericana en los primeros años de la Guerra Fría. Enfatizan en el gran hito que fue, por excelencia, la Revolución Cubana y en la fallida invasión a Bahía de Cochinos como un catalizador de las ideas de ayuda, desarrollo y modernización para América Latina. La concatenación del suceso con la Operación Panamericana y el accidentado viaje de Richard Nixon por el subcontinente, componen los pilares fundamentales a la hora de analizar el inicio de la Alianza para el Progreso.

---

<sup>30</sup> Jeffrey F. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy The Alliance for Progress in Latin America* (New York-London: Routledge, 2007).

<sup>31</sup> Michael E. Latham, *Modernization as Ideology American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era* (North Carolina: University of North Carolina Press, 2000).

<sup>32</sup> El Destino Manifiesto es un hito norteamericano que conecta al pueblo de los Estados Unidos (asociándose a la cuestión de la superioridad racial) con el incuestionable destino de ser ellos los predestinados a expandirse por el subcontinente norteamericano; El New Deal fueron una serie de reformas sociales, políticas y económicas impartidas entre 1933 y 1939 por el presidente estadounidense Frankling D. Roosevelt para hacerle frente a la crisis económica de 1929. Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 49-52.

<sup>33</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 20-23; Latham, *Modernization as Ideology*, 23-30.

<sup>34</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 11; Latham, *Modernization as Ideology*, 21-30.

## 1.2. Kennedy, el ideal de la Modernización y el Desarrollo de la Alianza para el Progreso en América Latina

Hablar del nacimiento de la Alianza para el Progreso y las ideas que permitieron la estructuración de la misma es entrar a analizar supuestos teóricos y políticos que engloban lo nacional y lo internacional. El trabajo investigativo que examina dicho proceso ha elaborado tres grandes nociones bajo las cuales se explica cómo la Alianza operó desde su creación y durante los primeros años de funcionamiento. Estos lineamientos son la ayuda exterior como política exterior<sup>35</sup>, la Modernización entendida bajo la Ciencia Social Estadounidense y las expectativas de los latinoamericanos por alcanzar un cambio. La conjunción de estos elementos constituye la raíz de lo que se aplicó como un nuevo modo de intervención norteamericano en Latinoamérica.

Bajo la premisa de que Kennedy era el personaje que recogía varias de las ideas de desarrollo previamente planteadas por administraciones anteriores, el investigador Jeffrey Taffet<sup>36</sup> expone la necesidad de entender que, con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la escalada de la Guerra Fría al plano global, los Estados Unidos iniciaron un proceso orientado a enfrentar al comunismo, adoptando para ello como base fundamental la valoración de la noción de desarrollo económico. Esa perspectiva se hace cada vez más clara con la presidencia de Truman (1945-1953), pues bajo su mandato se impulsaron planes de reconstrucción de viejos mercados, como el europeo y el japonés. Los planes que se llevaron a cabo (como el Plan Marshall, la ayuda económica a Japón y el sudeste asiático) jugaban dos roles, el económico y el político, ya que la reactivación de las economías destruidas por la guerra también mantendría alejada la idea de la expansión del comunismo.<sup>37</sup> Esta noción

---

<sup>35</sup> Los norteamericanos han sostenido que la ayuda exterior permite desarrollar una política de intervención diferente a las tradicionales. Cuando se logra invertir en una región por medio de préstamos, no solo se interviene en materia económica, sino que también el préstamo se puede condicionar al cumplimiento de diversos objetivos políticos afines con los intereses estadounidenses. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 1-2.

<sup>36</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 2.

<sup>37</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 1-2.

de desarrollo se presentó ante la creencia de que la pobreza era un factor desestabilizador en Latinoamérica que, a su vez, conllevaba a un efecto de contagio entre sus distintos países.<sup>38</sup>

El investigador Latham Michael complementa lo anteriormente anotado reelaborando el alcance de los conceptos de desarrollo y poder. Sus comentarios se encaminan a exponer que el nuevo conflicto que significó la Guerra Fría no necesariamente se basaba en la guerra convencional, puesto que poder norteamericano “se estaba evaporando” y para la órbita capitalista era necesario efectuar un reajuste<sup>39</sup> en la forma de combatir a su contradictor ideológico.<sup>40</sup> El escenario mundial estaba presentando nuevos retos para las súper potencias enfrentadas, ya que la descolonización y la emergencia de nuevas naciones y nuevas expectativas en el mundo subdesarrollado, demandaron un nuevo acercamiento hacia esas esferas de acción por parte de la superpotencia occidental.<sup>41</sup>

Se hacía claro que la noción de desarrollo económico en pos de solucionar objetivos políticos se estaba aplicando afuera de América y que los Estados Unidos estaban utilizando su enorme poderío económico para liderar el nuevo orden mundial. Así se evidenciaba cómo Europa y Japón se recuperaban de los desastres de la guerra por medio de las ayudas norteamericanas destinadas a fortalecer la industria y sus mercados.

En este punto, Jeffrey F. Taffet y Michael Latham abordan un concepto relativamente poco estudiado: Teoría de la Modernización. Jeffrey Taffet resalta que gran parte de los postulados de John F. Kennedy tienen su origen en una comunidad de académicos ubicados en Boston y conocidos como el Charles River Group. La base de estos académicos se encontraba en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), y fue allí donde surgieron figuras prominentes de la Teoría de la Modernización como Walter W. Rostow y Max Millikan.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 2-7.

<sup>39</sup> La figura militar que había logrado que los Estados Unidos se impusiera a los alemanes en la Segunda Guerra Mundial se perdió en la Guerra Fría. La razón de esto fue la noción de que una guerra de proporciones globales, que tenía diferentes formas de ser luchada y que no se centraba únicamente en la movilización castrense. Para tales fines, era necesario adoptar medidas de intervención alternativas a la vía militar. Latham, 23-30.

<sup>40</sup> Latham, *Modernization as Ideology*, 1-3.

<sup>41</sup> Latham, *Modernization as Ideology*, 6-7.

<sup>42</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 20.



Este planteamiento estaba recibiendo en aquella época gran atención por parte de la academia y la política. Rostow, con su obra *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*<sup>43</sup> había elaborado una clasificación económica que englobaba en cinco etapas el nivel de desarrollo de la civilización.<sup>44</sup> La teoría se representaba gráficamente recurriendo a una línea, es decir, bajo el supuesto de que las sociedades evolucionan de una fase a otra hasta llegar a la etapa final del desarrollo. Tal vez el punto más importante de esto era que dicho proceso de transición podía, teóricamente, ser acelerado si una sociedad atrasada tenía contacto con otra que estuviera más avanzada. Taffet destaca esta idea, dado que se hace palpable una relación directa entre la teoría de la Modernización y la manera en que los Estados Unidos debían confrontar al comunismo.

Rostow, que trabajó con la administración Kennedy como consejero presidencial, defendía su teoría. En especial, planteó que las sociedades latinoamericanas podían avanzar en las fases conducentes al desarrollo si se acogían a la tutela de los Estados Unidos. Lo que presuponía que América Latina tenía las condiciones para “despegar” hacia una sociedad avanzada, pero necesitaría de los norteamericanos para catalizar ese desarrollo.<sup>45</sup>

Aun y con la claridad con que Taffet explica la relación entre academia y Estado con base en la teoría de la Modernización, éste no ahonda en el compromiso al que llegó la filiación a la Modernización por parte de la administración Kennedy. Es aquí donde el texto de Michael Latham adopta importancia, pues el análisis que hace eleva la Teoría de la Modernización al estatuto de Ideología.

No solo Kennedy y Rostow expresaron abierta confianza a los dictados de la Modernización. Esta terminó por expandirse sobre buena parte del personal que trabajó operativamente en el diseño y ejecución de la Alianza para el Progreso. La llamada “ideología” era la respuesta al nuevo escenario de la Guerra Fría y se concatenó con otras posturas sobre la sociedad y la política estadounidense. Basándose en la noción de que las sociedades podrían “despegar” si se relacionaban con otras más avanzadas, la Modernización

---

<sup>43</sup> Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista.

<sup>44</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 21-2. Estas etapas eran: 1. La sociedad tradicional; 2. La sociedad con precondiciones para el “despegue”; 3. El “despegue”; 4. El camino hacia la madurez; 5. La edad del consumo masivo.

<sup>45</sup> Taffet, Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 21-2.

se revistió con el pensamiento latente del Destino Manifiesto y la Democracia liberal llena de valores universales.<sup>46</sup> Fue ese el pensamiento de una nación “altruista” capaz de crear un nuevo mundo bajo sus propias virtudes, a la vez que la postura que llevó a los Estados Unidos a hacer una errada valoración sobre los genuinos problemas latinoamericanos y el estancamiento en que dichos países se encontraban.<sup>47</sup>

Latham hace una valoración negativa de la teoría de la Modernización, pero no es el único. En un trabajo dedicado al análisis específico de la política de John F. Kennedy, Stephen G. Rabe<sup>48</sup> comenta que el enfoque de la Teoría de la Modernización fue un gran error, precisamente porque recurre para sus análisis al uso de modelos occidentales de desarrollo, sin duda ajenos a las situaciones propias de Latinoamérica. Como tal, esas interpretaciones dieron paso a valoraciones contrarias a la esperadas.<sup>49</sup> El desajuste de nociones como las mencionadas condicionaron el accionar norteamericano en el subcontinente. Los valores que se creyeron “universales” lentamente fueron chocando con la realidad latinoamericana que pretendían cambiar. No obstante, en 1961, ninguno de esos problemas parecía posible para los teóricos de la Modernización, y los Estados Unidos se centraron en llevar a cabo la Alianza para el Progreso fundando sus argumentos en las expectativas de cambio y en el ansiado mejoramiento de las condiciones de vida expresado por los latinoamericanos, mientras, simultáneamente, los políticos del país del norte impulsaban su economía y su participación política en el control hemisférico. La figura de Kennedy fue ampliamente influyente como líder de dicho esfuerzo modernizador. Rabe y Taffet resaltan que no se puede hablar de una Alianza para el Progreso sin el atractivo personal que él brindaba. Porque una de las grandes apuestas de la administración norteamericana fue precisamente brindarle atractivo a alternativas “revolucionarias” contrapuestas al modelo de Cuba o de la URSS. Así, una fuerte personalidad, mezclada con la habilidad para explotar las necesidades de los latinoamericanos, permitió consolidar la posición de los Estados Unidos en el liderazgo de una revolución pacífica.<sup>50</sup> El uso de una

---

<sup>46</sup> Latham, *Modernization as Ideology*, 81-6.

<sup>47</sup> Latham, *Modernization as Ideology*, 86-98.

<sup>48</sup> Stephen G. Rabe, *The most dangerous area in the world John F. Kennedy confronts communist revolution in Latin America* (North Carolina: Chapel Hill, 1999).

<sup>49</sup> Rabe, *The most dangerous area in the world John*, 155-59.

<sup>50</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 52-58; Rabe, *The most dangerous area in the world*, 148-50.

retórica vinculante, en la cual la Alianza para el Progreso representaba una sociedad representada por el país del norte, con los Estados Latinoamericanos adscritos a ella —en supuesta igualdad de condiciones— fueron componentes que resaltaron, en la misma década de 1960, autores como Warren J. Nystrom y Nathan A. Haverstock.<sup>51</sup> Jerome Levinson y Juan de Onís destacan que la capacidad de Kennedy para mostrar liderazgo y hacer demostraciones del compromiso asumido con la creación de la Alianza, y al tiempo de expresar un aire renovado en sus políticas y presentaciones públicas, constituyó uno de los atractivos que enrolaron a casi la totalidad de las Repúblicas Latinoamericanas en el proyecto de modernización que propuso. Postura que Jeffrey Taffet y Michael Lathan, más de treinta años después, replicaron en el tratamiento académico de la materia.

Al final, una mezcla de coyunturas históricas y de teorías políticas y económicas, fueron los aspectos que impulsaron la Alianza para el Progreso en un subcontinente en crisis y con serios problemas, tanto económicos, como políticos y sociales. La base sobre la cual los norteamericanos juzgaron su proyecto y los problemas del desarrollo de América Latina, obvió asuntos más complejos que finalmente pusieron en tela de juicio las bases explicativas de la Teoría de la Modernización, pero lo cierto es que, al terminar el año de 1961 las expectativas estaban bastante altas en la administración norteamericana y las esperanzas de una buena parte de la dirigencia Latinoamericana esperaba el éxito de lo pactado con los Estados Unidos en Punta del Este.

### **1.3. El Fracaso de la Alianza para el Progreso**

No es fácil rastrear los acontecimientos que llevaron al fracaso a la Alianza para el Progreso. Los autores que han trabajado el tema señalan las dificultades que ésta enfrentó y proponen puntos que fueron conduciendo a la caída de la misma. No obstante, también señalan que hay una notable dificultad en lograr establecer los datos reales que condicionaron el esfuerzo del programa, y que podrían representar el fracaso o el triunfo de muchos de los

---

<sup>51</sup> Nystrom y Heverstock, *The Allince for Progress*, 34-7.

compromisos asumidos en Punta del Este. Por lo tanto, muchos de los consensos que se presentan en la historiografía al respecto apuntan más a temas de desarrollo económico que al éxito de los deberes sociales y políticos del proyecto, dado que conllevaron una fuerte carga subjetiva. Siguiendo esa línea de reflexión, Jerome Levinson y Juan de Onís plantean una división en tres partes o momentos que marcaron, durante su existencia, la mutación de la Alianza. Esos momentos fueron: la fase de aplicación de la ideología del desarrollo democrático (1961-1963), la fase de las preocupaciones económicas y políticas (1964-1968), y la fase de la “perplejidad” (1969-1970).<sup>52</sup> Esa división refleja énfasis analíticos abordados por la academia interesada en el estudio de la Alianza para el Progreso como fenómeno con repercusiones históricas, sociales, económicas y políticas.

Como bien se ha anotado en páginas precedentes, el atractivo personal de Kennedy jugó un papel importante para unir a las repúblicas latinoamericanas en pos de las banderas del progreso y la reforma. Gracias a su retórica, los latinoamericanos encontraron la posibilidad de contar con un programa que se presentaba como una tarea asumida por todos ellos más la potencia norteamericana de manera igualitaria. Sin embargo, el desarrollo de la Alianza para el Progreso y los estudios sobre de ella sugieren otra realidad.

La gran pregunta que se hacen Jerome Levinson y Juan de Onís es acerca de qué tanta influencia tuvo los líderes políticos latinoamericanos sobre la toma de decisiones relacionada con los planes de desarrollo bajo la figura de la Alianza para el Progreso. Lo cierto es que la importancia de las repúblicas latinoamericanas fue más simbólica que real. Esa conclusión se basa en la simple lógica de que los Estados Unidos fueron los prestamistas del dinero para el desarrollo, por lo que la Alianza para el Progreso se creó bajo condiciones de control por parte de los norteamericanos.<sup>53</sup> Además, dicho simbolismo se vio representado en los dos comités creados para evaluar los planes de acción (Comité de los Nueve Hombres Sabios y el CIAP<sup>54</sup>), cuyos integrantes aparentaban cierta autonomía en la elaboración de su trabajo,

---

<sup>52</sup> Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 78.

<sup>53</sup> Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 128-31.

<sup>54</sup> El comité de los Nueve Hombres Sabios se creó en 1961, después de la Reunión de Punta del Este. Su función era la de evaluar los planes de desarrollo que crearán las repúblicas latinoamericanas conforme los lineamientos de la Alianza para el Progreso y calcular una base del presupuesto requerido para el proyecto; El Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) se creó bajo las ideas de Kennedy de ampliar la

pero que en la realidad se veían supeditados a las directrices dictadas por las agencias gubernamentales estadounidenses, para la aprobación y posterior desembolso del dinero, indispensable para ejecutar toda la iniciativa.<sup>55</sup>

Cuando expone el nacimiento de la Alianza para el Progreso, Jeffrey F. Taffet, también agrega esta acotación. Su descripción indica que los Estados Unidos debían controlar la Alianza y al mismo tiempo no debían hacerlo, al menos no de manera abierta y explícita. Aunque la expresión suene paradójica, permanece la claridad de que los comités que se crearon en la etapa del nacimiento del proyecto y otros más elaborados por Kennedy en años siguientes, fracasaron en el sentido de darle a los latinoamericanos el poder suficiente para influir en los planes de desarrollo, pero no en aumentar la burocracia, que se presentó como un problema para la implementación efectiva y genuina del acuerdo.<sup>56</sup>

Ese tipo de ambigüedad se extendía también a la creación misma de la Alianza para el Progreso. *The Alliance that lost its way* explica cómo la Carta inaugural de Punta del Este tenía un lenguaje poco concreto para muchos de los propósitos enunciados como finalidad del proyecto. El más sonado fue el asunto de la reforma agraria. En el documento oficial se pretendió que se diera una reforma sobre el problema agrario en general en América Latina, pero las expresiones de dicho apartado asumían como pretendidamente igual de efectiva una política restringida al tema de los baldíos para mejorar la productividad de la tierra y una política que pretendiera generar una redistribución de la tierra y la eliminación de la gran hacienda.<sup>57</sup> Esa confusión sobre cómo llevar a cabo los ideales de la Alianza para el Progreso fueron el resultado de altas expectativas y de la incursión ideológica de la Teoría de la Modernización.

Si bien Jeffrey F. Taffet, Jerome Levinson, Juan de Onís, Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith resaltan las desbordantes expectativas y la burocracia de la administración norteamericana como problemáticas que entorpecieron el correcto desarrollo de la Alianza,

---

participación de los latinoamericanos en la Alianza para el Progreso y tener voz y voto en la distribución del presupuesto que desembolsaban los norteamericanos para los proyectos nacionales en América Latina. Ambos comités fueron una puesta en escena más simbólica que real. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 37-39; Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 128-31.

<sup>55</sup> Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 128-31.

<sup>56</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 52-8.

<sup>57</sup> Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 78-90.

dejando incluso muchos de sus compromisos. Michael Latham y Stephen G. Rabe amplían ese análisis de las dificultades en los 60. Aunque ellos no rechazan el asunto de las trabas burocráticas como un problema —porque de hecho hizo que existieran grandes recortes de presupuesto y que el desembolso de los préstamos fuera muy lento—, sí hacen énfasis en que cuando se examina la Alianza para el Progreso esa cuestión ha sido la más usada. Esa tendencia había dejado de lado la capacidad para examinar los efectos y las circunstancias inherentes a la Teoría de la Modernización, y a la creencia generalizada del personal de la administración Kennedy (incluyéndolo a él) en los valores “universales” de los Estados Unidos, sin detenerse a pensar que dicha percepción podía generar una problemática. Esa ingenuidad de los impulsores de la Alianza y su convencimiento en la capacidad de la Modernización de alcanzar las metas planteadas en el proyecto, impidieron replantearse los objetivos del mismo, desviando las críticas hacia los latinoamericanos y hacia la falta de determinación en el cumplimiento de sus deberes por parte de las agencias de los Estados Unidos.<sup>58</sup> Esta opinión también valida que los autores de la Alianza para el Progreso eran hijos de los modelos económicos y sociales de desarrollo que previamente llevaron a cabo el Plan Marshall y la reconstrucción de la economía mundial después de la Segunda Guerra Mundial, lo que alimentó su tendencia a aplicar los modelos ya triunfantes en otras partes del mundo. Por eso, la reforma agraria fue una ilusión, ya que dependía de hacer una distribución de la tierra (demandando en ocasiones expropiarla a grandes hacendados latinoamericanos) para luego entregarla a los campesinos sin ella, siendo ésta una expresión con la cual no se encontraban familiarizados los norteamericanos, y su acogida de tipo cultural a la defensa de la propiedad privada, los llevó a oponerse a cualquier figura de expropiación por parte del Estado.

La muerte de John F. Kennedy a finales de 1963 habría configurado el paso de la ideología a la realidad política y económica. Aunque Lyndon B. Johnson prometió continuar con la Alianza para el Progreso como un legado de Kennedy, lo cierto fue que su administración se vio permeada por asegurar objetivos políticos inmediatos antes que seguir invirtiendo en el hito del desarrollo.

---

<sup>58</sup> Latham, *Modernization as Ideology*, 86-98; Rabe, *The most dangerous area in the world*, 151-55.

Jerome Levinson y Juan de Onís se refieren a este periodo como el esfuerzo de Johnson por solucionar problemas internos en los Estados Unidos (como lo fueron, por ejemplo, los problemas de la balanza de pagos<sup>59</sup>) y por condicionar la Alianza para el Progreso a la seguridad hemisférica, sin importar si ésta se hacía por medio de la ayuda a dictaduras en países claves del subcontinente.<sup>60</sup> Sin embargo, a este análisis se le escapa una apreciación hecha por Jeffrey F. Taffet y Stephen G. Rabe. Para ellos, Lyndon B. Johnson entendía que América Latina era una región importante en la Guerra Fría, pero no tenía la convicción de Kennedy de que era la zona más importante. Ante ese razonamiento y la intensificación de la Guerra de Vietnam, la nueva administración cambió su enfoque para hacerle frente los gastos bélicos en el sudeste asiático y asegurar objetivos políticos en pro del control geoestratégico mundial.<sup>61</sup>

Además, Jerome Levinson y Juan de Onís y Jeffrey F. Taffet también resaltan que este cambio de postura se vinculó con otro fenómeno, que se manifestó desde Kennedy. Aunque la Alianza para el Progreso pretendió ser un esfuerzo que englobara a América Latina como un todo, pronto se hizo evidente que los fondos empezaron a centrarse en algunos países más que en otros. Así, lo que en teoría era un apoyo uniforme se fue fragmentando y jerarquizando, según la importancia de los casos para los Estados Unidos y sus objetivos políticos.<sup>62</sup>

Este cambio de objetivos y reevaluaciones encontró, en la administración de Richard Nixon, la caída total de la Alianza para el Progreso. El lento camino hacia la irrelevancia, como se le fue llamado a este periodo, refleja que el regreso de los republicanos y de las ideas más conservadoras a los Estados Unidos, le restaron importancia al proyecto de Kennedy. Aunque se resalta el viaje realizado a Latinoamérica por el neoyorkino Nelson Rockefeller

---

<sup>59</sup> “Los economistas usan el término *balanza de pagos* para referirse a la diferencia entre el flujo monetario que entra y sale de un país, creado por sus exportaciones e importaciones. Los países que exportan bienes con un mayor valor que a aquellos que importan, desarrollan un excedente en el comercio nacional; el dinero entrante crea una situación de balanza-de-pagos positiva. Los países que importan bienes con un mayor valor que aquellos que exportan, presentan un déficit comercial y una situación de balanza-de-pagos negativa.” Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 71.

<sup>60</sup> Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 78-107.

<sup>61</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 175-80; Rabe, *The most dangerous area in the world*, 169-73.

<sup>62</sup> Nystrom y Heverstock, *The Allince for Progress*, 84-110; Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 78-107; Skidmore y Smith, *Historia contemporánea de América Latina*, 404-7; Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 67-149.

en 1969 como última muestra de interés norteamericano bajo las premisas de la Alianza, el reporte final demostró una hoja de ruta a seguir que cayó en los oídos sordos de Nixon.<sup>63</sup>

La década de 1970 significó el fin de la Alianza para el Progreso. La valoración que se puede hacer del proyecto en dicha década es diversa y su efectividad en alcanzar los objetivos trazados resulta altamente cuestionada por los académicos estudiados al respecto. Jerome Levinson y Juan de Onís sostienen que la Alianza fue un fracaso que dejó esperanzas frustradas, aunque defienden la conciencia que configuró sobre las esferas académicas, políticas y económicas sobre los problemas que golpeaban a la subregión. Stephen Rabe y Micheal Lathan demuestran que dicho fracaso se puede entender en términos del no cumplimiento de los objetivos planteados en la Carta de Punta del Este, pero sí evidencian que hubo un cambio que no se puede desdeñar. Sin embargo, asumiendo una postura más neutral, Jeffrey F. Taffet manifiesta que no es posible calcular el éxito o el fracaso del proyecto, pues, aunque se puede hablar de un cambio en lo económico y lo social en Latinoamérica, no es claro si este se produjo por la Alianza para el Progreso.

---

<sup>63</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 185-89; Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 316-18.



## 2. Colombia y la Alianza para el Progreso

### 2.1 Evolución de la Alianza para el Progreso y participación de Colombia en ella

Las relaciones hemisféricas entre los Estados latinoamericanos y los Estados Unidos, presentaron diversos cambios a través del siglo XX. La forma en que se relacionaron desde comienzos del siglo fue variando, hasta presentar un punto de ruptura en la llamada Guerra Fría. Los latinoamericanos, fieles a su búsqueda por mejorar su situación económica y social, constantemente buscaron estrechar relaciones con el gigante del norte, circunstancia que dio como resultado un nuevo enfoque en los Estados Unidos acerca de cómo abordar los vínculos con el resto del continente americano y cómo intervenir sobre él, pues la segunda del siglo XX trajo consigo diferentes paradigmas sociales, económicos y políticos.

Veremos cuáles fueron los sucesos que marcaron tal cambio, según lo evidencia la historiografía colombiana al hacer referencia a la Alianza para el Progreso. En tal sentido, se ilustrarán hitos fundamentales que diversos autores han resaltado a manera de hoja de ruta.

Hernando Agudelo Villa, ministro de Hacienda en varios gobiernos del Frente Nacional<sup>64</sup>, estuvo directamente relacionado con la Alianza para el Progreso. En su libro *La Revolución del Desarrollo Origen y Evolución de la Alianza para el Progreso*<sup>65</sup>, menciona los motivos por los cuales Estados Unidos decidió cambiar su Política Internacional Hemisférica. En dicha obra se ven resaltados algunos puntos cruciales en torno al pensamiento y la política internacional implementada por el presidente John F. Kennedy y la nueva época que estaban viviendo los pueblos del mundo. Se trató de un período en donde la palabra *revolución* concitó atención, polémica y acción, pues mucho de lo que ocurría en el

---

<sup>64</sup> Hernando Agudelo Villa (Medellín, 1923 - Bogotá, 2010) fue ministro de Hacienda y Crédito Público (1958-1961) durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Durante la presidencia de Guillermo León Valencia (1962 -1966) fungió como uno de los “Nueve Hombres Sabios de la Alianza para el Progreso”. Este era un comité de expertos de la Alianza para el Progreso encargado de evaluar los Planes de Desarrollo adoptados por los países adscritos a la misma. Este cuerpo colegiado también fue identificado coloquialmente mediante otras denominaciones: el “Comité de los Nueve Expertos”, el “Comité de los Nueve” o la “Nómina de los Nueve”. Agudelo Villa se desempeñó asimismo como representante colombiano ante la Alianza para el Progreso durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), y ocupó, de manera simultánea, una curul en la Cámara de Representantes de Colombia entre 1966 y 1970.

<sup>65</sup> Hernando Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo* (México: Editorial Roble, 1966).

mundo era percibido como “*revolucionario*”<sup>66</sup>. Al respecto, Agudelo Villa efectúa una extensa explicación de las diferentes etapas históricas “*revolucionarias*” en términos técnicos y tecnológicos, y efectúa un especial énfasis en lo que él llama la “*Revolución de las Expectativas*”, proceso que define como la consciencia del mundo por comprender que la pobreza y el atraso pueden ser superados, ideando un nuevo estadio social en donde el hambre y la miseria fueran derrotadas.<sup>67</sup>

Al mismo tiempo que a nivel mundial se comprendía la nueva etapa “*revolucionaria*”, Agudelo Villa resalta que paralelamente existió una nueva visión por parte de las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial consistente en liderar la búsqueda de un periodo de bienestar para los pueblos, propósito en el que asumieron posturas de liderazgo los Estados Unidos y Gran Bretaña, nueva actitud orientada al cabal desarrollo de los pueblos que pasó a gestar y luego a representar una responsabilidad internacional asumida por otras naciones fuertes frente al mundo subdesarrollado y emergente.<sup>68</sup>

Esta postura, que asumía que el mundo en su conjunto giraba en torno al cambio y existían potencias como Estados Unidos que la apoyaban, se vio fuertemente reflejada en el libro *Interamericanismo Contemporáneo Reminiscencias*, escrito por Carlos Sanz de Santamaría, presidente del CIAP entre 1962 y 1971. Para este autor, los estadounidenses habían adoptado un nuevo orden mundial en el que se veían compelidos a acoger una serie de responsabilidades como potencia vencedora tras la Guerra, hecho demostrado por la voluntad de Roosevelt y por los presidentes posteriores a él manifiesto en otorgar apoyo al desarrollo mundial.<sup>69</sup>

Sin embargo, pese al cambio positivo que económica y socialmente se estaba verificando en las principales potencias en el plano contextual de la posguerra, la búsqueda de un cambio para la forma en que se presentaban las relaciones entre los Estados latinoamericanos y los Estados Unidos se generó básicamente por requerimiento de los primeros. El libro *La Revolución del Desarrollo* explica que los esfuerzos latinoamericanos

---

<sup>66</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 13.

<sup>67</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 14-5.

<sup>68</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 24-9.

<sup>69</sup> Carlos Sanz de Santamaría, *Interamericanismo Contemporáneo Reminiscencias* (Bogotá: Plaza & Janes Editores, 1985), 21-3; 39-42.

por incidir en dicho cambio se evidenciaron gracias a la participación de la CEPAL y de influyentes figuras en diferentes reuniones interamericanas, acaecidas entre finales de la década de 1940 y los años 1950. Así, las pretensiones de cambio en lo concerniente a la economía y el estructuralismo de mercado, la pugna por los precios de las materias primas y la necesidad por equilibrar la disparidad social dentro de las repúblicas latinoamericanas, llevó a personajes como –entre otros– Raúl Prebisch, Alberto Lleras Camargo y Juscelino Kubitschek, a buscar el apoyo de los Estados Unidos para superar las anteriores prácticas políticas y socioeconómicas.<sup>70</sup>

Para afirmar esta postura interpretativa, Carlos Sanz de Santamaría trae a colación la firma del Tratado de Asistencia Recíproca (TAR) en Río de Janeiro, Brasil, en 1947, y la conferencia de Quitandinha, también en Brasil, en 1954.<sup>71</sup> Esta percepción es igualmente defendida –pasado el medio siglo XX– por Hernando Agudelo Villa. En el siglo XXI, se han producido estudios y reflexiones que se orientan a profundizar en dicho punto de vista. El más claro –puesto que se ubica en sintonía con las obras de dichos autores– es el artículo de Diana Marcela Rojas *La Alianza para el Progreso en Colombia*<sup>72</sup>, y cabe destacar, en el mismo sentido, la tesis de Maestría en Ciencia Política de Marlen Domínguez y Gustavo Prieto<sup>73</sup>, puesto que estas autoras efectúan –igualmente– un especial acercamiento a la argumentación expuesta por la obra de Agudelo Villa (*La Revolución y Desarrollo Origen y Evolución de la Alianza para el Progreso*). Estos últimos trabajos producidos en el siglo XXI ahondan, además, en la historia de las Relaciones Interamericanas antes de la Segunda Guerra Mundial, ilustrando cómo el escenario de entre guerras se vio permeado, en efecto, por relaciones bilaterales entre Estados Unidos y las demás repúblicas americanas. Esto quiere decir que en aquel entonces no había una noción interamericana expresiva de acuerdos explícitos palpables o “de bloque”, aunque sí hubo acercamientos que fueron conduciendo a puntos de conjunción hemisféricos.<sup>74</sup> Marlen Domínguez y Gustavo Prieto resaltan cómo,

---

<sup>70</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 91-100; 131-34.

<sup>71</sup> Sanz de Santamaría, *Interamericanismo Contemporáneo*, 46-7.

<sup>72</sup> Diana Marcela Rojas, “La Alianza para el Progreso en Colombia”, *Análisis Político*, n.º 70 (2010): 91-124.

<sup>73</sup> Marlen Domínguez Castellanos y Gustavo Prieto Vargas, “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970” (Maestría en Ciencia Política, Colombia, Universidad Católica de Colombia, Università Degli Studi Di Salerno, 2014).

<sup>74</sup> Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, *Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970*, 33-57.

desde antes de la oficialización de la OEA (1948), los delegados diplomáticos latinoamericanos usaban las conferencias interamericanas como medio para ejercer cierta presión política y económica ante los Estados Unidos, lo que daba forma a un sistema interamericano que paulatinamente surgía y se consolidaba, aunque ello solo se hizo evidente a finales de la década 1940.<sup>75</sup>

Centrarse únicamente en este aspecto sería no vincular dos situaciones que Hernando Agudelo Villa enuncia como la base del cambio que permitió el desarrollo de la Alianza para el Progreso. Para este autor, la Revolución Cubana y el desastroso “tour” del entonces vicepresidente Richard Nixon por varios países de América Latina fueron elementos que causaron revuelo en la Casa Blanca<sup>76</sup>, permitiendo que se diera un cambio no solo en la posición sobre cómo los Estados Unidos percibían al continente americano, sino que también abrió los oídos ante las voces de protesta y reforma expresadas por muchos latinoamericanos desde mediados del siglo XX. Agudelo Villa señala puntualmente cómo Juscelino Kubitschek hace una interpretación de la realidad americana y propone, en una carta dirigida al presidente Dwight D. Eisenhower, una solución por medio de una serie de reformas de orden social y económico, que luego sería conocida como la Operación Panamericana. El impacto de tal propuesta también recibió el apoyo del expresidente de Colombia Alberto Lleras Camargo.<sup>77</sup>

Aun así, el asunto cubano toma una mayor importancia en la obra de Agudelo Villa, pues en ella se explica con especial detalle el impacto ocasionado sobre las relaciones interamericanas por la Revolución Cubana, y cómo el sistema americano procedió a crear un grupo de presión para expulsar a la Isla de la OEA. Lo cardinal que, en ese sentido, la Revolución Cubana y la Operación Panamericana conllevan una gran interrelación. Además, las reformas que se moldearon en esta última evidenciaron notable intermitencia y lentitud palpables en el avance de los cambios esperados. Mientras que tras la caída de Batista Cuba podía alardear de haber incorporado en tiempo récord reformas socioeconómicas que

---

<sup>75</sup> Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970, 57-67.

<sup>76</sup> “Tour” en el cual visitó Argentina, Perú y finalmente Venezuela. El viaje, que había iniciado bien, se vio comprometido ante la indignación que se manifestó en estos países. De hecho, en Venezuela, la caravana que transportaba al vicepresidente fue interceptada por una turba iracunda, y fue necesaria la intervención del ejército venezolano para asegurar la misión diplomática. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 16-8.

<sup>77</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 71-5.

respondían a las peticiones de muchos académicos, políticos o incluso diplomáticos latinoamericanos, los cambios propuestos por la OEA y el Comité Interamericano Económico y Social (CIES) eran pausados y poco eficientes, causando malestar y, al mismo tiempo, generando adhesiones a la argumentación de Cuba.<sup>78</sup>

Carlos Sanz de Santamaría hace un agregado bastante importante sobre el funcionamiento de la Operación Panamericana. Es claro que el incidente de Nixon sacó a la luz la iniciativa del Presidente Kubitschek, pero el gran aporte de Santamaría está en evidenciar la gran influencia que tuvo Colombia en la creación de dicha iniciativa. En su calidad de enviados diplomáticos, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores Julio César Turbay (bajo la entrante presidencia de Alberto Lleras Camargo), y el mismo Carlos Sanz de Santamaría se encontraron presentes en Brasil en 1958, ayudando al esbozo de la iniciativa del presidente brasileño.<sup>79</sup> La experiencia que Santamaría resalta no se puede dejar de lado, pues en su libro se destaca el proceso llevado a cabo, así como el visto bueno que recibió del presidente estadounidense Dwight D. Eisenhower.<sup>80</sup>

Los últimos escenarios mencionados han sido analizados por otros académicos interesados en el accionar de la Alianza para el Progreso y el impacto de la ayuda exterior norteamericana sobre Latinoamérica. Álvaro Tirado Mejía, en un libro conmemorativo de los 50 años de la creación de la OEA, *llamado Colombia en la OEA*<sup>81</sup>, resalta la importancia de la configuración de la Operación Panamericana y el impacto que esta tuvo a nivel interamericano. La apuesta de Kubitschek y la posterior vinculación de Lleras Camargo a dicha iniciativa, son analizadas por Tirado Mejía con base en la participación colombiana en torno a la Alianza en El Comité de los 21, la Nómina de los Nueve Expertos o Comité de los Nueve Expertos y el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP). Se puede decir que el interés de Tirado Mejía recae sobre el desempeño de los colombianos en dichos comités, pues ahonda de gran manera sobre las diferentes acciones que se tomaron bajo su participación antes y durante la Alianza para el Progreso.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Hernando Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 78-81.

<sup>79</sup> Sanz de Santamaría, *Interamericanismo Contemporáneo*, 51.

<sup>80</sup> Sanz de Santamaría, *Interamericanismo Contemporáneo*, 55-61.

<sup>81</sup> Álvaro Tirado Mejía, *Colombia en la OEA* (Bogotá: Banco de la República/El Áncora Editores, 1998).

<sup>82</sup> Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 142-45.

A este análisis de Tirado Mejía se suma una especial interpretación del profesor canadiense Stephen J. Randall en su libro *Aliados y distantes*<sup>83</sup>, en donde se argumenta que la principal cuestión del viraje norteamericano hacia América Latina descansó sobre los hombros de la Revolución Cubana, pues el desenlace de dicho evento histórico hizo que los Estados Unidos vieran vulnerada su influencia sobre el Hemisferio Occidental. No obstante, Randall no menciona la Operación Panamericana, inclinándose por resaltar que el cambio de postura norteamericana hacia América Latina se dio por la llegada del comunismo a Cuba.<sup>84</sup> La Revolución Cubana es realmente la única cuestión en que coinciden Tirado Mejía, Agudelo Villa y Randall, pues se trataba de la implementación de un sistema político diferente (y enfrentado) al capitalismo a escasos kilómetros de territorio estadounidense, y que, por tanto, movilizó toda clase de esfuerzos para contener la pretensión que Fidel Castro anunciaba para América Latina.

Aún bajo el enorme consenso que durante el siglo XX académicamente se ha producido buscando aclarar los antecedentes de la Alianza para el Progreso, el nuevo milenio ha traído renovadores trabajos que plantean una mirada más detallada de la situación estadounidense. Los textos elaborados por los investigadores Diana Marcela Rojas, Jhon Heiver Florián Guzmán, Marlen Domínguez y Gustavo Prieto, traen a colación la influencia de la Escuela Social estadounidense, la Teoría de la Modernización, sobre los énfasis presentes en distintos mandatos presidenciales y la incorporación del Acta de Bogotá como factores antecedentes de la Alianza, que tuvieron en consideración también, obviamente, de las bases ideológicas del programa. El acento especial que Rojas, Florián Guzmán, Domínguez y Prieto le otorgan a la Teoría de la Modernización ahonda en el impacto estimulado sobre la Alianza por la figura de Walter Withmann Rostow, quien no solo impulsó dicha teoría en el ámbito académico estadounidense (propulsando paulatinamente su aceptación), sino que logró inculcarla en el pensamiento de muchos políticos con gran influencia en el gobierno norteamericano: tales como Felipe Pasos, Adlai Stevenson, Teodoro Moscoso, e inclusive el mismo presidente John F. Kennedy. Esta nueva generación,

---

<sup>83</sup> Stephen J. Randall, *Aliados y Distantes Historia de las relaciones entre Colombia y EE.UU. Desde la Independencia hasta la Guerra contra las Drogas* (Colombia: Tercer Mundo Editores, 1992).

<sup>84</sup> Randall, *Aliados y Distantes*, 264-66.

conocida como *Nueva Frontera* (“New Frontier”), apremió fuertemente al senado estadounidense, en especial durante los últimos años de la década de 1950, en procura de un cambio para la política interamericana.<sup>85</sup>

El Acta de Bogotá de 1960 recibió especiales análisis de Agudelo Villa, y luego fue retomada para nuevas reflexiones por Rojas, Domínguez y Prieto. Ambos estudios muestran la manera en que el Acta consiguió sintetizar las principales aspiraciones de los latinoamericanos referentes a la solución de las problemáticas centrales en materia política y económica en el subcontinente. En ella reposaron las bases de lo que, como resultante, fue conocido como la Alianza para el Progreso.<sup>86</sup> Como síntesis momentánea –claro está, sujeta a futuros análisis y profundizaciones académicas– puede enunciarse la hipótesis de que los estudios producidos en el siglo XXI en torno a la Alianza para el Progreso no distan mucho de aquellos efectuados en el siglo precedente. De hecho, se puede hablar de cierto consenso presente en casi todos los estudios acerca de la naturaleza y el impacto acarreado por eventos como la Operación Panamericana y la Revolución Cubana. No obstante, esta postura puede variar en la medida en que se ahonde, en el futuro, en indagaciones sobre el funcionamiento y fracaso de la Alianza.

---

<sup>85</sup> Rojas, “La Alianza para el Progreso en Colombia”, 93-98; Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970”, 66-78; Jhon Heiver Florián Guzmán, “Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967” (Maestría en Historia, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2013), 11-13.

<sup>86</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 13-5.

## 2.2 Colombia como “Vitrina de la Alianza”: El Frente Nacional y la Alianza para el Progreso

Conforme a finales de la década de 1950, los Estados Unidos modificaban su postura hacia América Latina, Colombia inició una serie de acercamientos con Norteamérica y los demás Estados Latinoamericanos, con el ánimo de impulsar un plan de desarrollo para el subcontinente. La participación de Colombia en el diseño de la Alianza es innegable, pues no solo efectuó esfuerzos por fortalecer la unión hemisférica y establecer las bases para el desarrollo de la región, sino que dirigió la conformación de notables comités cuyos aportes dieron luz a numerosas iniciativas que sentaron las bases de la Alianza y estimularon su accionar después de 1961 para llevar a efecto las consideraciones estipuladas en la Carta de Punta del Este.

Un autor que concentra inculcable esfuerzo en describir esta participación es Hernando Agudelo Villa. Como ministro de Hacienda durante el mandato presidencial de Alberto Lleras Camargo –entre agosto de 1958 y septiembre de 1961– estuvo involucrado directamente con la Alianza para el Progreso, conocimiento de causa que le permite precisar descripciones y pormenores de la manera en que se fue gestando dicho programa. El punto que para proporcionar explicaciones toma como inicio el autor, es la participación de Alfonso López Pumarejo y Alberto Lleras Camargo en la Operación Panamericana y el Comité de los 21 en 1958. Al respecto, cabe registrar que el expresidente López Pumarejo presidió el Comité de los 21. Esta junta adoptó dicho nombre el mismo año de 1958, después de una reunión informal de ministros de relaciones exteriores reunida ese año en Estados Unidos, en sesiones que duraron hasta 1960, produjo como resultado el Acta de Bogotá y la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>87</sup> Este proceso está ampliamente documentado por Álvaro Tirado Mejía en el texto *Colombia en la OEA*, autor que incorpora en su obra algunos de los discursos pronunciados en las sesiones del Comité.<sup>88</sup> Carlos Sanz de Santamaría es un autor que ahonda en torno a la creación del Comité de los 21. No en balde

---

<sup>87</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 69-78.

<sup>88</sup> Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 146-51.



afirma que dicho comité encarnó la puesta en la práctica de los postulados de la Operación Panamericana. Este analista cita amplia documentación concerniente al tema, e insiste en que la cooperación técnica fue el mayor propósito que se trazó como meta el Comité de los 21 con el ánimo de obtener los objetivos contemplados en los planes de desarrollo adoptados por las repúblicas latinoamericanas con miras a progreso.<sup>89</sup>

Aunque Agudelo Villa enuncia la importancia de la conducción aportada por López Pumarejo, el historiador Tirado Mejía resalta que para la última sesión del Comité en 1960 el expresidente acababa de fallecer (en Londres, 20 de noviembre de 1959), siendo reemplazado por el embajador de Colombia en Estados Unidos –luego ministro de la cartera de Hacienda– Carlos Sanz de Santamaría, un hecho que no se debe pasar por alto, pues este último personaje tendrá un papel protagónico en los años siguientes en el seno de la Alianza como presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP).<sup>90</sup>

Después de la Reunión en Punta del Este en 1961, Colombia formó parte de los países que analizarían los planes de desarrollo propuestos por las naciones asociadas bajo el resguardo de las normas de la Alianza. Para ello se creó el Comité de los Nueve Expertos, cuerpo colegiado destinado a la evaluación, financiamiento y desembolso del dinero de la Alianza para el Progreso, con miras a la realización de las propuestas de los Estados latinoamericanos. Dicho comité estuvo integrado por Hernando Agudelo Villa, quien en su libro *La Revolución del Desarrollo* resalta la importancia que tuvo aquel cuerpo colegiado como instrumento supranacional, a pesar de haber sido altamente cuestionado con posterioridad a Punta del Este y de haber perdido, en consecuencia, operatividad genuina.<sup>91</sup>

Agudelo Villa es claro en lo que atañe al funcionamiento del Comité y describe los cuestionamientos que sufrió. Desde la creación del mismo, la forma en que se empezó a trabajar distaba de la idea de propiciar un ente multilateral que ayudara a la toma de decisiones concernientes a los planes de desarrollo de la Alianza. El Comité fue cuestionado constantemente por la percepción que despertaba entre las delegaciones latinoamericanas de que podía favorecer económicamente a determinado país en desmedro de otro, en

---

<sup>89</sup> Sanz de Santamaría, *Interamericanismo Contemporáneo*, 71-7.

<sup>90</sup> Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 159.

<sup>91</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 157-70.

concordancia con la influencia que su respectivo representante alcanzara a adquirir eventualmente en la Nómina de los Nueve. Hernando Agudelo Villa anota que, en efecto, en dicho Comité se verificó pérdida de autonomía después de la reunión de Punta del Este, puesto que los enviados estadounidenses, para intentar solucionar aquel temor a la falta de imparcialidad, incorporaron Comités Ad hoc encargados de evaluar los proyectos económicos de los países adscritos a la Alianza, elemento que al cabo interfirió con las funciones propiamente establecidas para el Comité de los Nueve Expertos, volviendo a poner en entredicho la genuina bilateralidad.<sup>92</sup> Solo con el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) pudo reabrir, en 1963, la posibilidad de que el Comité de los Nueve reasumiera actividades acordes con las propuestas previamente plasmadas en el Acta de Bogotá, petición que, como se verá más adelante, fue rechazada por los estadounidenses.

A pesar de la apreciación de Agudelo Villa, el texto Interamericanismo Contemporáneo aporta una visión un tanto distinta del CIAP. Esto se debe a que Carlos Sanz de Santamaría, quien presidió dicho Comité entre 1962 y 1971, aporta otra imagen sobre el mismo. Sanz de Santamaría señala que el CIAP dinamizó la Alianza para el Progreso en respuesta a la insatisfacción que se estaba planteando frente a la misma en la prensa de varios países latinoamericanos. Cuestiona el modo en que el Proyecto de la Alianza fue promocionado ante la población latina. En su concepto, debió haberse mostrado ante la opinión pública como una apuesta interesante, abierta a la aceptación de distintos tipos de ayuda. En contraposición a la postura de Agudelo Villa sobre los comités Ad hoc que tanto criticó, Sanz de Santamaría vio en ellos una asistencia útil que podía aportar al CIAP en aras del cumplimiento de sus objetivos.<sup>93</sup>

Las descripciones y reflexiones de investigadores como Rojas, Domínguez y Prieto enumeran los elementos ya mencionados. Sus posturas se apoyan en lo afirmado con antelación por autores como Agudelo Villa, Tirado Mejía y Randall. Por este motivo, su verdadera contribución enfatiza en otros tópicos relacionados con la Alianza, su proceder y logros. Otros estudios producidos en el siglo XX acerca del tema de estudio no resaltan en detalle la relevancia del Comité de los Nueve Expertos o sus funciones. Tanto Tirado Mejía

---

<sup>92</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 168-71.

<sup>93</sup> Sanz de Santamaría, *Interamericanismo Contemporáneo*, 119-24.

como Randall efectúan una ligera y muy sucinta mención del Comité, pero no formulan una valoración del mismo que permita entender su rol acentuado en el accionar de la Alianza, como sí lo enfatiza Agudelo Villa.

No obstante, la participación colombiana en la última creación que dejó operativa Kennedy antes de ser asesinado en 1963 –el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP)–, sí mereció mayor descripción por parte de autores diferentes a Agudelo Villa y Sanz de Santamaría. Ese énfasis analítico se justifica en que la Alianza para el Progreso había entrado en una etapa de estancamiento y necesitaba un nuevo empuje. La iniciativa del CIAP reunió a Kubitschek y Lleras Camargo para realizar una nueva valoración del proyecto con el propósito de darle solución al impasse que estaba frenando el impulso renovador. El CIAP fue la última gran apuesta para darle un mayor peso a los latinoamericanos en el proyecto y vincularlos, en especial, al manejo del presupuesto que contaba la Alianza –en operación bajo la dirección del colombiano Carlos Sanz de Santamaría, hasta 1971, año en que renunció a dicha responsabilidad–.<sup>94</sup> Sin embargo, más allá de las expectativas que pudo causar el CIAP, no figura en la historiografía –al menos de manera directa– una clara valoración sobre su funcionamiento, más allá de la resaltada por Carlos Sanz de Santamaría. Álvaro Tirado Mejía, por ejemplo, expresa que el CIAP tuvo la posibilidad de cambiar la situación, pero que ello coincidió con la muerte de Kennedy, lo cual condenó no solo a dicho comité, sino también a la Alianza para el Progreso, dado al viraje que le imprimieron las nuevas presidencias norteamericanas.<sup>95</sup>

Agudelo Villa, quien vio la posibilidad de mejorar el funcionamiento del Comité de los Nueve y de incorporar nuevas medidas en favor de la participación de los latinoamericanos en puntos clave contenidos en diversas propuestas presentadas por el CIAP –entre otras, por ejemplo, el manejo de recursos económicos de la Alianza–, anotó que finalmente tales ideales resultaron frustrados por injerencia de los Estados Unidos, circunstancia palpable en las discusiones de Sao Pablo acontecidas en 1964.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 171-80; Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 164-72; Randall, *Aliados y Distantes*, 271-74.

<sup>95</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 164-72.

<sup>96</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 173-95.

Tirado Mejía, Agudelo Villa y Santamaría no ahondan suficientemente en la actuación de Alberto Lleras Camargo en los antecedentes de la Alianza, ni en el papel protagónico que desempeñó como presidente del Frente Nacional (entre 1958 y 1962) en lo tocante a las reformas que aquello conllevó como proyecto. Esto es comprensible, pues la finalidad de esos textos fue la de ilustrar asuntos de corte estrictamente definido por términos inherentes a la diplomacia internacional (en torno a la OEA y la Alianza para el Progreso), más que por el desarrollo de una biografía intelectual y política de Lleras Camargo propiamente dicha. En tal sentido, Stephen J. Randall expresa que la figura de Lleras Camargo resulta supremamente importante a la hora de entender cómo se desarrolló la Alianza en el territorio colombiano, e invita a profundizaren esa línea de investigación y análisis. Uno de los aspectos que más resalta este autor es el accionar de reformas políticas, sociales y económicas que buscaban ser compatibles con las propuestas inicialmente formuladas en Punta del Este. Lleras Camargo era consciente de la carencia económica de Colombia para implementar las reformas necesarias para afrontar la crisis política y la violencia presentes en el territorio colombiano. Por lo tanto, procuró –en la medida de lo posible– modificar técnicamente las condiciones en el país de manera que se hiciera factible recibir la ayuda económica norteamericana mediante la creación de programas directamente enfocados a la atención de materias como la reforma agraria, la educación y la vivienda.<sup>97</sup>

En el siglo XXI, nuevos trabajos históricos y de análisis político acerca de la Alianza para el Progreso revelaron con mayor intensidad la importancia de Lleras Camargo como artífice del diseño y la aplicación de políticas orientadas a la consecución de transformaciones prácticas. Los análisis realizados por Diana Marcela Rojas, Marlen Domínguez y Gustavo Prieto otorgan mayor importancia a su figura, ya que su accionar dentro y fuera de Colombia fue crucial. Los dos últimos autores, en la tesis de Maestría en Ciencia Política Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970<sup>98</sup> muestran a Alberto Lleras Camargo como figura dotada de gran renombre internacional –en especial por haber sido Secretario General de la OEA–, personaje que se labró una reputación fuerte y que logró la admiración de altos funcionarios tanto latinoamericanos como estadounidenses, al punto de generar una relación

---

<sup>97</sup> Randall, *Aliados y Distantes*, 269-72.

<sup>98</sup> Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970”, 120-41.

de amistad personal con Kennedy y poder hablar frente al congreso estadounidense exponiendo la urgencia de impulsar reformas sociales en América Latina.<sup>99</sup>

La disposición constructiva ante el Estado norteamericano manifestada por Alberto Lleras Camargo atrajo en cierta medida el apoyo estadounidense, y fue por eso que Kennedy, en persona, estuvo presente en Bogotá para inaugurar el primer proyecto de vivienda de bajo interés (en diciembre de 1961). La atención que Colombia recibió desde el norte durante el transcurso de la década en que la Alianza se mantuvo operativa fue notable, pues desde los Estados Unidos se pensó que era posible asegurar con resultados el éxito del proyecto sobre Colombia –y quizás sirviendo ésta como modelo de avance– sobre otras repúblicas latinoamericanas.

### **2.3 El fracaso de la Alianza en Colombia**

Aunque hoy en día se tiene claro que la Alianza para el Progreso fracasó como proyecto que buscaba infundir el desarrollo económico que ansiaba América Latina, las razones explicativas de su fracaso en Colombia no son explícitamente señaladas por el grueso del acervo historiográfico disponible para la realización del presente trabajo. Sólo elaboraciones de finales del siglo XX y principios del XXI dan cierta claridad sobre lo que finalizó siendo un desarrollo pausado y que no logró cumplir con las expectativas y propuestas anunciadas en Punta del Este a comienzos de la década de 1960.

Hernando Agudelo Villa, quien es el autor base del cual beben en general los estudios posteriores sobre la Alianza, se queda corto al exponer los hechos que condujeron la Alianza al fracaso. Existen varios motivos por los cuales ocurre tal situación, entre los cuales merece destacarse el hecho de que su libro sobre el desempeño de la Alianza para el Progreso salió publicado en 1966, momento en el que el proyecto continuaba vigente todavía. Carlos Sanz de Santamaría logra apenas efectuar una exposición breve de las labores del CIAP y de su importancia a nivel internacional. Sin embargo, no establece una radiografía de la Alianza para el Progreso como tal, y mucho menos podría considerarse un balance del alcance de la

---

<sup>99</sup> Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970”, 130-41.

misma. Sí bien es cierto que enuncia la pretermisión que se enquistó en la Casa Blanca tras el asesinato de Kennedy en 1963, sus análisis no van más allá de describir el funcionamiento del comité que llegó a presidir.

Ante la ausencia de una exposición pausada acerca del cambio verificado en el seno de la Alianza para el Progreso desde 1966 (durante la presidencia de Lyndon B. Johnson, cuyo mandato se prolongó hasta enero de 1969), Álvaro Tirado Mejía y Stephen J. Randall presentan, ejerciendo su rol de historiadores, las explicaciones más detalladas sobre el fracaso del proyecto. No obstante, Tirado Mejía no logra ahondar de manera suficiente en los problemas evidenciados por ese propósito interamericano. Señala —en ocasiones citando a Randall— que el asesinato de Kennedy y el viraje en la política exterior de los Estados Unidos (producto de los cambios administrativos que la muerte del mandatario conllevó), esclarecen un inocultable cambio en sus derroteros. Pero incluso análisis de este tipo resultan poco profundos, pues muestran apenas la bruma que sobresale de la superficie del asunto. Randall escudriña un poco más sobre algunos de los inconvenientes que debió sobrellevar Colombia para poder completar las reformas ambicionadas por la Alianza. Los Estados Unidos aceptaron a este país suramericano como una nación que podía servir como “Vitrina”, porque en la política interna colombiana el Frente Nacional consiguió proyectarse inicialmente de manera exitosa, sugiriendo una paz y una estabilidad esquivas. Empero, las pugnas que ese pacto político debió sortear con posterioridad entorpecieron el funcionamiento de las reformas que originalmente propuso. Fuertes conflictos se produjeron entre el Congreso de la República y los partidos políticos disidentes, que se opusieron con brío a los planteamientos del Frente Nacional. Así, cada reforma planteada por la Alianza requirió de mucho más tiempo del necesario para ser aprobada, causando serios retrasos en el desembolso del presupuesto destinado para Colombia (circunstancia que retardó, por lo tanto, todo cumplimiento).<sup>100</sup>

Este último apunte es aceptado por estudiosos como Diana Marcela Rojas, Marlen Domínguez Castellanos y Gustavo Prieto Vargas, quienes consideran que las facciones disidentes al Frente Nacional —como el Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) dirigido

---

<sup>100</sup> Randall, *Aliados y Distantes*, 273-74.

por Alfonso López Michelsen, y la Alianza Nacional Popular (ANAPO) orientada por el ex dictador Gustavo Rojas Pinilla– jugaron un papel preponderante en la falta de decisión política y de ejecuciones concretas frente a reformas estructurales necesarias.<sup>101</sup>

El Frente Nacional también conllevó una serie de tensiones a nivel internacional. Como unidad política generaba confianza en los norteamericanos, pero esto fue cambiando lentamente, sobre todo durante la presidencia de Guillermo León Valencia. El sistema bipartidista obligaba a la alternancia entre liberales y conservadores, aspecto esencial del pacto frentenacionalista que no era del completo agrado de los Estados Unidos, pues en la potencia del norte tenía una pobre opinión de los líderes conservadores colombianos. Mientras liberales como Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo gozaban de prestigio entre los funcionarios norteamericanos –por sus ideas, acciones y su bagaje a nivel internacional–, el conservador Guillermo León Valencia era considerado como un personaje poco preparado para el cargo presidencial y para las reformas requeridas por la Alianza.<sup>102</sup> Marlen Domínguez y Gustavo Prieto resaltan que, adicionalmente, Valencia tuvo que enfrentar un país convulsionado, entorno en el que la violencia y las crisis económicas –en especial en el mercado de divisas–, lo obligaron a la adopción de medidas extremas y proteccionistas que significaron una interrupción manifiesta de las reformas que había puesto en funcionamiento el anterior gobierno de Lleras Camargo.<sup>103</sup>

Por el contrario, autores como Stephen J. Randall y Diana Marcela Rojas (aclarando que esta investigadora ha acogido algunos postulados previamente expuestos por Randall), opinan que el cambio de gobierno significó, en general, un paso hacia el pragmatismo. Ambos autores vinculan ese hecho con la circunstancia de que las relaciones entre Colombia y los organismos de préstamo internacionales habían sido tensas hasta 1966, pero después abandonaron el idealismo de Kennedy y abrazaron la solución de escollos políticos y económicos en el corto plazo. Ambos autores destacan, sin embargo, que a pesar de ese positivo cambio se mantuvieron ciertas viejas prácticas –como el inveterado

---

<sup>101</sup> Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970”, 100-107; Rojas, “La Alianza para el Progreso en Colombia”, 100-101.

<sup>102</sup> Randall, *Aliados y Distantes*, 269-84; Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970”, 141-50; Rojas, “La Alianza para el Progreso en Colombia”, 104-12.

<sup>103</sup> Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970”, 141-45.

condicionamiento del desembolso de los préstamos—, situación que conllevó medidas arbitrarias como la devaluación del peso colombiano, fuertemente rechazada por el entonces presidente Lleras Restrepo.<sup>104</sup> Lleras Restrepo se opuso vehementemente a este tipo de acciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>105</sup>, pero no se opuso a la Alianza ni su postura representó un punto de inflexión significativo en el sucesivo accionar de la misma. Las medidas que este mandatario acogió en el período 1966-1970 pretendían mejorar las exportaciones de materias primas colombianas, pero buscaban, además, simultáneamente, diversificar la economía monoexportadora del país mediante la apertura de nuevos mercados y la firma de nuevos tratados comerciales, como por ejemplo el acordado con Yugoslavia. Estas medidas generaron, en efecto, un impacto positivo para la economía del país, aunque fueron parsimoniosas y, en síntesis, limitadas.<sup>106</sup>

Tras revisar las iniciativas gubernamentales impulsadas por Lleras Camargo (presidente de Colombia entre 1958 y 1962), autores como Domínguez, Prieto y Florián Guzmán, traen a colación un tema no suficientemente tratado, quizás, por otros autores: la reforma agraria. Esta constituyó una serie de reformas al agro que buscaban una doble respuesta positiva. Es decir, un incremento en la producción de las tierras (en especial en aquellas destinadas al cultivo del café) y, simultáneamente, el apaciguamiento de la violencia que por entonces se desarrollaba en las zonas rurales como producto de la pugna entre terratenientes y campesinos. Las bases de la reforma agraria fueron la expropiación de tierras improductivas, el aumento de la productividad y la asignación de baldíos a campesinos sin tierra. Para cumplir estos proyectos, y fundamentado en la Ley 135 de 1961, Lleras Camargo creó el Instituto de Reforma Agraria (INCORA) en 1961, con el ánimo de llevar a cabo las mencionadas reformas. El investigador Florián Guzmán explica que el INCORA funcionó dotado de una administración muy compleja y numerosa (se llegó a pensar que era un “pequeño Congreso de la República”). Sus iniciativas y creación terminaron siendo la fachada de un organismo cada vez más inoperante a medida que pasaba el tiempo. La

---

<sup>104</sup> Randall, *Aliados y Distantes*, 269-84; Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970”, 141-50; Rojas, “La Alianza para el Progreso en Colombia”, 104-12.

<sup>105</sup> Jaime Humberto Borja, “Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana (1966-1974)”, en *Gran Enciclopedia de Colombia*, ed. Fernando Wills Franco, vol. 3 (Bogotá: Casa Editorial El Tiempo, 2007), 212-13.

<sup>106</sup> Randall, *Aliados y Distantes*, 276-77; Rojas, “La Alianza para el Progreso en Colombia”, 107-8.



cantidad de tierra expropiada por la entidad para favorecer a los campesinos fue en realidad muy escasa<sup>107</sup>, y sus organismos de financiamiento para la producción y mejora de la tierra terminaron en manos de terratenientes que no necesitaban el dinero. Aunque el INCORA logró avances –en especial– en cuanto al aumento de la producción por medio de la tecnocracia que incorporó elementos de la técnica y la tecnología agrícola. Florián Guzmán demuestra cómo, en efecto, los terratenientes entorpecieron –mediante su vinculación con la política y haciendo uso de querellas y maniobras legales– los dictámenes del INCORA con la finalidad exclusiva de verse beneficiados.<sup>108</sup> El fracaso del INCORA significó un revés para la Reforma Agraria en Colombia y Florián Guzmán procura enfatizar en ese hecho.

Antes de que la posibilidad de una reforma agraria se diera en el Continente Americano, la XVII sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas protocolizó, en 1954, a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés, *Food and Agriculture Organization of the United Nations*) como la principal agencia encargada de la reforma agraria a nivel global.<sup>109</sup> La FAO, que había sido creada en 1945, vio en ese ramo la posibilidad de “remover las barreras económicas y sociales al progreso, [que eran] resultado [...] [del] inadecuado sistema de tenencia de la tierra”<sup>110</sup>, propósito que los Estados Unidos consideraron podía apalancarse mediante buenos oficios de la ONU.<sup>111</sup> Durante el período de la Alianza para el Progreso, esta base institucional llevó también a la creación de entidades como el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), altamente relacionadas con el soporte técnico y económico de la Reforma Agraria en Colombia, además de trabajar conjuntamente con el INCORA.

Para Florián Guzmán, la cantidad de esfuerzos que se desarrollaron en el marco de la Alianza parecen evidenciar su incompatibilidad con la realidad de los resultados producidos. El IICA, por ejemplo, fue la guía de la nueva era que marcaba la década de 1960. Este instituto fue el responsable de desarrollar programas técnicos para América Latina y de crear

---

<sup>107</sup> Borja, “Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana (1966-1974)”, 215.

<sup>108</sup> Florián Guzmán, “Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967”, 143-53.

<sup>109</sup> Florián Guzmán, “Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967”, 90.

<sup>110</sup> Florián Guzmán, “Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967”, 52.

<sup>111</sup> Florián Guzmán, “Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967”, 52.

“direcciones regionales” en Perú, Guatemala y Montevideo. Para el efecto, ubicó en Bogotá el Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA). Además, el IICA recibió apoyo técnico tanto de la FAO como de los institutos agrícolas de los diferentes países adscritos a la OEA y buscó llevar a cabo dichos proyectos a través de la incorporación de programas basados en la educación agrícola, la investigación agrícola, el desarrollo rural y la reforma agraria. El colombiano Armando Samper, quien asumió la dirección de este Instituto entre los años de 1960 y 1968, actuó como ministro de Agricultura durante la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, y fue enérgico impulsor de la reforma agraria desde entidades regionales. Es claro que todas estas instituciones ayudaron al funcionamiento de diversos aspectos de la reforma agraria que ambicionaba la Alianza, pero diversas fallas –gestadas tanto adentro como afuera de Colombia– hicieron chocar al programa con intereses y pensamientos contradictorios (sobre la naturaleza y el alcance de la reforma agraria desde la perspectiva diferencial asumida por distintos grupos de diplomáticos y economistas, latinoamericanos y estadounidenses). Florián Guzmán expresa que existieron iniciativas que planteaban reformar el agro colombiano desde puntos de vista esenciales propuestos por la Alianza para el Progreso. Todo indica que las más prometedoras fueron el uso de Cooperativas de Campesinos y el Programa de Crédito Supervisado, conjuntamente impulsadas por el INCORA y la AID. El apoyo a las Cooperativas de Campesinos (en especial en zonas como el Tolima y el Huila, pretendían fortalecer la producción cafetera) y fueron promovidas por el entonces ministro de agricultura Armando Samper.<sup>112</sup>

Cooperativas de ese tipo podían convocar a un gran número de interesados para conocer de primera mano sus necesidades, sin excluir de tal propósito a campesinos carentes de títulos de propiedad de las tierras de labor (para vincular genuinamente en la dinámica económica a la mayor cantidad posible de interesados). Aunque las Cooperativas no tuvieron una participación política como tal, sí se puede afirmar que brindaron un apoyo económico relevante en la senda de modernizar y organizar la propuesta de Reforma Agraria. Entre 1966 y 1967, la dirección de Samper permitió que las Cooperativas conquistaran significativos logros en el tema de la modernización general de la agricultura en Colombia, consiguiendo

---

<sup>112</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 110.

canalizar la asistencia estatal de manera eficaz. Sin embargo, ese buen funcionamiento no significó que logaran mantenerse libres de la corrupción que tan seriamente afectó a la iniciativa de Reforma Agraria. De hecho, las Cooperativas efectuaron exenciones tributarias en demasía, y, desde el momento mismo en que las ayudas estatales empezaron a llegar, cayeron en la lógica de otorgar privilegios mediados por favoritismos políticos, sin realizar de manera previa y pertinente estudios indispensables para medir la cualificación de los proyectos favorecidos.<sup>113</sup>

Por su lado, el Programa de Crédito Supervisado pretendió promover una novedad que buscó englobar los antiguos sistemas de crédito agrícola, para hacerlos más efectivos. Una adecuada supervisión de los recursos, reforzada por pertinente pedagogía y análisis técnico oportuno, demostró acarrear buenos resultados. Sin embargo, la gran falla del sistema –señalada por Florián Guzmán– radicó, una vez más, en que gran parte de los créditos terminaron favoreciendo a terratenientes que no necesitaban del programa. El Crédito Supervisado no rompió, por lo tanto, con la lógica del latifundio y del minifundio, pues sus recursos no alcanzaron a beneficiar a aquellos que requerían la genuina redistribución de tierras, –o, en su defecto, la eficaz colonización de globos territoriales nunca antes roturados–  
. <sup>114</sup>

Aparte de los problemas de orden propiamente administrativo ya descritos, también se presentó un elemento conflictivo que reposaba internamente en la propia estructura de la Alianza: conforme era entendida por el grueso de los funcionarios estadounidenses del proyecto, la Reforma Agraria conllevaba una implicación fundamental consistente en la existencia del latifundio como figura abiertamente opuesta al peonazgo y a la carencia de tierra para los campesinos (permanentemente forzados a trabajar como arrendatarios, o, en su defecto, a migrar hacia las ciudades). Por consiguiente, una auténtica Reforma en la tenencia de la tierra debería fundarse en la expropiación de tierras improductivas. Esta apreciación causó mucho revuelo entre los grandes terratenientes colombianos, pero igualmente –lo que resulta paradójico– también entre algunos funcionarios norteamericanos de la Alianza para el Progreso. El investigador Florián Guzmán expone con cierta ironía

---

<sup>113</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 114.

<sup>114</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 105-7.

cómo ciertos burócratas norteamericanos que condenaron la expropiación de tierras improductivas en Colombia, con anterioridad habían apoyado esa misma figura en el Sudeste Asiático, en especial en Japón, Corea, Taiwán y Vietnam.<sup>115</sup> Sin embargo, para ellos la expropiación resultaba particularmente problemática en América Latina –dada la existencia en el subcontinente de empresas estadounidenses que poseían grandes terrenos–.

Por todos los factores referidos, las propuestas de la Alianza acarrearón múltiples disyuntivas, debates y complejidades en Colombia. Sin embargo, el proyecto alcanzó a realizar una serie de expropiaciones que implicaron la extinción del dominio sobre un innegable repertorio de títulos de propiedad agraria durante el gobierno de Lleras Camargo. Empero, tal medida fue limitada, y no llegó a cumplir con las metas originalmente planteadas. Encontró –conforme se ha explicado– fuertes resistencias, en especial entre los terratenientes, quienes por lo general lograron usar su influencia política para evadir la mayor parte de la intervención que pendía sobre sus intereses.<sup>116</sup>

Casi al final de su obra, Florián Guzmán deja en claro que la postura norteamericana orientada a efectuar la reforma agraria se vio reflejada, sobre todo y en esencia, en términos de la competencia ideológica que confrontaba al modelo soviético con el modelo estadounidense. En tal sentido, la postura de los Estados Unidos no habría pretendido como propósito final, en realidad, un despegue firme de las economías latinoamericanas, sino una victoria en el campo definido por la confrontación ideológica con el bloque opuesto durante la Guerra Fría. Este fermento permeó y condicionó muchas de las transformaciones económicas y sociales pretendidamente impulsadas por la Alianza, interpretación planteada por el investigador Guzmán que encaja con multiplicidad de los elementos conflictivos evidenciados por la Alianza desde 1961.<sup>117</sup>

Florián es quizás el autor más claro en plantear que la reforma agraria fracasó, aunque cabe anotar que ya desde mediados de la década de 1960 Agudelo Villa había expresado –casi como vaticinio– que las metas propuestas en 1961 se hallaban muy lejos de cumplirse. También organismos como el Comité Interamericano Económico y Social (CIES), en el

---

<sup>115</sup> Agudelo Villa, 35-48; Florián Guzmán, “Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967”, 2-3.

<sup>116</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 47-8.

<sup>117</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 91.

mismo sentido, expresaron con cierta desconfianza que resultara factible el logro cabal de objetivos como la reforma agraria.<sup>118</sup>

El balance de los alcances logrados por la Alianza en Colombia se vio finalmente definido, de manera general, por los lineamientos abrazados por Washington. La Alianza fue variando hasta el punto de convertirse en un elemento más de la política internacional de los Estados Unidos. En la historiografía prevalece el consenso general de que el cambio de administración ocasionado por la muerte de Kennedy marcó un cambio brusco e inexorable para el proyecto, en especial porque la política exterior de la potencia perdió, en lo sucesivo, muchísimo de su anterior interés sobre América Latina. Ello fue así máxime cuando los problemas que debieron atender los Estados Unidos se volcaron sobre el control de su balanza de pagos y sobre el imperativo que implicaba atender, frontalmente, la Guerra de Vietnam (con marcado énfasis después de 1964), prioridades que definieron la posterior agenda estadounidense.<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup> Agudelo Villa, *La Revolución del Desarrollo*, 224.

<sup>119</sup> Florián Guzmán, “Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967”, 108-14; Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970”, 100-107.

### 3. Posturas centrales y argumentos relevantes en la historiografía básica alusiva a la Alianza para el Progreso

La Alianza para el Progreso ocupa, sin duda, un lugar privilegiado en los estudios históricos sobre el subcontinente. Tanto académicos estadounidenses como colombianos analizaron dicho proyecto desde sus propios interrogantes e intereses. La diferencia entre cada perspectiva de análisis es notoria. Los norteamericanos orientaron sus interrogantes hacia la reflexión sobre el impacto de la Alianza para el Progreso tanto en relación con su propio país, como con respecto a América Latina en su conjunto. Los analistas y estudiosos colombianos, sin embargo, encaminaron su aparataje reflexivo para observar el impacto del fenómeno sobre Colombia, y eventualmente su proyección política sobre el ámbito de los Estados Unidos y demás repúblicas americanas. Esta forma de apreciación tiene sentido, pues los estadounidenses pueden aproximarse científicamente al fenómeno histórico de la Alianza como un programa creado por su nación y proyectado sobre América Latina, mientras los investigadores colombianos lo hacen desde la comprensión del rol de su país como “recipiente” que acogió la ayuda norteamericana durante la década de 1960.

Los antecedentes de la Alianza para el Progreso tienen, inexorablemente, su germen en los Estados Unidos. Autores como Jeffrey F. Taffet y Michael Latham apuntan a la formación de la Teoría de la Modernización (y a su autor de cabecera, Walter W. Rostow) como la base del cambio en la política internacional de la potencia del norte, en pro de un intervencionismo ejecutado a través de la ayuda exterior en las Repúblicas Latinoamericanas.<sup>120</sup> Estos estudios resaltan que los postulados de Rostow son una respuesta a una problemática. Michael Latham evidencia que en la década de 1950 se hacía cada vez más importante consolidar el modelo capitalista por vías diferentes a la expresión militar. La búsqueda por hacerlo atractivo para enfrentarse al modelo soviético comunista ayudó a moldear ese nuevo enfoque internacional hacia la ayuda exterior como política exterior.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 20; Latham, *Modernization as Ideology*, 81-6.

<sup>121</sup> Latham, *Modernization as Ideology*, 1-3.

En esa lógica de lo “atractivo”, Estados Unidos empezó a escuchar las constantes demandas de los latinoamericanos por una mayor cooperación económica y política entre Norteamérica y las repúblicas Latinoamericanas. Estos reclamos son comúnmente documentados por los académicos estadounidenses, mas no por el grueso de los académicos colombianos. La ausencia de análisis de los intentos por estrechar las relaciones entre el norte y el sur supone una falencia fuerte para la totalidad de los analistas colombianos, pues personajes relevantes en la vida política colombiana, caso —por ejemplo— de Carlos Lleras Restrepo, expusieron en su momento claros argumentos al respecto en el Hotel Quitandinha, ubicado en la ciudad brasileña de Petrópolis (en 1954), en el marco de una reunión con altos mandos diplomáticos de 21 países americanos (entre ellos Estados Unidos). Lo propio hizo el argentino Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la CEPAL, que en esta década había formulado un plan de acción para el desarrollo económico de América Latina, exponiéndolo de manera vehemente durante este tiempo.

El análisis de los sucesos acaecidos a finales de la década de 1950 presenta, en general, cierta unificación de criterio por parte de analistas norteamericanos y colombianos. La Revolución Cubana (1958), el fallido Tour de Nixon por Suramérica (1958), La teoría de la Modernización y la Presidencia de John F. Kennedy son temas abordados por el grueso de los autores consultados. Los antecedentes inmediatos de la Alianza para el Progreso hasta la reunión en Punta del Este, Uruguay (en 1961) forman parte de una marcada tendencia en los análisis. Aun así, Cuba y su revolución se llevan la atención más significativa. Los norteamericanos enfatizan en el tratamiento del tema de la Revolución Cubana, y aminoran la atención sobre motivos para el cambio que tanto deseaban los países latinoamericanos. Evidentemente, Fidel Castro instauró un régimen comunista a escasos kilómetros de los Estados Unidos, circunstancia que constituyó una situación histórica que sin ambages movilizó las voluntades de los estadounidenses para enfrentar un enorme dilema político. Hernando Agudelo Villa es claro en señalar (desde su valoración como colombiano) que los esfuerzos por hacerle frente al caso cubano fueron los que en verdad impulsaron toda tentativa de cambio desde la perspectiva norteamericana. El consenso sobre el particular es retomado por los analistas e investigadores académicos colombianos interesados en el estudio posterior de la Alianza para el Progreso. De hecho, no existe otro punto que

congregue mayor consenso, por lo que la circunstancia histórica determinada por Cuba puede entenderse como el “parteaguas” que promovió la modificación de la antigua política norteamericana frente a América Latina, generando una nueva manera de acercamiento o forma política para la década de 1960.

El estudio histórico de las iniciativas políticas, las reuniones de ministros de relaciones exteriores y comités creados en los años cercanos a la configuración de la Alianza para el Progreso, son tratados con especial detalle por académicos colombianos. Colombia tuvo una significativa participación en los comités internacionales (Comité de los 21, Nueve Hombres Sabios, CIAP) directamente relacionados con la creación y funcionamiento de la Alianza. Por tanto, una buena parte de los estudios relacionados con la Alianza para el Progreso realizados por investigadores colombianos se enfocan a realzar su particular importancia. Dicho sea de paso, que:

Desde el principio, Alberto Lleras tomó la idea del presidente Kubitschek sobre la Operación Panamericana y ambos pueden ser considerados como sus creadores. Alfonso López Pumarejo presidió el Comité de los 21. La delegación colombiana tuvo una activa y decisiva participación en la Reunión de Punta del Este, en la cual se formalizó la Alianza para el Progreso. Y, luego, puesta ésta en marcha, Colombia se convirtió en el país piloto para su aplicación, en la 'Vitrina de la Alianza' como se dijo en su momento.<sup>122</sup>

Los estudiosos norteamericanos, sin embargo, analizan la participación de políticos colombianos destacados en las misiones internacionales mencionadas de una manera diferente. En lugar de querer resaltar su trabajo durante el funcionamiento de la Alianza, enuncian a las figuras colombianas como partícipes en un momento dado, pero lo hacen dentro de un marco interpretativo en el que los enviados colombianos comparten espacio y accionar con muchas otras figuras latinoamericanas y estadounidenses asociadas a la Alianza para el Progreso y a los compromisos pactados con las entidades internacionales de préstamo.

El funcionamiento de la Alianza para el Progreso ha sido estudiado de manera muy diversa por los investigadores sociales. Aunque sobre el particular existen grandes temas (como lo son, entre otros, la reforma agraria, la educación y la balanza de pagos en América Latina) que procuraron clasificar y analizar el verdadero impacto de la Alianza en la economía y a la calidad de vida de los latinoamericanos. El análisis del desempeño de cada

---

<sup>122</sup> Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 139.



uno de ellos presenta sus diferencias, según quien lo mire. Sin embargo, en términos de reflexiones sobre política internacional y en cuanto al análisis de la reforma agraria, es perceptible un indudable rigor. Al respecto, se pone en evidencia cómo grandes sucesos que marcaron la hoja de ruta de la Alianza para el Progreso fueron puntualmente los cambios asumidos por las directrices de gobierno de los Estados Unidos tras el asesinato de Kennedy el 22 de noviembre de 1963, mientras que la realización de reformas agrarias en América Latina constituyó un tema que siempre estuvo en medio de controversias.

El problema del agro en Latinoamérica, que deseó resolver la Alianza para el Progreso, se concentraba en la reducida producción agrícola generada por extensos latifundios, y en la inocultable presencia de una creciente población de campesinos sin tierra que trabajaban en aquellos “arcaicos” espacios. Miradas generales a la reforma agraria en América Latina efectuadas por académicos norteamericanos (como, por ejemplo, Juan de Onís y Jerome Levinson), señalan que lo genuinamente importante para los Estados Unidos era aplicar de manera pragmática políticas y acciones de tipo tecnocrático sobre la agroindustria.<sup>123</sup> Además, el problema de la reforma agraria conllevaba desde su perspectiva elementos de naturaleza cultural. La concepción de reforma agraria que pensaron los norteamericanos no contemplaba la expropiación de tierras, factor que en países como Colombia resultaba necesario. Académicamente, el latifundio fue esencialmente visto como un problema revisable desde la óptica de la producción, mas no desde la mirada concerniente a la tenencia de la tierra:

The Charter of Punta del Este included a broad statement of purpose tailored to accommodate the wide range of positions that the delegates held on agrarian reform. The subsequent performance of each country has demonstrated its commitment to this objective. The U.S. commitment, in the form of financial contributions to structural changes in Latin America land-tenure system, has been neither substantial nor specific. The U.S. delegates at Punta del Este had in mind a tidy rural social reform that would extend to peasants a greater share of national income and social services through credit programs and rural modernization. They regarded land tenure, however, as a domestic problem of the Latin America to solve in their own way and in their own time. And the United States further curtail its financial support of agrarian reform programs as its priorities shifted to monetary stabilization and increased agricultural production through

---

<sup>123</sup> Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 224-53.

development of the private commercial farming sector —that is, the sector that already owned the productive land.<sup>124</sup>

Un estudio directamente enfocado al caso colombiano de la Reforma Agraria es la tesis de Maestría en Historia escrita por John Heiver Florián Guzmán. El trabajo demuestra las iniciativas que se llevaron a efecto con el ánimo de mejorar la industria cafetera y aumentar la producción de la tierra en Colombia. No obstante, son escasos los trabajos que han indagado en la mejor comprensión de la incidencia de la Alianza para el Progreso sobre el modelo de ordenamiento territorial ejecutado por el INCORA.<sup>125</sup>

Así como son diversas las miradas históricas sobre el accionar de la Alianza para el Progreso, también lo son aquellas que pretenden hacer un balance sobre ella. Jeffrey F. Taffet, parece resumir en pocas palabras esta situación al enunciar que la Alianza pudo fracasar al no cumplir los objetivos redactados en la Carta de Punta del Este, aunque sí logró introducir algunos cambios en el subcontinente:

A March 1966 comprehensive study of achievements suggested that while there were improvements in Latin American social conditions, it was not clear that the Alliance for Progress had caused them. Further, there had not been wholesale regional change, and in some respects there remained as much to do in 1966 as there had been in 1961.<sup>126</sup>

Los académicos norteamericanos enfatizan en un balance de la culpa, compartida entre políticos estadounidenses y latinoamericanos de aquella época. Los responsables del fracaso y las fallas de la Alianza para el Progreso fueron unos y otros. Estados Unidos cayó en la complacencia de la Teoría de la Modernización y se ocupó de moldear esta teoría como

---

<sup>124</sup> “La Carta de Punta del Este incluía una amplia declaración de propósitos diseñada para acomodar la amplia gama de posiciones que los delegados tenían sobre la reforma agraria. El subsecuente desempeño de cada país ha demostrado su compromiso con este objetivo. El compromiso de los Estados Unidos, en forma de contribuciones financieras para cambios estructurales en el sistema de tenencia de la tierra América Latina, no ha sido sustancial ni específico. Los delegados de los Estados Unidos en Punta del Este tenían en mente una organizada reforma social que extendería a los campesinos una gran cantidad de los ingresos nacionales y los servicios sociales por medio de programas de crédito y la modernización rural. Ellos consideraban la tenencia de la tierra, sin embargo, como un problema doméstico que América Latina debía resolver a su manera y a su tiempo. Y los Estados Unidos después limitaron su apoyo financiero a los programas de reforma agraria tan pronto como sus prioridades cambiaron hacia la estabilización monetaria y el incremento de la producción agrícola a través del desarrollo de las granjas comerciales privadas —esto es, el sector que ya era dueño de la tierra productiva”. Levinson y Onís, 228-29.

<sup>125</sup> Florián Guzmán, “Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967”.

<sup>126</sup> “En marzo de 1966, un amplio estudio sobre los logros [de la Alianza para el Progreso] sugiere que mientras hubo mejoras en las condiciones sociales en América Latina, no queda claro que la Alianza para el Progreso las haya causado. Además, no hubo un completo cambio regional y en cierto sentido aún quedaba mucho por hacer en 1966, así como en 1961”. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 63.

un dogma. Las creencias y el modelo de sociedad estadounidenses pasaron a considerarse “universales” y “exportables” al resto del mundo. Estas ideas, expresadas por Michael Latham, demuestran que la potencia del norte pensó en modernizar América Latina en apego a los valores y prácticas conocidas en los Estados Unidos. Autores como Jeffrey F. Taffet y Stephen G. Rabe defienden esta idea, pues la prestancia de los valores estadounidenses no permitió que ideas más pragmáticas fueran aplicadas por la Alianza sobre América Latina. Además, el asesinato de Kennedy, los problemas con la balanza de pagos estadounidense y las nuevas administraciones estadounidenses ahondaron la crisis y aumentaron la desconfianza de los países del sur frente al gigante del norte.<sup>127</sup>

No obstante, los académicos norteamericanos también señalan que los políticos latinoamericanos tuvieron mucho que ver en el incumplimiento de los objetivos de la Alianza. Problemas internos en cada país redujeron la eficiencia de cualquier iniciativa. Solamente entre 1961 y 1963, Brasil, Argentina y Perú habían sufrido golpes de Estado por parte de militares inconformes. En estos países la situación, que ya era compleja, se vio acrecentada ante las interpretaciones proferidas en el seno de cada república latinoamericana sobre el destino de los dineros desembolsados por el BID, al tiempo que la corrupción interna desviaba los fondos y los proyectos. Pero, de una forma bastante paradójica, los militares, que eran fuertemente criticados por sus golpes de Estado y sus políticas represivas, también formaron parte del proyecto modernizador, ayudando a cumplir objetivos de la Alianza, situación que le fue favorable a Washington, pero que iba en contra de la libertad democrática que se pretendía garantizar en la década de los 60.

En el señalamiento de esta doble culpa, los académicos colombianos también expresan algunas acotaciones. Álvaro Tirado Mejía apunta que los objetivos de la Alianza para el Progreso fueron cambiando y esta se fue restringiendo con el paso del tiempo, hasta convertirse en un simple elemento más de política internacional de los Estados Unidos.<sup>128</sup> De hecho, un acontecimiento que causó revuelo entre los políticos latinoamericanos de aquel

---

<sup>127</sup> Taffet, 21-22; Latham, *Modernization as Ideology*, 86-98; Rabe, *The most dangerous area in the world*, 155-59.

<sup>128</sup> Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 162-64.

momento fue la inesperada decisión norteamericana de condicionar los préstamos<sup>129</sup> brindados por los organismos de crédito:

Cada vez se hacía más explícito que la Alianza para el Progreso actuaba como instrumento de la política exterior norteamericana en el enfrentamiento contra el régimen castrista. La permanencia de Fidel Castro en el poder y la renuncia de algunos países latinoamericanos a romper sus relaciones diplomáticas con la Isla fueron generando una situación de tensión entre los primeros y Estados Unidos. Esta circunstancia empeoró con la crítica latinoamericana al control estadounidense de los gastos de los fondos de la Alianza y al uso de ellos en la medida en que en gran parte eran dedicados a la compra de productos de ese país.<sup>130</sup>

Al mismo tiempo, Tirado Mejía es claro en exponer que había otros factores, aparte del económico, que mantenían vivas las tensiones entre el norte y el sur:

Otro de los factores de descontento con la Alianza y a la vez de su tergiversación se presentó a raíz de los diversos golpes de Estado que siguieron a la Reunión de Punta del Este. Se produjeron golpes en Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Honduras, en contra de las aspiraciones proclamadas por la Carta de Punta del Este. Se esperaba entonces un rechazo colectivo de los demás Estados del continente, especialmente de Estados Unidos. Sin embargo, la reacción de este último fue otra: decidió apoyar a los militares en América Latina, convirtiéndolos en su mayor fuerza contra el comunismo.<sup>131</sup>

Claramente, los postulados de Tirado Mejía aluden a dejar en claro el abandono a las bases fundamentales promulgadas desde sus inicios por la Alianza para el Progreso, es decir, los preceptos estructurantes de la Carta de Punta del Este en 1961. El título II, capítulo I, subtítulo I advierte: “I. That comprehensive and well-conceived national programs of economic and social development, aimed at the achievement of self-sustaining growth, be carried out in accordance with democratic principles”.<sup>132</sup> Pauta que pone en evidencia que la intromisión de militares en los gobiernos mediante la ejecución de golpes de Estado significaba un atentado en contra de la democracia y sus principios. Pero ahí no termina lo anotado, puesto que el título II, capítulo I, subtítulo IV, precisaba:

---

<sup>129</sup> Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 162-64.

<sup>130</sup> Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 162.

<sup>131</sup> Tirado Mejía, *Colombia en la OEA*, 163.

<sup>132</sup> “Que los programas nacionales integrales y bien concebidos de desarrollo económico y social, encaminados al logro del crecimiento autosostenido, se lleven a cabo de conformidad con los principios democráticos.” Organización de Estados Americanos OEA, *The Charter of Punta del Este* (Punta del Este, Uruguay, 1961).

IV. That the Latin American countries obtain sufficient external financial assistance, a substantial portion of which should be extended on flexible conditions with respect to periods and terms of repayment and forms of utilization, in order to supplement domestic capital formation and reinforce their import capacity; and that, in support of well-conceived programs, which include the necessary structural reforms and measures for the mobilization of internal resources, a supply of capital from all external sources during the coming 10 years of at least 20 billion dollars be made available to the Latin American countries, with priority to the relatively less developed countries. The greater part of this sum should be in public funds.<sup>133</sup>

De este modo, el condicionamiento y uso de los préstamos que los estadounidenses efectuaron mientras la Alianza para el Progreso se encontró en funcionamiento, coadyuvó a tergiversar parte cardinal de la buena fe y los fundamentos inicialmente propuestos con que fue planteada y públicamente anunciada, de manera original, en Punta del Este, Uruguay.

Las medidas que los norteamericanos adoptaron se vieron reforzadas por las problemáticas internas de Colombia. Diana Marcela Rojas manifiesta que el país tenía serios problemas de orden económico y político, muchos de ellos ocasionados por el sistema de gobierno bipartidista del Frente Nacional.<sup>134</sup> Otros estudios aportan asimismo claridades sobre cómo la pugna política por el control del Congreso de la República y la corrupción presente en los proyectos de la Alianza en torno a la agroindustria afectaron fuertemente el funcionamiento de la misma.<sup>135</sup> De la misma manera, Florián Guzmán expone cómo se crearon mitos en torno a la colonización de nuevas tierras en Colombia, difundiendo oficialmente la idea de que esa era una alternativa “adecuada” para superar la problemática existente, que convertía en innecesaria la redistribución en la tenencia de la tierra, retórica aprovechada por los terratenientes para encauzar la reforma hacia derroteros cada vez era

---

<sup>133</sup> “Que los países latinoamericanos obtengan suficiente asistencia financiera externa, una parte sustancial de la cual deberá otorgarse en condiciones flexibles en cuanto a plazos y condiciones de pago y formas de utilización, a fin de complementar la formación de capital interno y reforzar su capacidad importadora; y que, en apoyo de programas bien concebidos, que incluyan las necesarias reformas estructurales y medidas para la movilización de recursos internos, se ponga a disposición de los ciudadanos una oferta de capital de todas las fuentes externas durante los próximos 10 años de por lo menos 20 mil millones de dólares a los países latinoamericanos, con prioridad a los países de menor desarrollo relativo. La mayor parte de esta suma debe ser en fondos públicos”. Organización de Estados Americanos OEA.

<sup>134</sup> Rojas, “La Alianza para el Progreso en Colombia”, 100-101.

<sup>135</sup> Rojas, 100-101; Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, “Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970”, 100-107; Florián Guzmán, “Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967”, 108-14.

más técnicos (en términos de la implementación de una tecnocracia socioprofesional dotada de conocimientos especializados en la productividad económica de la tierra), pero<sup>136</sup> no suficientemente interesada en atender problemáticas sociales inherentes a la redistribución de la tierra (y a la imperativa necesidad de propiciar estudios y acciones orientadas a disminuir las históricas y enormes tensiones presentes en el agro colombiano, entre colonos y terratenientes):

El programa de reforma agraria integral de la Alianza para el Progreso benefició inicialmente la colonización, luego el desarrollo rural y se concentró en un programa de crédito supervisado. Pero ninguno de estos mecanismos fue realmente una reforma agraria. De hecho, los recursos humanos y financieros de la asistencia técnica y ayuda económica norteamericana sirvieron para evitar una transformación estructural de la tenencia agrícola. Entre 1961 y 1967, la intervención norteamericana, a través de la Alianza para el Progreso, entregó recursos para blindar a los terratenientes de una redistribución agraria. La ayuda económica desvió la atención de políticas de hondo impacto distributivo a favor de políticas de actualización técnica, inserción productiva y competencia empresarial por los créditos que configuraron una modernización excluyente. La cooperación y solidaridad entre pequeños productores fue reducida a asociaciones acotadas, a tareas específicas, sin nexo con la Reforma Agraria y sin oportunidad para la organización política de los campesinos colombianos durante las dos primeras administraciones del Frente Nacional.<sup>137</sup>

Es claro, entonces, que propuestas de este tipo proferidas por la Alianza para el Progreso, se enfilaban en abierta contraposición a los dictados fundacionales contemplados por la propia Carta de Punta del Este, en la cual, a modo de ejemplo ilustrativo, se establecía de manera diáfana en su título I, capítulo 6, por ejemplo, un punto tan crucial y concluyente como el que a continuación se expresa:

VI. To encourage, in accordance with the characteristics of each country, programs of comprehensive agrarian reform leading to the effective transformation, where required, of unjust structures and systems of land tenure and use, with a view to replacing latifundia and dwarf holdings by an equitable system of land tenure so that, with the help of timely and adequate credit, technical assistance and facilities for the marketing and distribution of products, the land will become for the man who works it the basis of his

---

<sup>136</sup> Rojas, “La Alianza para el Progreso en Colombia”, 101-2.

<sup>137</sup> Florián Guzmán, “Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967”, 155.

economic stability, the foundation of his increasing welfare, and the guarantee of his freedom and dignity.<sup>138</sup>

Las ideas que se contemplaron en Punta del Este buscaban objetivos socioeconómicos que permitieran a los campesinos lograr un cambio en la base de la tenencia de la tierra, transformación que podía posibilitarles la adquisición de esta a través de su trabajo, escapando de ese modo de violentas e históricamente inveteradas relaciones sociales desiguales, entre peón y hacendado. La dignidad y el producto del esfuerzo campesino quedó circunscrita, finalmente, a loables expresiones de buenas intenciones del Estado que quedaron plasmadas sobre el papel, en el caso puntual de la pretendida Reforma Agraria liderada por el INCORA en Colombia.<sup>139</sup> A fin de cuentas, la figura de la expropiación de tierras nunca fue contemplada por los estadounidenses. Esto no significó que en otros lugares del planeta no se hubiera llevado a efecto con apoyo norteamericano, porque en el sudeste asiático se llevaron a cabo acciones similares, entre otros países, en Taiwán y Corea del Sur. Sin embargo, en contraste, en América Latina se encontraban presentes empresas norteamericanas que contribuían de facto a una tenencia de la tierra concentrada, hecho que todo indica condicionó la Reforma Agraria (pretendidamente deseada y expresada, pero no suficientemente defendida ni practicada en los hechos finales) por la política de los Estados Unidos y sus delegados que la proclamaron en Colombia.

Al respecto, John Heiver Florián Guzmán argumenta:

Los elementos técnicos recomendados en consonancia con los acuerdos en las sesiones de los organismos de Naciones Unidas y que los Estados Unidos reconocieron como un logro fueron: el establecimiento de propiedades con acceso al agua; una reforma al sistema impositivo; medidas para asegurar el crédito rural en términos razonables; el establecimiento de sociedades para la organización colectiva de la compra, el mercadeo y el crédito, y finalmente el establecimiento de industrias rurales. Pero muy en particular,

---

<sup>138</sup> “6. Impulsar, de acuerdo con las características de cada país, programas de reforma agraria integral que conduzcan a la transformación efectiva, cuando así se requiera, de estructuras y sistemas injustos de tenencia y uso de la tierra, con miras a la sustitución del latifundio y minifundio por un sistema equitativo de la tenencia de la tierra, para que, con la ayuda del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y las facilidades para la comercialización y distribución de los productos, la tierra se convierta, para el hombre que la trabaja, en la base de su estabilidad económica, en el fundamento de su creciente bienestar, y en la garantía de su libertad y dignidad”. Organización de Estados Americanos OEA, *The Charter of Punta del Este*.

<sup>139</sup> Salomón Kalmanovitz, “El desarrollo histórico del campo colombiano”, en *Colombia Hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI*, ed. Jorge Orlando Melo (Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996), 288-92.



manifestando la incompatibilidad con la expropiación o transgresión de los derechos de propiedad, ni de extranjeros ni de nacionales.<sup>140</sup>

Más allá de la cantidad de trabajos que tratan los tópicos del agro y su reforma, el sector de la educación tuvo una menor cobertura académica, pese a ser uno de los que puede decirse generó resultados favorables. Levinson y Onís hacen una valoración limitada, pero sustanciosa, de la gran problemática que significaba educar un subcontinente mayoritariamente analfabeta como América Latina. En Brasil se produjeron en efecto grandes avances, país que se modernizó fuertemente en cuanto a su pedagogía y que gozó de la participación de Paulo Freire, educador que revolucionó el tema en el norte de Brasil.<sup>141</sup> Más allá de ese aspecto, se puede resumir la situación general latinoamericana como una reforma inconclusa, que consiguió aumentar la capacidad escolar en términos de cobertura, pero no logró concluir y entregar en servicio la totalidad de las escuelas prometidas, como tampoco reducir los niveles de deserción escolar.<sup>142</sup>

Evaluar el impacto de la reforma educativa en Colombia es una problemática sin duda más difícil. Marlen Domínguez y Gustavo Prieto efectúan un balance somero sobre dicho proceso, y determinan que el proyecto quedó inconcluso. El impulso que se le dio en 1962, último año de mandato presidencial de Alberto Lleras Camargo, jamás se igualó mientras la Alianza se encontró en operación.<sup>143</sup>

La Alianza para el Progreso, como iniciativa estadounidense para luchar contra la pobreza y el subdesarrollo, fue cayendo lentamente en la irrelevancia. Así lo expresa, de manera lapidaria el analista Jeffrey Taffet, para brindar un referente general de análisis (capítulo octavo) a cualquier lector de su trabajo *Foreign Aid as Foreign Policy The Alliance for Progress in Latin America*. Este autor problematiza los logros de la Alianza de manera abierta, y enuncia sin rodeos la serie de cambios que condujo al proyecto a la irrelevancia:

Two factors ensured that interest in the program would wane by the mid-1960s. Following the 1964 presidential election [After the Kennedy's assassination], and into the first months of 1965, President Johnson increasingly focused on the war in Vietnam. This involvement drew his focus away from Latin America (as well as almost every

---

<sup>140</sup> Florián Guzmán, "Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967", 91-2.

<sup>141</sup> Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 293-96.

<sup>142</sup> Levinson y Onís, *The Alliance that lost its way*, 298-306.

<sup>143</sup> Domínguez Castellanos y Prieto Vargas, "Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970", 136-38.



other area of governance). Second, and linked to the first issue, the U.S. government faced a balance-of-payments crisis itself that made foreign aid programs particularly unattractive. There was not a conscious effort to neglect Latin America, but as bigger problems emerged elsewhere, and the region appeared stable, the Alliance for Progress fell down the list of U.S. priorities. While Latin American issues seemed to require urgent consideration in 1961, by the mid-1960s U.S. government officials, including Johnson, did not think they required much attention.<sup>144</sup>

Investigadores como Tirado Mejía, Rabe, Randall, Rojas, Levison y de Onís, presentan argumentos adicionales que refuerzan la anterior aseveración de Taffet. La Alianza extravió su rumbo inicial, perdiendo paulatinamente importancia en la administración de Lyndon B. Johnson y siendo abandonada casi totalmente en la presidencia de Richard Nixon. Al mismo tiempo, Colombia evidenció cierto distanciamiento frente a la Alianza y optó por dar un giro hacia el pragmatismo. La presidencia de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) adoptó medidas tendientes al fortalecimiento del Estado colombiano y a su independencia en la toma de determinaciones económicas, postura que marcó discrepancias con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (que exigía devaluar la moneda nacional). En 1968 también se hizo manifiesta una tenue pero innegable contrariedad del ejecutivo colombiano con los Estados Unidos (parcialmente motivada, según parece, por el recorte del dinero que la nación del norte destinaba a Colombia en el marco de la Alianza). Ello afectó de modo sensible las bases ideológicas que habían hecho posible el pacto inicial con la potencia hemisférica. Simultáneamente, Colombia buscó mayor cantidad de países como potenciales mercados para sus exportaciones, circunstancia que la llevó a establecer vínculos comerciales con algunos países de Europa del Este.<sup>145</sup>

Kennedy pensó que los 60 serían la década del desarrollo para el subcontinente latinoamericano. Su plan de 10 años de inversión plasmada en ayudas causó en su momento

---

<sup>144</sup> “Dos factores aseguraron que el interés en el programa declinaría a mediados de 1960. Siguiendo las elecciones presidenciales de 1964, y los primeros meses de 1965, el presidente Johnson se concentró considerablemente en la Guerra en Vietnam. Este involucramiento atrajo su atención fuera de Latinoamérica (así como a casi todas las demás áreas de su gobierno). En segundo lugar, y vinculado con el primer asunto, el hacerle frente a la crisis de la balanza de pagos hizo que el gobierno estadounidense viera poco atractivos los programas de ayuda. No fue un esfuerzo consciente el abandonar a América Latina, pero como grandes problemas emergían en otros sitios, y la región parecía estable, la Alianza para el Progreso se vino abajo en la lista de prioridades estadounidenses. Mientras los asuntos en América Latina requerían una consideración urgente en 1961, a mediados de 1960, los funcionarios del Gobierno Estadounidense, incluyendo a Johnson, no creían que fuera necesaria tanta atención”. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, 175.

<sup>145</sup> Borja, “Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana (1966-1974)”, 212-14.

inicial la admiración y la fascinación de las repúblicas latinoamericanas. La historiografía contiene interesantes reflexiones en torno al cambio de las relaciones norte-sur concitado por la Alianza para el Progreso. El programa que representaba *la nueva frontera* no logró, sin embargo, cumplir los objetivos que recogidos en 1961 por la Carta de Punta del Este.

Aunque los puntos de análisis de académicos norteamericanos y colombianos difieren de manera notoria (obviamente expresando intereses nacionales diferenciales), entre ambos grupos de estudiosos resulta igualmente patente el consenso sobre el fracaso de la Alianza.

## Conclusiones

La forma en que académicos norteamericanos y colombianos documentaron la manera en que las relaciones entre la potencia del norte y países de América Latina se desarrollaron (claro está, Colombia entre ellos) es variada, lo que no significa que no existan, eventualmente, puntos de consenso. Las posturas evidenciadas por los textos se ven inevitablemente signadas por quiénes escribieron la historia referente al ser, el quehacer y los alcances de la Alianza para el Progreso. También se ven obviamente definidas por la adscripción nacional, dedicación socioprofesional o institucional desde donde los analistas – y/o comentaristas– procedieron a efectuarla. De allí que se hagan manifiestos énfasis diferenciales en cuanto a los temas centrales y los silencios perceptibles en las distintas versiones académicas o políticas. Las preocupaciones para la perspectiva norteamericana o colombiana permiten entrever variaciones ilustrativas de cambio descriptivo y/o reflexivo frente a procesos y sucesos; relacionado con el rol de la historia a medida que va siendo escrita; con variaciones en lo tocante a fuentes, métodos y conceptos; y en su repercusión cambiante sobre la recolección, organización y análisis de la información.

Como proyecto o coyuntura política, La Alianza para el Progreso se hizo manifiesta mediante la apuesta de John F. Kennedy orientada a incorporar a América Latina como área importante, en el marco de los intereses geoestratégicos, económicos e ideológicos de los Estados Unidos en 1961, circunstancia previamente marcada por la división planetaria que la Guerra Fría expresó desde 1947 y reacondicionada obligadamente por la Revolución Cubana después de 1959. La gestación de la Alianza comenzó aproximadamente una década antes de la iniciativa puesta en marcha por Kennedy. No existe consenso sobre cuándo de manera exacta, aunque sí resulta posible identificar algunos eventos, tanto entre analistas estadounidenses como colombianos.

Autores relevantes como Jerome Levinson y Juan de Onís (para la reflexión norteamericana), y Hernando Agudelo Villa (desde los estudios colombianos), resaltan que la reunión que se produjo en el Hotel Quitandinha en la ciudad brasileña de Petrópolis en 1954, supuso el inicio de una búsqueda latinoamericana por cambiar las antiguas –para la

época consideradas obsoletas– prácticas políticas de los Estados Unidos frente al subcontinente latinoamericano. Dicho encuentro, al que acudieron notables personajes (entre ellos el economista y secretario ejecutivo de la CEPAL, Raúl Prébich), evidenció una postura latinoamericana que clamaba por un cambio manifiesto.

Después de este acontecimiento las opiniones de las dos Américas encontraron puntos de encuentro. No es posible hablar de un cambio en la política de los Estados Unidos hacia América Latina sin mencionar ciertas coyunturas puntuales, tales como el triunfo de la Revolución Cubana en 1959; el suceso en medio del cual el vicepresidente norteamericano Richard Nixon se encontró cerca de ser linchado por una turba en las afueras de Caracas el 13 de mayo de 1958; o la propuesta dirigida por el presidente brasileño Juscelino Kubitschek (denominada Operación Panamericana) a su homólogo norteamericano Dwight D. Eisenhower, con la tentativa de procurar evitar, en el futuro, acontecimientos de rechazo como el sucedido a Nixon. Estos hechos generan consenso entre los analistas de la Alianza, en su interés por encontrar puntos explicativos de su origen.

El cambio generacional entre los analistas trajo nuevas preguntas y evidencias sobre la génesis de la Alianza para el Progreso. Entre la década de 1990 y el comienzo del nuevo milenio, nuevos estudios especializados trajeron a colación sucesos, inquietudes o enfoques hasta entonces inéditos. A veces respondieron a un acento quizás nacionalista. Se fue generando así una mayor diversidad o “ramificación” de temas, subtemas y discernimientos analíticos, que concitó un renovado interés de investigadores tanto norteamericanos como colombianos. Para ilustrar, como ejemplos, el énfasis del estadounidense Michael Latham en resaltar la labor de la Teoría de Modernidad como génesis de la Alianza, y del accionar del impulsor de dicha teoría W. W. Rostow. En el caso de los investigadores colombianos, sobresalen las indagaciones de Álvaro Tirado Mejía que destacan una participación relevante de funcionarios colombianos en distintos comités que aportaron peso específico a la creación de la Alianza. Reducir al aspecto generacional la variación de los aportes de multiplicidad de autores sería, no obstante, erróneo, dado que la Alianza para el Progreso se desarrolló en medio de enorme cantidad de circunstancias contextuales y de momentos coyunturales cambiantes en 21 repúblicas latinoamericanas diferentes durante cerca de una década. Los múltiples estudios sobre la materia aún no han agotado todas las variables que demanda el

estudio del proyecto político que fue la Alianza, lo que permite afirmar que existan balances homogéneos, definitivos, ni de cierre.

El proyecto inaugurado por Kennedy en 1961, después de la firma de la Carta de Punta del Este, en Uruguay, tuvo que sortear muchos inconvenientes durante la década en que estuvo en funcionamiento. No era fácil llevar a cabo un programa tan ambicioso como inicialmente fue proyectado, y esta situación se manifestó prontamente. La búsqueda por reformar la agroindustria, al tiempo que financiar iniciativas que modernizaran la educación y mejoraran la calidad de vida de los latinoamericanos, entró en una fase de “ambigüedad”. Esta palabra, empleada por Taffet en su texto *Foreing aid as foreign policy*, parece ser la que mejor engloba el funcionamiento de la Alianza: la pretensión de diseñar planes de desarrollo que se ajustaran a las dinámicas de cada república de América Latina, no encontró sincronización cabal con los modelos de desarrollo norteamericanos, que se batieron entre la practicidad, la austeridad y los alcances pretendidos, a veces incluso riñendo con los ideales formalmente suscritos con antelación en la Carta de Punta del Este.

Entre los acometidos por la Alianza para el Progreso, tal vez el componente que más estudio ha merecido es la Reforma Agraria. En él se identifica otro punto de convergencia notable entre diversos analistas. Florián Guzmán, en su tesis *Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967*, es quizás el estudioso colombiano que más atención ha concentrado sobre el mismo. Resalta que, tras ser planteada por el INCORA y la Alianza, la Reforma Agraria no produjo los resultados esperados, a la vez que distintas prioridades entre funcionarios norteamericanos y colombianos con relación a puntos clave, –como la redistribución de tierras mediante el mecanismo de la expropiación–, entorpeció enormemente el genuino avance del proceso. La Reforma Agraria terminó avanzando más por el componente económico-tecnocrático asociado a ella, que por el impacto y transformación de tipo social que estructuralmente demandaba Colombia. Este factor también se encuentra excelentemente documentado, con similar sentido, en la obra *The Alliance that lost its way* the Jeron Levinson y Juan de Onís.

Parte significativa del análisis sobre la Alianza para el Progreso, su funcionamiento, alcance y consecuencias, se refiere al análisis de las causas de su fracaso relativo. Así como la Reforma Agraria encontró grandes trabas para su desarrollo, a nivel político e ideológico

hubo igualmente pugnas que interpusieron escollos estructurales al proyecto, y paulatinamente terminaron socavándolo. El analista Latham Michel subraya que la Teoría de la Modernización atentó contra una visión flexible, razonable y consecuente en los funcionarios norteamericanos, motivándolos a otorgar a dicha teoría el estándar pretendido de opción interpretativa o guía de carácter “universal”. Esa falta de versatilidad llevó a la Alianza por caminos sinuosos, que empeoraron después del asesinato de Kennedy en noviembre de 1963, cuando Lyndon B. Johnson optó por una política más práctica enfocada en prestar mayor atención a coyunturas más globales, como en ese momento fue catalogada para los intereses norteamericanos la Guerra de Vietnam.

Lo cierto es que también los latinoamericanos aportaron su cuota negativa a la eficiencia y efectividad de la Alianza. Entre los estudiosos del tema en Colombia, Diana Marcela Rojas demuestra que el régimen bipartidista denominado Frente Nacional causó problemas de tipo externo e interno al proyecto de la Alianza. La alternancia entre liberales y conservadores en el control del ejecutivo colombiano no fue del agrado del gobierno norteamericano, que tenía una pobre opinión de los dos presidentes conservadores, Guillermo León Valencia (período 1962-1966) y Misael Pastrana (mandato 1970-1974). Paralelamente, dado que atentaba contra una democracia fidedigna, el Frente Nacional dio pábulo a ardorosas pugnas en el seno de la nación colombiana. La alternancia bipartidista excluía a los demás partidos políticos, lo que creó su rechazo y la impaciencia por un cambio.

No es tarea sencilla afirmar que la Alianza para el Progreso simplemente fracasó. No obstante, es evidente que muchas de sus propuestas no se cumplieron, y que dicho incumplimiento produjo una sensación o sentimiento de frustración generalizada. Aún bajo tales circunstancias debe reconocerse que, en América Latina y en Colombia, el proyecto efectuó algunos avances. Al respecto cabe recordar palabras del investigador Taffet, quien recalca que con posterioridad a la Alianza para el Progreso el subcontinente latinoamericano nunca volvió a entrar en el aislamiento político de los Estados Unidos en el que se había mantenido sumergido desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945.

## Bibliografía

- Agudelo Villa, Hernándo. *La Revolución del Desarrollo*. México: Editorial Roble, 1966.
- Bahamonde, Ángel, y Ramón Villares. *El mundo contemporáneo del siglo XIX al XXI*. España: Taurus, 2012.
- Borja, Jaime Humberto. «Frente Nacional: Lleras Restrepo y Pastrana (1966-1974)». En *Gran Enciclopedia de Colombia*, editado por Fernando Wills Franco, 3:209-23. Bogotá: Casa Editorial El Tiempo, 2007.
- Domínguez Castellanos, Marlen, y Gustavo Prieto Vargas. «Colombia y la Alianza para el Progreso 1960-1970». Maestría en Ciencia Política, Universidad Católica de Colombia, Università Degli Studi Di Salerno, 2014.
- Florián Guzmán, Jhon Heiver. «Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967». Maestría en Historia, Universidad Nacional de Colombia, 2013.
- Kalmanovitz, Salomón. «El desarrollo histórico del campo colombiano». En *Colombia Hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI*, editado por Jorge Orlando Melo, 257-92. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1996.
- Latham, Michael E. *Modernization as Ideology American Social Science and «Nation Building» in the Kennedy Era*. North Carolina: University of North Carolina Press, 2000.
- Levinson, Jerome, y Juan de Onís. *The Alliance that lost its way, A critical report on the Alliance for Progress*. Chicago: Quadrangle Books, 1972.
- Morgenthau, Hans J. *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- Nystrom, Warren J., y Nathan A. Heverstock. *The Allince for Progress*. Princeton: Van Nostrand, 1966.
- Organización de Estados Americanos OEA. *The Charter of Punta del Este*. Punta del Este, Uruguay, 1961.
- Rabe, Stephen G. *The most dangerous area in the world John F. Kennedy confronts communist revolution in Latin America*. North Carolina: Chapel Hill, 1999.

- 
- Randall, Stephen J. *Aliados y Distantes Historia de las relaciones entre Colombia y EE.UU. Desde la Independencia hasta la Guerra contra las Drogas*. Colombia: Tercer Mundo Editores, 1992.
- Rojas, Diana Marcela. «La Alianza para el Progreso en Colombia». *Análisis Político*, n.º 70 (2010): 91-124.
- Sanz de Santamaría, Carlos. *Interamericanismo Contemporáneo Reminiscencias*. Bogotá: Plaza & Janes Editores, 1985.
- Skidmore, Thomas, y Peter H. Smith. *Historia Contemporánea de América Latina, América Latina en el siglo XX*. Barcelona: Crítica, 1996.
- Taffet, Jeffrey F. *Foreign Aid as Foreign Policy The Alliance for Progress in Latin America*. New York-London: Routledge, 2007.
- Tirado Mejía, Álvaro. *Colombia en la OEA*. Bogotá: Banco de la República/El Áncora Editores, 1998.
- Zanatta, Loris. *Historia de América Latina De la Colonia al siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2012.