

LOS ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA EN LA DECADA DEL 60

Joseph S. Tulchin

I

INTRODUCCION

La consideración retrospectiva de las relaciones de los EEUU con América Latina durante la década del 60 se ha centrado en la Alianza para el Progreso y la crisis de misiles de Cuba. Esta última ha sido analizada y vuelta a analizar como un caso de estudio en la toma de decisiones y como un punto crítico en la confrontación nuclear entre los EEUU y la Unión Soviética. Recientemente se efectuó una serie de encuentros políticos y académicos, los cuales significaron una reevaluación de la crisis en una atmósfera nostálgica. Todos los participantes recordaron el episodio dentro del contexto de las relaciones Este-Oeste. El hecho de que Cuba formaba parte de América Latina escasamente fue parte de sus reconstrucciones de los eventos. Los académicos que participaron en estos encuentros eran especialistas en temas de seguridad nacional, o en asuntos soviéticos o militares. Los latinoamericanos y los latinoamericanistas fueron notorios por su ausencia.

Por contraste, nadie parece interesado en celebrar el vigésimo quinto aniversario de la Alianza para el Progreso, o el décimotercer aniversario del Social Progress Trust Fund. A estas alturas, la mayoría de los académicos consideran que todo el esfuerzo constituyó un noble fracaso, un proyecto bien intencionado destinado desde el principio al fracaso por inercia, oposición conservadora en este y otros países del hemisferio, y una contradicción implícita entre el llamado a una reforma fundamental y el temor a la inestabilidad. Tal interpretación confiere a la política y al esfuerzo para ejecutarla la imagen de una aberración. De tal forma, se han efectuado pocos intentos para entender los orígenes de la política, mucho menos para evaluar su impacto sobre el hemisferio y sobre las relaciones entre las naciones de América Latina y los Estados Unidos. Este es un error. El presente trabajo intenta comprender ambos episodios, y otros acaecidos durante la década, en el amplio contexto y la dinámica histórica de las relaciones interamericanas. Este contexto incluye un análisis de la política de los EEUU durante la década, pero no puede ser limitado a tal

análisis. Debe incluir una consideración de los elementos que condujeron a la formulación de la Alianza para el Progreso, condiciones que en América Latina contribuyeron al entusiasmo con el cual fue anunciado el programa como también al fracaso para llevar a cabo sus términos, y a las preocupaciones globales del gobierno norteamericano que configuraron la política hacia América Latina.

Desde la independencia de las repúblicas en el hemisferio occidental, los EEUU han considerado que la región debe preservarse y mantenerse libre de la influencia europea en lo posible. Por casi un siglo y medio, la noción del hemisferio como una reserva especial, que por primera vez se expuso francamente a la Doctrina Monroe (1823), coexistió con una idea más romántica de que el hemisferio occidental era una comunidad especial de naciones que compartían creencias seculares y normas culturales, particularmente la fe en la libertad y en la democracia. Los eventos de los años 60 desafiaron ambas tradiciones y forzaron a los líderes estadounidenses a reevaluar su política hacia América Latina. Para fines de la década, si bien la política era todavía fluctuante, había cambiado la naturaleza de las relaciones hemisféricas. Nadie, ni en este país ni en América Latina, pensó seriamente que la región todavía representaba a una familia de naciones o era una reserva especial en la cual nuestra seguridad estaba esencialmente privilegiada. Había llegado la Guerra Fría a nuestro patio trasero a través de la crisis de misiles cubana. Las premisas fundamentales en las cuales se basaba nuestra política de seguridad nacional estaban siendo desafiadas y parecían ausentes. Cuando el presidente Lyndon B. Johnson dejó la Casa Blanca en enero de 1969, nuestra política latinoamericana estaba en ruinas. Lo que había sido una línea coherente de la política estaba empañada por el obsesivo enfoque sobre los eventos del Sudeste Asiático, de manera que la política hacia la región se convirtió en otra víctima de las severas distorsiones del marco global dentro del cual los Estados Unidos englobaban su seguridad nacional.

Como consecuencia de los eventos de este período, los intereses de seguridad nacional en la región fueron redefinidos. Los latinoamericanos variaron hacia una postura más distante o cautelosa hacia los EEUU. A fines de la década, las naciones de América Latina habían empezado a definir sus posiciones sobre la política mundial en forma independiente de los EEUU. Esta tendencia hacia la independencia, junto con el persistente

impulso hacia el desarrollo económico, ha reducido la influencia de los EEUU sobre las naciones del hemisferio y debilitado nuestra hegemonía, tal vez permanentemente. Para cumplir sus objetivos en la región, los EEUU deben actuar ahora más por sí mismos y se han encontrado cada vez más aislados del resto del hemisferio. Para revertir esta tendencia, el gobierno estadounidense deberá observar la realidad latinoamericana con mayor cuidado, poner más atención que en el pasado a los objetivos de política de nuestros colegas en el hemisferio y colocar a nuestras políticas más en línea con esa realidad y sus metas si se espera proteger la seguridad nacional.¹

Hay tres claves para comprender la política de los EEUU hacia América Latina durante la década de los 60. La primera, es que esa política era el resultado de un vuelco desde una perspectiva regional sobre el hemisferio a una perspectiva global, que comenzó una transición como respuesta a la guerra mundial y que eso impregnó el proceso de formulación de política al fin de la guerra. A pesar de ese vuelco, los formuladores de políticas continuaron basando sus esfuerzos sobre la suposición wilsoniana de que nuestro sistema, nuestro modo de vida, era perfectamente exportable y que todos los latinoamericanos que pensaban bien o eran responsables compartían nuestros valores y nuestra visión del mundo. La segunda clave es el hecho de que dentro de este marco global, los EEUU han concedido una baja prioridad a la región. Tercero, que hubo un debate sin resolver dentro del gobierno de los EEUU con respecto a la relación entre la seguridad nacional de los EEUU y el desarrollo económico, incluyendo lo que el hemisferio occidental llamaba buen gobierno.

-
1. Para una descripción de las políticas exteriores de diversas naciones latinoamericanas en los años 70, ver *Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin, eds. Latin American Nations in World Politics (Boulder, 1984)*. Quiero agradecer a Mr. James H. Townsed por su ayuda en la preparación de este trabajo.

II

PASADO HISTORICO

Las perspectivas regionales y globales jamás fueron dicotómicas o mutuamente exclusivas ni en la teoría ni en la práctica de la seguridad de los EEUU antes de la Segunda Guerra Mundial. Está claro en la formulación de la doctrina Monroe que el deseo de mantener a América Latina libre de influencia europea fue una parte ínfima de la preocupación más general o global del gobierno estadounidense. Hacia el fin del siglo, cuando los escritos de Alfred Thayer Mahan llegaron a tener cada vez más influencia sobre la planificación de políticas, las elaboradas propuestas para estaciones carboneras, un canal istmico y la protección de las rutas marítimas en la cuenca del Caribe formaban parte del proyecto global de Mahan de hacer de los EEUU una gran potencia.

A medida que las sucesivas administraciones pusieron en práctica las teorías de Mahan sobre seguridad nacional, la preocupación sobre la intervención europea estaba enfocada casi exclusivamente dentro del área del Caribe. Allí, los EEUU llegaron a pensar que un mal gobierno y la irresponsabilidad fiscal las dos eran virtualmente intercambiables en el pensamiento americano conducían a la inestabilidad, y que era la inestabilidad la que creaba las condiciones para la intervención externa que amenazarían la seguridad de los EEUU.

El proceso culminó en la confiada declaración del presidente Woodrow Wilson de que los EEUU, con su gobierno democrático y su economía liberal capitalista, era el modelo ideal para todas las naciones del mundo. Si bien la intensidad de este celo mesiánico fluctuó a través del tiempo, Wilson consideraba que era responsabilidad de las grandes naciones del mundo enseñar a sus habitantes menos afortunados cómo disfrutar de los beneficios del sistema económico y social que se había desarrollado en los EEUU. Esta convicción, esa arrogancia, nunca ha estado enteramente ausente de la política estadounidense en este hemisferio.

A fines de la Primera Guerra Mundial, la amenaza de la intervención directa por parte de los poderes europeos en el Caribe parecía haber desaparecido. Esto, junto con la profunda desilusión con el proyecto de Wilson de exportar la democracia,

que después de la guerra dominó a los EEUU, produjo una retirada significativa de las políticas intervencionistas seguidas desde los tiempos de William McKinley. La definición de las preocupaciones estratégicas estadounidenses fue expandida para incluir bienes y servicios específicos que la guerra había demostrado que eran vitales para la seguridad nacional. Sin embargo, al mismo tiempo, la protección de adecuadas cantidades de petróleo, comunicaciones abiertas, la libre entrada de capital financiero en América Latina y en otros lugares ya no parecían requerir intervención directa en los asuntos internos de las naciones más débiles del hemisferio. A lo largo de la década de los años 20, el gobierno de los EEUU trabajó para diseñar una política con la cual podía sentirse cómodo, protegiendo la seguridad nacional del país por medio del uso de la influencia financiera y económica.²

Hubo episodios de intervención militar directa en la zona peligrosa del Caribe durante la década, pero no estaban específicamente destinados a prevenir la intervención europea. Fueron expresiones del paternalista sentido wilsoniano de responsabilidad por el buen gobierno de la región. Como es bien sabido, las naciones de Sudamérica, que siempre han sido diferentes de las naciones de la Cuenca del Caribe y, por tanto, exentas de la dañina tutela de los EEUU, se sentían incómodas con el creciente alcance y el sofocante control de la influencia económica de los EEUU. Lideradas por Argentina, que tradicionalmente ha llevado la voz cantante en contra de la hegemonía estadounidense, las naciones del hemisferio comenzaron a usar el foro de la Unión Panamericana para frenar la arrogancia intervencionista de los Estados Unidos. A partir del encuentro hemisférico en La Habana en 1928, los latinoamericanos pusieron énfasis en dos temas: limitar la intervención en los asuntos internos de otras naciones y adaptar el comercio y la inversión para la obtención de mayores beneficios para sus pueblos.

Desde esta perspectiva, la política del Buen Vecino en los años 30 significó un esfuerzo para proyectar la hegemonía de los EEUU a lo largo del hemisferio por medio de un *compromiso* con las naciones: "buena conducta" por parte de los EEUU, definida como una adhesión cada vez más clara al principio de no intervención, a cambio de "buena conducta" de

2. Este proceso se describe con gran detalle en mi libro Aftermath of War (New York, 1971)

los latinoamericanos, definida como un tratamiento hospitalario para el capital y el comercio de los ciudadanos estadounidenses y la aceptación de la hegemonía de este país en el caso de cualquier amenaza europea.

Durante la Segunda Guerra Mundial, si bien hubo temores de invasión y, antes de que los EEUU entraran al conflicto, miedo de que el hemisferio se transformara en un teatro de operaciones entre los beligerantes europeos, el hemisferio occidental fue un área de seguridad privilegiada. Sólo con la importante excepción de Argentina, las naciones siguieron el ejemplo de los EEUU al declarar su lealtad a la causa aliada, particularmente proporcionando a los aliados productos estratégicos a precios y en cantidades exigidas por ellos mismos. Incluso Argentina vendió alimentos y otros productos primarios a los aliados en términos favorables. Y, para fines de 1942, el comando militar de los EEUU ya no anticipaba ninguna amenaza seria desde o a través de América Latina. Sin embargo, la desviación argentina continuó siendo considerada como una ofensa seria en Washington. La hostilidad hacia ese país creció hasta el punto en que había poca relación con los más amplios objetivos del esfuerzo de guerra de los EEUU e incluso creó considerable fricción entre nuestro gobierno y nuestro principal aliado, Gran Bretaña.³

La razón oficial para mantener la hostilidad hacia Argentina, incluso después que no había ya una amenaza razonable a la seguridad de los EEUU, fue que por causa de su fracaso en apoyar la línea establecida por éste último país, Argentina era o podía llegar a ser un foco de subversión desde fuera del hemisferio. El miedo a la subversión, anticipado por los nazis durante la guerra, fue un nuevo concepto en la definición de la política de seguridad de los EEUU. La noción de que las ideologías foráneas podían minar la estabilidad de un gobierno en el hemisferio y, de este modo, introducir la influencia de un poder externo potencialmente hostil, creó una dimensión enteramente nueva en la política de seguridad nacional. Fue una dimensión que pudo llegar a ser cada vez más prominente en el período posterior a la derrota de los poderes del Eje. Por causa

3. Este episodio está tratado con gran detalle en mi libro, The United States and Argentina: The Evolution of Misunderstanding. (Boston, por aparecer). Es también el tema de un volumen de ensayos editado por Guido Di Tella y D.C. Watt, Argentina Between the Great Powers. (Londres, 1988).

de su imprecisión, es un concepto que ha creado dificultades entre los EEUU y las naciones del hemisferio.⁴

La continuación de la guerra llevó a los Estados Unidos a efectuar una amplia y global definición de su seguridad. Esa definición, incluso antes de que terminara la guerra, unida a la percepción de que la Unión Soviética no sería un fiel aliado y representaría una amenaza que debería ser enfrentada, condujo a los EEUU a reforzar el sentido de comunidad que había sido parte de la política del Buen Vecino y a crear una organización de defensa dirigida en contra de posibles amenazas desde fuera del hemisferio.

Esta política de identidad regional dentro de un marco global cayó en dificultades desde el principio, en el encuentro hemisférico de Chapultepec, México, en marzo de 1945. Los latinoamericanos no se opusieron al fortalecimiento de un sentido de comunidad hemisférica, pero insistieron que la pertenencia a la comunidad no podía ser determinada unilateralmente por los Estados Unidos y que las relaciones entre los miembros de la comunidad tenían que tomar en consideración el bienestar económico y social de todos. Específicamente, esto significó el fin de los intentos de los EEUU para aislar a Argentina y compromisos para estimular el desarrollo económico de las naciones latinoamericanas, demorado, según argumentaban, por su leal cooperación al esfuerzo de guerra.

El gobierno de los EEUU consideró razonable la posición latinoamericana, pero sintió que había otras prioridades más inmediatas que requerían su atención y recursos. Como resultado de ello, adoptó una política de dilatar las cosas, intentando, en efecto, que América Latina mantuviese el apoyo en la emergente lucha global contra la Unión Soviética con un mínimo de gasto de tiempo y energía. En efecto, la política del gobierno en América Latina parecía ser: "Si no está quebrado, no lo arregle". En cuanto a los requerimientos latinoamericanos de ayuda económica para estimular su desarrollo, la posición de los EEUU fue amistosa pero insistiendo firmemente en que el

4. La preocupación por el bolchevismo existió antes y se vio en México y América Central en 1926-28 por parte del Secretario de Estado Kellogg, y en Cuba en 1933, por el Secretario de Estado Hull. Sin embargo ninguno anticipó seriamente que la Unión Soviética iba a entrar al Caribe a través de tales medios. Ellos estaban preocupados por la inestabilidad y la amenaza a la propiedad y a la hegemonía de los EEUU

mejor combustible para el crecimiento era el capital privado. En vez de solicitar préstamos públicos a los EEUU, las naciones del hemisferio debieron hacer lo que fuese necesario para lograr que sus países fuesen atractivos para los inversionistas extranjeros. En el período entre 1945 y 1952, Bélgica y Luxemburgo recibieron más ayuda que toda América Latina. El Secretario de Estado Spruille Braden sermoneó a los latinoamericanos:

"La institución de la propiedad privada se compara con aquellas de la religión y la familia como núcleos de la civilización. La interferencia con la propiedad privada precipitará una desintegración de la vida y de la libertad así como las concebimos y atesoramos. Ha llegado el momento de comprender que el Tesoro de los EEUU no es una reserva inagotable."⁵

Frente al tema de la defensa, el único obstáculo para firmar un tratado fue la peculiar lucha al interior del gobierno de los EEUU, en la cual Braden era un destacado participante, sobre cómo manejarse con el gobierno argentino, que todavía no se arrepentía de su resistencia al dominio de los EEUU⁶. Finalmente, las naciones del hemisferio se reunieron en Río y consiguieron firmar un tratado de defensa mutua, el 2 de septiembre de 1947. Al firmar ese tratado, los EEUU esperaban aislar al hemisferio de las amenazas externas una vuelta a los apacibles días del período entre guerras o inducir a los latinoamericanos para que les dejaran la seguridad del hemisferio a ellos. Los latinoamericanos, al firmar, esperaban que los EEUU consideraran públicamente los temas económicos y sociales que consideraban fundamentales a su seguridad. Esta asimetría en los intereses de seguridad de los signatarios del tratado haría disminuir su efectividad desde la perspectiva tanto de los EEUU como de América Latina.

Durante la década posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial, los EEUU gradualmente llegaron a definir los requerimientos de su seguridad nacional en términos de la competencia

5. Citado en David Green, The Containment of Latin America. (Chicago, 1971), pág. 262.

6. Ver Tulchin, United States and Argentina, cap. 8; y R.H. Wagner, United States Policy Toward Latin America. (Stanford, 1970)

bipolar y la confrontación nuclear con la URSS. El concepto de *contención* entregó componentes militares y políticos al alcance global de los intereses de seguridad de la nación. Siempre fueron ambiguas las respuestas a la pregunta de cómo América Latina encajaba en esas preocupaciones globales. La política soviética, al enfocar su atención en otros lados, facilitó los esfuerzos estadounidenses para dar por sentada la aceptación o apoyo latinoamericano y acomodar a la región en su propio esquema de prioridades, donde descansaba penosamente cerca del fondo.

Por causa de la percepción acerca de amenazas políticas de la URSS en diversas regiones del mundo, los EEUU emplearon fondos públicos para luchar contra el subdesarrollo y la miseria en lugares tales como India, Corea y el Sudeste Asiático, y a usar dinero público para reconstruir Europa, todo en el nombre de la seguridad nacional y la moralidad. América Latina fue tratada en forma diferente, no tanto por la tradición de que la región era especial y distinta del resto del mundo aunque se daba la razón negativa de que la región era considerada relativamente a salvo de la invasión soviética o de la subversión y, por lo tanto, tenía una baja prioridad en la política global de los EEUU.

La política de este país, tan preocupada por la Guerra Fría en su formulación bipolar, consideró que un objetivo político adecuado en América Latina era el logro de una condición en la cual la subversión estaba, o bien ausente, o al menos modulada. Mientras el área fuese considerada estable, el gobierno estadounidense estaba más o menos contento. Durante la década del 50, el logro de esta estabilidad se efectuó en una amplia variedad de formas políticas. Muchas fueron no o anti democráticas. Muchos gobiernos del hemisferio, hacia mediados de los años 50, habían llegado al poder por medios no democráticos o gobernaron sin democracia. Esto no era nada nuevo. Lo que era nuevo era que, al comienzo de la década del 50, esto no era visto por Washington como un problema. En efecto, el uso de la fuerza, a través de la manipulación de un títere militar para expulsar al gobierno democrático reformista de Guatemala, en 1954, fue considerado uno de los más grandes éxitos de la administración. Lamentablemente, fue mantenido como un modelo para futuras operaciones en América Latina y en otros lugares y fue considerado el máximo éxito en contra-

insurgencia.⁷ En ese tiempo, la indignación de América Latina, expresada en la reunión de la OEA en Caracas y después, fue ignorada o no fue escuchada.

Durante la década, cuando trece de los veinte estados de América Latina estaban gobernados por dictadores, la administración de Eisenhower cambió sus puntos de vista y llegó a ver la falta de gobiernos democráticos como un problema serio. Se creía que los regímenes antidemocráticos o no democráticos no tenían simpatía por los problemas del subdesarrollo, por la miseria de la población del área. Por consiguiente, eran considerados como inherentemente impopulares y de allí, potencialmente inestables. Y puesto que, junto con la miseria, se decía que la inestabilidad provocaba subversión, los planificadores de política que se ocupaban de América Latina en la segunda administración de Eisenhower, llegaron a la creciente convicción de que los regímenes antidemocráticos en el hemisferio eran un lastre y que los EEUU deberían hacer algo con ellos.⁸

El pensamiento del gobierno de Washington, fue dado a conocer en la conexión entre desarrollo y democracia, a través de una serie de eventos y de un debate público sobre ellos. Primero, Milton Eisenhower, hermano del Presidente, hizo varios viajes por América Latina e informó directamente al Presidente sobre las condiciones del hemisferio. En su opinión, desde el primero hasta el último viaje, el desarrollo y la democracia estaban estrechamente unidos y la ausencia de ambos significaba una amenaza para la seguridad nacional de los EEUU. Su primer informe, en 1954, no recibió comentarios. En 1957 y 1958, sin embargo, los sucesivos informes empezaron a tener cada vez más eco entre los expertos en política exterior y el público informado, por causa de hechos que ocurrieron

-
7. Sobre el episodio de Guatemala, ver la discusión resumida en Stephen G. Rabe, Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticomunism. (Chapel Hill, 1988) y la fuente citada aquí.
 8. Para una discusión general de estos temas ver R. Packenham, Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science. (Princeton, 1971).

junto con ellos, y por el creciente consenso entre académicos y asesores que confirmaron sus conclusiones.⁹

Tal vez el argumento académico más influyente sobre el uso de fondos públicos para ayudar al desarrollo de la sociedad en los países en desarrollo fue el que propusieron Rostow y Millikan en el MIT.¹⁰ Haciendo eco de muchos de los sentimientos apocalípticos de George Kennen, pidieron que América del Norte se volviera a dedicar a su "sentido de misión mundial". Los argumentos de Rostow se basaban en una visión verdaderamente optimista de la sociedad de los EEUU. Su receta fue que ellos miraran más allá de sus fronteras a los problemas en el Tercer Mundo, cuyas naciones compartían las prioridades y valores del liberalismo estadounidense. La política de los EEUU debía "aumentar su percepción en todo el mundo de que las metas, aspiraciones y valores de los americanos eran en gran parte los mismos que de los pueblos en otros países". Estos argumentos influirían en la administración Eisenhower, pero tendrían mucho más impacto en Kennedy y su círculo.

El evento más importante acaeció en mayo de 1958, cuando el vicepresidente Richard Nixon visitó América Latina. Durante su viaje, en Caracas, Venezuela, fue apedreado, escupido y casi seriamente herido. Algunos pensaron que su vida corría peligro. La primera reacción en Washington fue de estupor. ¿Por qué en América Latina había tanto antiamericanismo? ¿Cuál fue la razón del miedo y del odio? Un mes después, en junio de 1958, el Presidente de Colombia, Alberto Lleras Camargo, y el Presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, enviaron una propuesta formal al Presidente Eisenhower. En ella se proponía que la conexión entre el subdesarrollo y la democracia, por una parte, y la seguridad hemisférica, por la otra, fuera efectuada en la forma más enérgica. La carta de Kubitschek que acompañaba el memorándum se refería al desafortunado episodio el mes anterior en Caracas, indicando al Presidente Eisenhower que era tiempo de que los EEUU actuaran. El Presidente respondió enviando una misión especial al Brasil para

9. En una anterior revisión de política, NSC 144/1, marzo 1953, un listado de los objetivos de los EEUU en América Latina indicaron que todos eran causa de preocupación, pero no se especificó entonces la relación precisa entre ellos.

10. W.W. Rostow y Max Millikan, A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy. (N. York, 1957)

conversar con los dos líderes latinoamericanos. El memorándum resultante, conocido como Operación Panamericana, propuso un programa hemisférico de ayuda pública para aliviar las condiciones de subdesarrollo e inestabilidad. No fue coincidencia que durante los meses en que se preparó este memorándum, juntara sus fuerzas un movimiento guerrillero en las montañas de Cuba, de manera que a mediados de 1958 la mayoría de la gente que se molestó en mirar, incluyendo aquellos en Washington, estaba convencida de que el movimiento rebelde liderado por Fidel Castro estaba destinado a ganar. El 31 de diciembre de 1958, Fidel entró triunfante en La Habana. Inmediatamente llamó a una reforma masiva en toda América Latina y comenzó una campaña contra la influencia o el imperialismo (como él lo llama) de los Estados Unidos, que continúa hasta hoy.

Es importante recordar que América Latina ha estado clamando por fondos para ayudarlos en su batalla por el desarrollo desde que terminó la guerra. Su frustración con el desdén estadounidense frente a sus problemas los llevó a considerar maneras para resolverlos sin depender de los EEUU. Dado el alcance global de la batalla con la URSS, Washington no miró con buenos ojos las tendencias hacia la independencia o neutralismo, pero no dio una respuesta constructiva hasta fines de los años 50. El enfoque latinoamericano estuvo compuesto de dimensiones teóricas y prácticas, tal como el proceso de políticas en los EEUU. Las dimensiones teóricas comenzaron con una serie de formulaciones que explicaban las relaciones económicas internacionales en términos de intercambio desigual entre las naciones en desarrollo, en el centro de la economía mundial y en la periferia, las subdesarrolladas. De gran significación fue el hecho de que esas formulaciones teóricas no surgieron de una fuente académica. Empezaron en el grupo de investigaciones de CEPAL, bajo el fértil y enérgico liderazgo de don Raúl Prebisch, un economista y banquero conservador argentino que fue enviado al exilio por Perón. Una generación completa de científicos políticos y formuladores de política latinoamericanos aprendieron los principios de la economía internacional de acuerdo a Prebisch, y los refinaron. La teoría de la dependencia descende intelectualmente del trabajo del grupo de Prebisch en la CEPAL durante la década del 50. Los cepalinos argumentaban incansablemente que las rigideces estructurales en la economía internacional sólo podían ser sobrepasadas con la intervención estatal y con ayuda internacional estado a estado. La inversión privada no podía cumplir la

tarea. Como para reforzar sus argumentos, en 1956 Khrushchev ofreció ayudar a los latinoamericanos a desarrollar sus economías con ayuda soviética. Los funcionarios en Washington estaban observando atentamente. Fidel Castro, que captó la tendencia de la época, llamó francamente al gobierno de los EEUU, en la conferencia económica interamericana, en Buenos Aires, julio de 1959, a proporcionar treinta mil millones en ayuda a las naciones latinoamericanas.¹¹

Todos esos eventos convencieron a la administración que la política hacia América Latina que había estado en efecto desde la Segunda Guerra Mundial ya no era adecuada. Una política de "manos afuera" enfocada en la inversión privada y la empresa no funcionaría. Ya había llegado el momento para hacer una concesión a la demanda latinoamericana de cooperación económica. En el próximo encuentro formal de la OEA, en septiembre de 1960 en Bogotá, los EEUU, por primera vez, firmaron una convención multilateral que pedía o acordaba medidas multilaterales para el desarrollo económico y social de las naciones en el hemisferio. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que había sido creado pocos meses antes, había sido designado como el vehículo para tales esfuerzos multilaterales y la administración estadounidense se había comprometido a proporcionar fondos, a través del Social Progress Trust Fund, que sería la contribución de los EEUU al esfuerzo hemisférico para aliviar las condiciones del subdesarrollo. Ese dinero, de hecho, no sería comprometido formalmente hasta que la nueva administración asumiera en 1961, cuando ella emprendió con gran energía y buena voluntad ese compromiso.

Si bien la creación del BID representa una significativa innovación en la política de los EEUU hacia América Latina, hay evidencia de que fue autorizado porque correspondía a las presunciones generales de que eran el soporte de la política global. Arthur Schlesinger cuenta que se estaban haciendo planes para una institución similar en el Medio Oriente, lo que llevó al Subsecretario de Estado Douglas Dillon a afirmar que bajo tales circunstancias, no sería posible continuar oponiéndose-

11. Estas iniciativas se relatan en F. Parkinson, Latin America, The Cold War, and the World Powers (Beverly Hills, Ca., 1974). Para otra perspectiva, ver Samuel L. Baily, The United States and the Development of South America, 1945-1975. (N. York, 1976).

se a la creación de un banco latinoamericano.¹² A pesar de sus crisis recurrentes, América Latina continuó teniendo una prioridad estratégica relativamente menor para los planificadores de política estadounidenses. A fines de la década del 50 competían contra el fermento en América Latina otros conflictos en áreas de mucho mayor importancia para los intereses de los EEUU, incluyendo a Europa, el Sudeste Asiático y el Medio Oriente. Al enfrentarse con una elección entre gastar el tiempo diseñando un conjunto de políticas destinadas específicamente a América Latina y confiar en aproximaciones generales formuladas sobre la base de experiencias en otras regiones y probadas en otras regiones, los funcionarios a menudo elegían la última opción.

Estos eventos sirvieron como importantes temas de campaña en los debates entre el Vicepresidente Nixon, aspirante a presidente, y el contendor democrático John F. Kennedy. Este atacaba con particular energía el fracaso republicano en apoyar gobiernos democráticos en el hemisferio. También criticaba la debilidad y complacencia del gobierno al permitir el establecimiento de una base comunista en nuestra puerta trasera. Cuando fue elegido, uno de sus temas prioritarios fue América Latina.

Irónicamente, la intervención de los EEUU en el apoyo a la democracia era exigida públicamente por un grupo de líderes latinoamericanos a fines de los años 50, especialmente José Figueras, de Costa Rica, y Rómulo Betancourt, de Venezuela. Y lo que pedían explícitamente en la Operación Panamericana eran esfuerzos multilaterales en favor de un buen gobierno. Querían que los EEUU los reuniera a través de la OEA para liberarse de las dictaduras, para terminar con los malos gobiernos, de manera que los gobiernos populares democráticamente elegidos pudiesen liderar el movimiento hacia el desarrollo. Los EEUU, dudosos al principio y luego que Kennedy asumió, con más convicción y energía, se adueñaron de esta política, puesto que calzaba con su política de contención y porque rehusaba riesgos mayores. Al hacerlo, el gobierno estadounidense manipulaba deliberadamente su pasado wilsoniano y combinaba promesas para actuar en concertación con sus aliados latinoameri-

12. Schesinger, *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*. (Boston, 1965). Para la posición de Dillon, ver Dillon y Mike Mansfield, "What Kind of US Aid for Latin America?" *Foreign Policy Bulletin*, 40 (Oct. 15, 1960).

canos para expulsar a dictadores como Trujillo, en la República Dominicana, a cambio de apoyo en la campaña para neutralizar la influencia de Fidel Castro en el hemisferio.

Hubo una significativa continuidad en la política de los EEUU en el período 1945-1960, si bien el gobierno de Eisenhower mostró una mayor disposición que su predecesor para ver las relaciones interamericanas dentro del contexto global de la Guerra Fría. Siguiendo la nueva moda, podemos ver también que Eisenhower fue innovativo tanto en el uso de la intervención económica y social para construir naciones democráticas progresivas para luchar contra el comunismo cuanto en la extensa lista de cuáles acciones serían "consideradas apropiadas" para proteger la seguridad nacional de los EEUU y ganar la Guerra Fría.¹³ Su sucesor sería más innovativo aún, pero mantendría el mismo paradigma, el mismo marco. Y sería mucho más wilsoniano que Eisenhower.

III

LOS ESTADOS UNIDOS BAJO KENNEDY Y JOHNSON

Al evaluar la nueva administración tenemos que tomar en cuenta la personalidad del presidente. Era marcadamente diferente de su predecesor: casi 30 años más joven, enérgico, jugador de fútbol norteamericano en Hyannis Port con su familia. Todo esto era muy atractivo para los latinoamericanos. Su mujer era encantadora, atrayente y hablaba español, y fue usada casi como una relacionadora pública en los dos primeros años de gobierno. El dúo, que habló en español en sus diversos viajes a América Latina, proyectaba una imagen de energía, juventud y optimismo. El presidente era tan carismático que tenía virtualmente a sus pies a los latinoamericanos. Eso, junto con el idealismo proyectado en la retórica de Kennedy, definió una nueva política para los EEUU.

13. Rabe, *op.cit.*, págs. 176-78. Ver también Thomas Zonmare, "The Path to Panamericanism: Eisenhower's Foreign Economic Policy Toward Latin America", tesis Ph.D. sin publicar, Universidad de Connecticut, 1987.

El estilo de Kennedy era marcadamente diferente del de su predecesor. Era un lector ávido, tanto de diarios como de reportajes, y le encantaba participar en el debate de las alternativas de política. Se consideraba un intelectual y disfrutaba del debate con sus asesores. En esto, como en todas las materias, el estilo era importante para él, de tal manera que un argumento presentado elegantemente lo impresionaba más que montones de datos o de evidencia presentada en una forma indiscriminada. En tanto que prefería que sus asesores llegaran a un consenso en materias de política, no dudaba en decidir entre alternativas opuestas y tomar partido por uno u otro lado en un debate sin resolver. Al principio de su gobierno, este estilo hizo que adquirieran ventaja sus asesores más asertivos y articulados, en tanto que también, sin quererlo, opacó las opiniones de la minoría en su círculo más íntimo. Después del episodio de Bahía de Cochinos, Kennedy trató de asegurarse de que siempre hubiese un abogado del diablo representado en las discusiones, quien estaría en desacuerdo con la mayoría y preguntaría "¿y qué si?".

En su discurso inaugural, el presidente prometió una alianza a los latinoamericanos en su búsqueda de progreso, "para ayudar a los hombres libres y a los gobiernos libres a romper las cadenas de la pobreza". Pero, advirtió, "esta pacífica revolución de esperanza no puede ser la presa de poderes hostiles. Hagamos saber a nuestros vecinos que nos uniremos a ellos para oponernos a la agresión o subversión en las Américas, y hagamos saber a todos los demás poderes que este hemisferio intenta continuar siendo el dueño de su propia casa".¹⁴

Aquí estaba el dilema central de la política de Kennedy en América Latina y en el Tercer Mundo: ¿cómo se podía efectuar el cambio sin lanzar a las naciones a una condición de inestabilidad que invitaba a la subversión por parte de agentes comunistas?. Como advirtió en 1963 Albert Hirschman, "abogar por reformas en América Latina sin tolerar, aceptar, y a veces incluso dar la bienvenida y promover el único tipo de presiones que han demostrado ser efectivas en obtener reformas, es arriesgar ser acusados de hipocresía y engaños".¹⁵ Hasta cierto punto el gobierno esperaba que el cambio estuviese acompañado

14. Documentos públicos del Presidente de los EEUU, 1961, págs. 170-175.

15. Hirschman, A. Journeys Toward Progress (N. York, 1963), pág. 260.

de inestabilidad. El Secretario de Defensa Robert McNamara hizo notar,

"Alrededor de 100 países hoy en día están inmersos en la difícil transición de modernizar sociedades. Este arrollador surgimiento de desarrollo ha convertido áreas del mundo tradicionalmente apáticas en hirvientes calderas de cambio. Los años futuros para las naciones de la mitad sur del globo están preñados de violencia. Eso sería cierto incluso si no existiese como claramente existe amenaza de subversión comunista".¹⁶

Para evitar esta contradicción, Kennedy propuso una doble aproximación: apoyar el desarrollo económico y la reforma política mientras se proporcionaba ayuda militar para facilitar la contrainsurgencia para provocar una revolución no violenta en América Latina. Al mismo tiempo, su gobierno auspició el Proyecto Camelot, para identificar las causas y las pautas de inestabilidad en América Latina. De ese modo esperaba resolver la batalla intelectual sobre la naturaleza del desarrollo y el cambio, y evitar quedar atrapado en el debate político entre aquellos que consideraban la ayuda militar directa como la mejor ayuda a la amenaza comunista, un debate que casi había atascado al gobierno de Eisenhower en la inactividad.

Parte del estímulo para hacer converger los dos enfoques del Tercer Mundo vino de la crítica liberal del gobierno de Eisenhower. Los liberales argumentaban que los republicanos habían perdido de vista la herencia revolucionaria de la nación y que había una distinción crucial entre la iniciativa comunista y los programas progresivos que los EEUU ofrecían al mundo. Una de las principales causas de que la nación perdiera peso como poder mundial fue el fracaso en sacar ventaja del liderazgo de las fuerzas liberales en la nación. Fracasamos en impulsar de manera efectiva los valores que hicieron grande nuestra

16. Del: Department of State Bulletin, 54 (junio 6, 1966) citado en Michael Shafer, Deadly Paradigms (Princeton, 1988), pág. 80.

nación. Kennedy ha usado este argumento durante la campaña y ha ganado el apoyo de muchos liberales.¹⁷

El equipo de transición que Kennedy nombró para diseñar una política latinoamericana para su gobierno estaba compuesto por algunos liberales prominentes y dirigido por Adolph A. Berle. Este aseguraba que la esperanza para América Latina radicaba en una nueva generación de líderes democráticos moderados que emergerían en la región. Ellos, afirmaba, establecerían una carrera intermedia entre los oligarcas de derecha opuestos al cambio y los comunistas, que querían la revolución y obedecían a la URSS. A Berle le parecía particularmente atractivo que estos políticos compartieran los valores estadounidenses. Muchos de ellos habían sido educados en los EEUU y lo comprendían y reverenciaban. Eran líderes a los cuales los EEUU podían confiar el proceso de cambio en América Latina¹⁸

En su discurso inaugural, Kennedy aceptó este enfoque dual al describir la actitud de su gobierno frente a la ayuda externa,

"nos comprometemos con esa gente en chozas y pueblos de la mitad del globo, que luchan por romper las ataduras de la miseria, para ayudarlos a ayudarse a sí mismos... no porque los comunistas lo estén haciendo, no porque buscamos sus votos, sino porque es correcto hacerlo. Si una sociedad libre no puede auxiliar a una mayoría pobre, no puede salvar a los pocos que son ricos."

-
17. Los argumentos liberales críticos que influyeron en la política están en Chester Bowles, American Politics in a Revolutionary World (Cambridge, 1956); Sidney Hertzberg, "Crisis in U.S. Foreign Policy". Commentary, XVII, (junio 1954); A.M. Schlesinger, Jr., Kennedy or Nixon: Does it Make a Difference? (N. York, 1960); y Reinhold Niebuhr, The Irony of American History (N. York, 1961). Para un análisis reciente de la relación entre seguridad nacional y política exterior ver Lars Schonltz, National Security and United States Policy Toward Latin America (Princeton, 1987).
18. Berle, "Latin America: The Hidden Revolution," Reporter, XX (mayo 28, 1959), pág. 20. Este es el mismo argumento usado para justificar el entrenamiento de líderes militares latinoamericanos en los EEUU Se emplea hasta hoy, aunque hay debate público acerca de su validez.

Así, en estas primeras declaraciones, Kennedy estaba resucitando la tradición del hemisferio occidental de que había que excluir a Europa de los asuntos hemisféricos. Por supuesto, en los años 60, Kennedy sólo quería excluir a aquella porción de Europa dominada por la URSS o que respondía a ella. Si bien prometió contribuir al cambio, tanto político como económico, advirtió que no aceptaría ninguna subversión del hemisferio.

Un mes después de su asunción, Kennedy citó a los representantes de las naciones del hemisferio a Washington, a una reunión en la Casa Blanca, para iniciar al más alto nivel de gobierno un esfuerzo multilateral para poner en efecto su política. Estas naciones se reunieron en el balneario de Punta del Este, Uruguay, en agosto de 1961, y se declararon comprometidas en una alianza para el progreso.

Kennedy buscaba unir el poder de la democracia y la fuerza de la economía de los EEUU a nuestra propia tradición de revolución, a fin de negar al comunismo o a los enemigos del país la existencia de la miseria o del descontento social como un arma para ser esgrimida en contra de los EEUU. Dijo a los asistentes en Punta del Este,

"Vivimos en un hemisferio cuya propia revolución ha dado a luz las fuerzas más poderosas de la era moderna: la búsqueda de la libertad y realización del hombre."

Prepararon una carta para la Alianza que enumeró todas las metas sociales, económicas y políticas del hemisferio. Había una letanía de demandas efectuada por los latinoamericanos durante los 50 años precedentes. La Alianza para el Progreso intentaría mejorar y fortalecer las instituciones democráticas, para acelerar el desarrollo económico y social, efectuar programas de viviendas urbana y rurales, estimular, de acuerdo con las características de cada país, programas de reforma agraria para asegurar salarios justos y condiciones satisfactorias de trabajo para todos, erradicar el analfabetismo y aumentar las posibilidades para la educación superior, avanzar en los programas de salud y sanidad, reformar las leyes impositivas, demandar más de quienes tienen más, mantener políticas monetarias y fiscales que protegerían el poder comprador de la gente, estimular la empresa privada, con el fin de fomentar el desarrollo económico, resolver problemas creados por excesivas

fluctuaciones de precio y exportaciones de productos básicos. Finalmente, acelerar la integración económica de América Latina.

Kennedy comprometió a los EEUU en un papel decisivo en el establecimiento y fortalecimiento de sociedades en el mundo subdesarrollado. Fue una prolongación de la política de contención global, íntimamente atada a la política de seguridad nacional, y un fuerte compromiso con el paradigma de ciencia social dominante concerniente a la relación entre organización política y desarrollo económico. Los EEUU estaban comprometidos a gastar cien mil millones de dólares en una década, la cantidad del presupuesto de un solo año. De ello, el 80% estaba supuesto de venir a América Latina. La mitad de la cuota estadounidense vendría de dineros públicos, la otra mitad de fuentes privadas.¹⁹ Los mecanismos multilaterales que serían empleados eran las cruciales diferencias entre la Alianza y esfuerzos anteriores. No eran parte de ninguna ortodoxia de ciencias sociales sino respuesta política a la presión de las naciones del hemisferio y en otras regiones. Ayudaron a crear un sentido de colaboración con América Latina, que era especialmente significativo en el reino de la intervención en favor de un buen gobierno. Fue también un despegue importante para América Latina, el ofrecimiento de unirse con los EEUU para asegurar que la democracia reinaría en el hemisferio. Nadie estaría en desacuerdo con esas metas en 1961. Nadie estaría en desacuerdo con ellos hoy en día. La retórica idealista empleada y la naturaleza de las metas ganaron un apoyo general. Fue un sueño puesto en marcha. Desgraciadamente, la realidad era marcadamente diferente. Desde el mismo principio la Alianza para el Progreso tuvo dificultades. En retrospectiva, es fácil ver que era una ilusión, una aventura quijotesca. Tenía tantas deficiencias y fallas estructurales. Tenía obstáculos de todos lados.

Para empezar, era el programa público de ayuda más grande jamás concebido por los EEUU. No existía una maqui-

19. Para un resumen de la Alianza, ver Jerome Levinson y Juan de Onís, The Alliance that Lost its Way, (Chicago, 1970); e Interamerican Economic and Social Council, Latin America's Development and the Alliance for Progress (Washington, 1973). Es vasta la literatura en ciencias sociales que intenta esta unidad. Por ejemplo, ver G. Almond y J. Coleman, The Politics of Developing Areas (Princeton, 1961).

naria administrativa para llevarla a cabo. El presidente trató de crear la maquinaria y terminó creando una capa de burocracia dentro de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), que entonces formaba parte del Departamento de Estado. La nueva organización se topaba con grupos existentes dentro de la burocracia a cada paso. El proyecto tenía oposición dentro del ejecutivo y del congreso. La oposición provenía de aquellos que temían conceder al ejecutivo ese tipo de compromiso a largo plazo -diez años-, sin el cual la planificación para el funcionamiento de la Alianza era inconcebible. También era opuesto por aquellos en los EEUU que honestamente sentían que la promoción del cambio social en el lenguaje revolucionario, aunque esa revolución fuese moderada y deseable, era contrario a los intereses de seguridad nacional. En vez de prevenir el avance del comunismo, el fomento o instigación del cambio social sólo aceleraría la difusión del comunismo.

También en América Latina había oposición. Incluso algunos de los gobierno que habían adherido calurosamente a la idea del desarrollo a fines de los 50, ahora miraban la lista de objetivos y comprendían que ponerlos en efecto destruiría en mayor o menor grado a sus gobiernos y que efectuar dichos programas estaba muy por encima de sus medios tanto políticos como económicos. De parte de los regímenes conservadores oligárquicos, que todavía estaban en el poder en muchos países, hubo resistencia pasiva. Incluso en aquellos países donde había regímenes constitucionales y democráticos hubo resistencia. Programas simples como impuestos, por ejemplo, fueron considerados anatema por administraciones moderadas. El gobierno demócratacristiano en Chile era de centro-izquierda y muy nacionalista. Amenazaba con expropiar las propiedades de los EEUU, y usaba un lenguaje populista. Su líder, Eduardo Frei, fue uno de los más decididos impulsores de la reforma social en el hemisferio. Cuando en 1962 visitó Santiago de Chile un representante del Tesoro de los EEUU, para ayudar al gobierno a instituir un impuesto al ingreso, se le dijo que un impuesto así era una herramienta comunista y que los chilenos no lo querían. ¡Eran moderados! La respuesta hostil a tales programas de reformas sociales era más intensa por parte de los regímenes más conservadores.

También hubo inesperada oposición de algunos a quienes estas reformas iban a ayudar. Por ejemplos, indios cuyas tierras súbitamente quedaron sujetas a decretos de expropiación a causa de las reformas agrarias nacionales. Esas reformas fueron

propuestas con la mejor de las intenciones, pero significaban sacar a los indios de sus tierras comunitarias y minifundios, de manera que esas tierras pudiesen ser usadas para plantar productos alimenticios. Eran las mismas medidas que las del siglo XIX, por las cuales, en el nombre del progreso y la modernización, los regímenes positivistas habían privado de sus tierras a la población nativa. Los indios, como lo habían hecho entonces, resistieron. A través de todo el hemisferio, desde México hasta Chile y Argentina, hubo oposición a las reformas por parte de grupos que no tenían potencial político.

Virtualmente, la Alianza no despegó. Los EEUU cumplieron sus compromisos con el Social Progress Trust Fund y el congreso concedió \$400 millones de dólares a fines de 1961 al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para 1965, \$200 millones en dineros públicos habían sido comprometidos para programas de ayuda pública. Pero, esto era sólo un quinto de lo que el gobierno estadounidense se había comprometido a proporcionar en la reunión de Punta de Este. Los latinoamericanos, por su parte, que estaban supuestos de proporcionar cuatro dólares por cada dólar puesto por los EEUU, estaban poniendo aproximadamente 10 centavos de dólar. Ellos tampoco cumplieron sus compromisos.

Hubo numerosos puntos controvertidos que surgieron de la Alianza, algunos de los cuales continúan teniendo impacto en la política. Primero, el concepto del compromiso del gobierno en el proceso de desarrollo era esencial para la Alianza. Antes de esa fecha, los EEUU habían rechazado explícitamente la idea de una ayuda gobierno a gobierno en América Latina. La política oficial llamaba a hacer de la región un lugar seguro para la inversión privada como el medio adecuado hacia la meta de un crecimiento autosostenido. Con la Alianza, la intervención del gobierno se convirtió en un elemento central en el diálogo hemisférico y permanece así hasta hoy. Muy relacionado con el tema del estatismo estaba el concepto de planificación centralizada. La noción de que los EEUU estimulaban, y en la práctica exigían, una planificación centralizada de la libre empresa, y sociedades democráticas, fue un tema que causó mucha controversia. El Congreso de los EEUU, por ejemplo, debatió por tres meses en 1962 si tal planificación era o no democrática. Elementos significativos del congreso consideraban tales planes y los compromisos que representaban como la esencia del socialismo. Consecuentemente, amplios grupos en el Congreso se opusieron a esos planes, a pesar del hecho de que los EEUU,

junto con otros países en el hemisferio, habían sido signatarios de la declaración de Punta del Este en la cual la planificación centralizada estaba estipulada casi en cada cláusula.

El nexo entre democracia y desarrollo, y la relación de ambos con la seguridad nacional, fue una espina de contención entre las naciones en el hemisferio desde la primera declaración de la Alianza y continúa complicando la política de los EEUU hasta hoy. En efecto, fue un problema en los últimos meses de la administración Eisenhower, pero las consecuencias de este nexo no eran tan aparentes entonces como llegaron a serlo en la elaboración de las medidas relacionadas con la Alianza. Kennedy y sus asesores nunca cuestionaron el nexo entre el desarrollo y la seguridad nacional de los EEUU. Al mismo tiempo, presumieron que los intereses de seguridad de los EEUU eran idénticos a los de América Latina. El Secretario de Estado Rusk dijo a los delegados en la segunda conferencia de Punta del Este que el éxito de la Alianza dependía de la seguridad del hemisferio contra la interferencia comunista.²⁰

El episodio de Bahía de Cochinos, en particular, desalentó a muchos gobiernos en el hemisferio. Estaban temerosos tanto del desenfrenado intervencionismo de los EEUU como de la amenaza de la descontrolada revolución representada por Castro triunfante. Esta mezcla de reacciones hizo imposible que alguna nación de la región compartiera con los EEUU el sentido de que la mera existencia del régimen de Castro era una amenaza a la seguridad de sus países. En este caso, después del fiasco de Bahía de Cochinos, la personalidad y juventud de Kennedy sirvieron para afirmar su política y su postura y hacerlo menos tolerante hacia las reformas y movimientos radicales en el hemisferio. El sentía que no podía fallar de nuevo.²¹ Y, para la constante frustración de los planificadores de política en Washington, Castro continuó siendo un modelo para terminar con el *status quo*. La crisis cubana socavó la habilidad del

20. N. York Times, enero 22, 1962, pág. 1. Sobre el desacuerdo latinoamericano, ver Hispanic-American Report, 14 (enero, 1962).

21. Cole Blasier, The Hovering Giant, (Pittsburgh, 1976), págs. 243-248. Kennedy frecuentemente hablaba de "test de nervios y voluntad", que creía que tenían guardados los soviéticos para los EEUU, y trató de mantener una imagen de dureza en la conducción de la política exterior. Ver Papers of the Presidents (1962), pág. 625.

ejecutivo estadounidense para mantener en foco metas políticas y sociales durante los debates sobre seguridad nacional.

En efecto, si analizamos los episodio desde la perspectiva de más de veinticinco años, vemos que la administración Kennedy, desde su inicio, era ambivalente sobre su liberalismo wilsoniano y estaba incierta sobre su apoyo a los regímenes democráticos bajo presión. Ciertamente, es justo decir que la administración Kennedy prefirió los regímenes democráticos a los no democráticos y que los defendería y apoyaría en tiempo de crisis, si no habían otros factores envueltos que hacían peligrar la seguridad nacional. Pero, desde el comienzo, eran vulnerables a los ataques internos de la derecha, que sugerían que podía exponer a la nación al peligro a través de una defensa liberal, idealista o romántica de las fuerzas políticas en un país extranjero. Describiré esta ambivalencia brevemente, en dos casos.

Después que cayó Perón, en 1955, el primer presidente elegido democráticamente, Arturo Frondizi (1958-1962) trató de estimular el crecimiento económico por inversión masiva en infraestructura, mucha de ella con el capital externo. Su política exterior enfatizó los asuntos hemisféricos en una forma que pareció un retorno a Roberto Ortíz y José María Cantilo antes de la Segunda Guerra Mundial. Cultivó la amistad de los EEUU; declaró que su gobierno se oponía a la Unión Soviética; fue uno de los más decididos partidarios de la Alianza para el Progreso; usó los lazos personales entre su ministro del exterior, Miguel Angel Cárcamo, y la familia de John F. Kennedy. Al mismo tiempo, trató de equilibrar esos acercamiento a los EEUU y demostrar su independencia al mantener relaciones con la Cuba de Fidel. Esto molestó al gobierno de los EEUU y a los militares argentinos, cuya orientación ideológica era hostil a las doctrinas representadas por Castro.

La política económica de Frondizi, conocida como "desarrollismo", trataba de controlar la inversión extranjera que entraba al país para liberar a Argentina de su dependencia del capital externo. Esta política pedía dosis moderada de retórica nacionalista, pero Frondizi fue un moderado en comparación con algunos de sus críticos nacionalistas que se oponían a toda inversión externa y eran escépticos frente a las virtudes de la democracia. En abril de 1961, Frondizi firmó un tratado de amistad y consulta con el presidente del Brasil, Janio Quadros, en la ciudad limítrofe de Uruguayana. Este acercamiento al Brasil fue parte de los esfuerzos de Frondizi para construir un

bloque de países en desarrollo y usar la política externa para efectuar el desarrollo económico, como lo explicó el subsecretario de relaciones exteriores:

"Argentina es un país latinoamericano, esto es, forma parte de un área geográfica perteneciente a los continentes subdesarrollados del mundo, pero tiene condiciones de negociación muy inferiores a aquellos de otras áreas en razón de su menor significación estratégica. Nuestra actual solidaridad con América Latina surge no sólo tradicional simpatía por sangre y lengua, sino también del sentido que sólo la acción puede atraer la atención hacia nuestras necesidades, como fue demostrado en cierto grado por el éxito parcial alcanzado por la Operación Panamericana".²²

La clave para la política hemisférica de Frondizi estuvo en su intento de traer las crecientes diferencias entre Cuba y los Estados Unidos. En la reunión de la OEA en Punta del Este, en enero de 1962, Frondizi se unió a la condena general del régimen cubano, pero se opuso a la imposición de sanciones conjuntas. Esperaba que el papel de mediador demostraría la independencia de acción de Argentina y su influencia en los asuntos mundiales. Esto calmaría a los nacionalistas de entre los militares que estaban nerviosos con las políticas de Castro y calmaría a aquellos militares, al propio partido de Frondizi, y al movimiento laboral peronista que consideraban sus esfuerzos por atraer la inversión norteamericana como un signo de servilismo. Al rechazar la iniciativa argentina e incrementar la presión sobre Frondizi para romper relaciones con Cuba, los EEUU coercionaron una ruptura en las relaciones; pero, como en la Segunda Guerra Mundial, logró su objetivo estrecho y de corto plazo al costo de quedar en manos de los nacionalistas más extremos que contendían por el poder en Argentina, en este caso los militares antidemocráticos que buscaban una excusa para deshacerse de Frondizi.

Los paralelos con episodios anteriores son notorios. Frondizi hizo públicos sus esfuerzos para mediar entre Cuba y los Estados Unidos, tal como publicitó su apoyo para la Alianza

22. La cita, y el episodio entero está tomado de mi libro, The United States and Argentina, cap. 9.

para el Progreso. Washington sólo reconoció lo primero. En septiembre de 1961, el gobierno de los EEUU dio a conocer una cantidad de documentos sacados de la embajada cubana en Buenos Aires que pretendían demostrar los lazos entre oficiales argentinos y cubanos. Frondizi reaccionó con fuerza, diciendo que los documentos eran falsos, denunciando a un grupo cubano en el exilio por su interferencia en asuntos argentinos, y quejándose al gobierno norteamericano con respecto a presiones hostiles para influenciar las relaciones normales con otra nación soberana. Esta firme defensa de la soberanía argentina ayudó a Frondizi por un corto tiempo, pero no le ganó nuevos aliados permanentes. La combinación de la presión de los Estados Unidos y de sus propios militares lo forzaron a romper relaciones con Cuba en febrero de 1962, virtualmente a su regreso desde Punta del Este, y lo condujeron, en poco más de un mes, a su propia salida.

El golpe militar estimuló una fuerte respuesta del Departamento de Estado. Sus funcionarios llamaron al presidente para que hiciera una declaración pública condenando el golpe. De Lesseps Morrison, Embajador ante la OEA, se opuso a tal medida. Consideraba que Frondizi era un inestable creador de problemas. Para ganar apoyo para su posición, fue al Congreso y consiguió que senadores claves hablaran con el presidente. No hubo ninguna condena pública a los militares argentinos. Para hacer más claro el punto, sólo cuatro meses después, la administración tomó una inequívoca posición en contra del golpe militar que derrocó al presidente peruano Manuel Prado. Kennedy anunció que la Alianza había sufrido un "serio contra-tiempo". La acción de los militares había "contravenido" los propósitos comunes del sistema inter-americano. Prado era considerado un jugador de equipo en el tema cubano.²³ Morrison jugó nuevamente un papel importante un año después, al definir la severa posición que asumió Washington al tratar con Joao Goulart, en Brasil. Goulart fue derrocado por los militares en 1964, los que mantuvieron el poder durante casi veinte años. Roberto Campos, un economista conservador y participante de los eventos, criticó a los Estados Unidos por debilitar a

23. Estos episodios pueden ser seguidos en las páginas del New York Times, enero 29 agosto 29, 1962; y en The Kennedy Presidential Press Conferences, (N. York, 1978), p. 350.

regímenes ya inestables. A Kennedy y sus asesores no les gustaba la inestabilidad.²⁴

Más cerca de los EEUU, y más cerca de Cuba, Kennedy había declarado a República Dominicana como la "vitrina" de la Alianza. Sin embargo, fue ahí que ocurrió un episodio que agotó la paciencia del gobierno norteamericano. Juan Bosch, un socialdemócrata que había estado en el exilio durante muchos años, retornó para liderar el Partido Revolucionario Dominicano y, en 1962, pareció haber ganado la primera elección libre en más de treinta años. Bosch era un orador carismático con una fuerte inclinación populista, y denunció el imperialismo norteamericano en diversos discursos en la isla y en el Caribe. Muchos en Washington lo consideraban un títere del régimen de Cuba, si no de la Unión Soviética. Otros lo consideraron mal guiado o simplemente ineficiente. En cualquier caso, creían que no sería capaz de mantener la estabilidad en la república insular. El gobierno de los EEUU expresó su insatisfacción, pero continuó proveyendo a su régimen con significativas cantidades de ayuda. Al mismo tiempo, sin embargo, los miembros del grupo asesor militar mantenían relaciones extremadamente cercanas con sus contrapartes en el ejército dominicano, muchos de los cuales habían sido oficiales bajo Trujillo y que tenían pocas simpatías por formas democráticas de gobierno. Bosch probó ser incapaz de consolidar su poder y fue derrocado en un pacífico golpe en 1963. La administración Kennedy consideró sus opciones y eligió permanecer inactiva.

A mediados de 1963 la administración Kennedy había perdido la paciencia con la política de intervención para apoyar a las democracias en América Latina. El presidente estaba convencido de que los latinoamericanos no estaban con él. Se suponía que él sería el líder de un esfuerzo multilateral por defender la democracia, pero se encontró con que la mayor parte de los líderes latinos que habían alentado su activismo no apoyaban las acciones de los EEUU diseñadas para apoyar las democracias en el hemisferio. Los Estados Unidos, a través de sus políticas de no reconocimiento, su política de intervención en apoyo de la democracia, se encontró aislado en el hemisferio

24. Baily, *op. cit.*, págs. 95-105; Parkinson, *op. cit.*, caps. vii-ix. Para análisis detallados del golpe y el involucramiento norteamericano, ver Jan Knippers Black, *United States Penetration of Brazil* (Philadelphia, 1977); y Phyllis R. Parker, *Brazil and the Quiet Intervention*, 1964 (Austin, 1979).

y blanco de crecientes críticas. Más aún, Kennedy no estaba convencido, ni lo estaban sus asesores, de que la política activista en apoyo de la democracia contribuyera a la estabilidad en el hemisferio. Hubo una creciente ola de comentarios que sugerían que estaba minando la estabilidad, y él estaba convencido de que ésta era la raíz de la subversión. La creencia en la estabilidad prácticamente había desaparecido.

Al mismo tiempo, se producían sucesos en otros lugares que estaban llevando la política hemisférica de Kennedy a la duda. Estaban los acelerados eventos en el Sudeste de Asia, en especial Vietnam y Laos. La Unión Soviética tomó una línea especialmente dura en sus confrontaciones con los Estados Unidos en 1961 y 1962, como para probar al nuevo presidente. El punto álgido de esta presión fue en octubre, en la crisis de los misiles cubanos. Hubo un amplio y significativo debate dentro de los EEUU con respecto a la doctrina de seguridad nacional, que tenía su eco en la política hemisférica con la creciente preocupación respecto de la estabilidad política. Y hubo, en el congreso, un cuestionamiento aún más insistente de la ayuda pública como instrumento de la política exterior.

El compromiso con la democracia, ambivalente desde el inicio, fue fatalmente minado por la profunda y persistente fe de Washington en la contrainsurgencia. Esta fe fue parte del amplio rechazo de la estrategia de disuasión nuclear dominante durante la administración Eisenhower. Kennedy, como miembro del Comité del Senado para Relaciones Internacionales, había citado las limitaciones de la represalia masiva para manejar "guerras relámpago" que estaban "royendo los límites y fortaleza del territorio del Mundo Libre, hasta que nuestra seguridad haya sido firmemente erosionada poco a poco." El adoptó con entusiasmo la aproximación de respuesta flexible de Maxwell Taylor, que desplazaba parte del peso de defender el país lejos de las armas nucleares y hacia las fuerzas convencionales. Un importante componente de la fórmula de Taylor para la defensa fue el concepto de la contrainsurgencia, que proveyó nuevos métodos de lucha contra las guerras relámpago que preocupaban a Kennedy. La mayor atracción de la respuesta flexible a los Nuevos Colonizadores era que pretendía ser una innovación en el pensamiento estratégico mientras no pusiera en peligro su credibilidad con el público norteamericano como realistas testarudos. Después de ganar la más estrecha elección presidencial de la historia, Kennedy siempre estuvo pendiente de la composición de la opinión pública, y casi seguramente tuvo en

mente la advertencia de Henry Luce, que le comunicó su padre, "si muestra cualquier debilidad al defender la causa del mundo libre (ej., anti comunismo), nos volveremos contra él... lo tendremos que despedazar."²⁵

Se consideraba que la contrainsurgencia era una respuesta a los alardes de Khrushchev de que la Unión Soviética ganaría la guerra para el Tercer Mundo y a la estrategia de Castro de revolución mundial. Los Estados Unidos contestaron con un multifacético enfoque involucrando a la CIA, FBI, entrenamiento de policías y el uso del programa de seguridad pública de la AID.²⁶

Como ha mostrado recientemente Michael Shafer, la política fue una mala aplicación de un paradigma dirigido a la Unión Soviética, basado en la mala percepción de la realidad en el Tercer Mundo, e incluso en la distorsión deliberada de los análisis de los resultados de la aplicación de las políticas.²⁷ Pero, por lo menos hasta 1967, cuando el Che Guevara fue atrapado y muerto en Bolivia, era difícil negar el paradigma. Todos parecían vivir de acuerdo a sus reglas: los cubanos, los soviéticos, los chinos y, por supuesto, los vietnamitas.

De acuerdo con Walt Rostow, la contrainsurgencia era un ingrediente esencial en la estrategia de construcción de una nación. Como dijo en una graduación de Boinas Verdes en Fort Bragg, en 1961,

"Vuestra labor es trabajar con los conciudadanos en todo el proceso creativo de modernización. Desde nuestra perspectiva en Washington, ustedes toman sus lugares lado a lado con aquellos otros que están comprometidos para ayudar a modelar sociedades independientes, modernas, a partir del proceso revolucionario que se está desarrollando. Los saludo

25. Kennedy, The Strategy of Peace (N.York, 1960), pág. 184; Taylor, The Uncertain Trumpet (N.York, 1960). La cita de Luce es de David Halberstam, The Best and the Brightest (N. York, 1972), pág. 18. Ver, también, Edwin Lieuwin, Generals vs. Presidents: Neomilitarism in Latin America (N. York, 1964), p. 124.

26. Blasier, op. cit., p. 246.

27. Shafer, op. cit. La evolucionante visión de los militares en el Tercer Mundo es crítica a una comprensión de este paradigma, desde aliado predadorio de la oligarquía a agentes de cambio y desarrollo.

como lo haría a un grupo de doctores, profesores, planificadores económicos, expertos agrícolas, empleados públicos, o aquellos que hoy están guiando el camino modelando nuevas naciones y sociedades."²⁸

El resultado fue una dolorosa confusión dentro del gobierno con respecto a las prioridades de su política latinoamericana. Por ejemplo, en país tras país, el grupo asesor militar tenía el aplomo para defender al mundo libre mientras el Departamento de Estado y el ejecutivo trataban de persuadir a los regímenes reformistas a seguir canales constructivos de cooperación. Los resultados, en El Salvador y República Dominicana, fueron guerras civiles, en las cuales los Estados Unidos estaban implicados del lado de la reacción, y un serio socavamiento y cuestionamiento de la demanda de los Estados Unidos del apoyo a la democracia y a la justicia social en el hemisferio.²⁹ Y, después de 1963, cuando Thomas Mann se convirtió en la fuerza dominante en la formulación de las políticas de la nación hacia América Latina, su severa doctrina de no intervención oficial tuvo el efecto de dar aún más prominencia e influencia a las fuerzas de seguridad operando en cada país.

El asesinato de Kennedy en Noviembre de 1963 parece haber gatillado un cambio en las políticas norteamericanas. El ritmo de los cambios sugiere la influencia de personalidad en la

28. Rostow, "Guerrilla Warfare in Underdeveloped Areas," en The Vietnam Reader, ed. Marcus G. Raskin and Bernard B. Fall (N. York, 1965), págs. 115- 116.

29. Con respecto a El Salvador, ver T.S. Montgomery, Revolution in El Salvador (Boulder, 1983). Para un buen resumen del episodio de República Dominicana, y citación de las fuentes estándares, ver Lester Langley, The United States and the Caribbean (Athens, 1982). Cole Blasier, *op. cit.*, sugiere que la amenaza a las inversiones privadas norteamericanas ha jugado un papel demasiado grande en la formulación de la respuesta norteamericana a los regímenes reformistas en el hemisferio. Da como ejemplos, la expropiación de IPC en Perú, las compañías azucareras en República Dominicana, y otros. También, Blasier dice que el temor norteamericano de la acción de gran poder del rival motiva la respuesta de los Estados Unidos, aún cuando la ayuda soviética a los regímenes en cuestión, aparte de Cuba, ha sido mínima. En varios casos, los EEUU han forzado a los reformadores a volverse hacia Europa Oriental en busca de ayuda o armas porque los Estados Unidos se niegan a proveer una u otra cosa.

dirección que toma la política. Si Kennedy era dinámico y carismático y operaba con un alto grado de flujo retórico, Lyndon B. Johnson no era nada por el estilo. Su poder político siempre había radicado en una callada manipulación o adulación de grupos y en la brillante orquestación de fuerzas políticas, particularmente en el Congreso. Johnson tenía poco interés en las preocupaciones que eran la base de la Alianza para el Progreso y, en una serie de rápidos cambios de personal, removió a todos los guerreros que habían luchado con Kennedy en el episodio quijotesco de la Alianza. Los reemplazó por profesionales que adoptaron un enfoque más formal y cauto hacia la región. Desde entonces, dejó la formulación de políticas a sus asesores, de modo muy similar a como lo había hecho Eisenhower. Nunca intentó lograr el mismo manejo del detalle como lo hizo con asuntos internos, ni evidenció el mismo interés intelectual que Kennedy había mostrado en los temas de política exterior.³⁰

Aunque es tentador explicar los cambios en la política estadounidense durante los años 60 en términos de personalidad presidencial y liderazgo, hay evidencia acumulada que sugiere que la Alianza para el Progreso no hubiera funcionado nunca y que Kennedy mismo se había desilusionado con la política wilsoniana de intervención de parte de la democracia. Las preocupaciones básicas de la Guerra Fría eran tan importantes en su agenda como en la de Johnson. ¿Hubiera intervenido Kennedy en República Dominicana en 1965? No lo podemos decir con certeza. Podemos decir, sin embargo, que el episodio era una respuesta espasmódica a las preocupaciones políticas domésticas sobre "otra Cuba".³¹ Kennedy era por lo menos tan vulnerable como Johnson a tales presiones domésticas. Sus asesores pudieron haber tenido una visión diferente que los asesores militares de los reformadores en el Caribe. Thomas Mann y los otros que rodeaban a Johnson habían sido amedren-

-
30. Para una introducción a la creciente literatura sobre la administración Johnson, ver G.L. Sigelmann, "LBJ and his interpreters," Social Science Quarterly (Sept. 1986); Alan Matusow, The Unraveling of America (NY, 1985); Robert Divine, ed., Exploring the Johnson Years (Austin, 1981); and Paul Conkin, Big Daddy from the Pedernales (Boston, 1987).
31. Sobre este tema, ver Langley, *op. cit.*, y mi artículo, "Inhibitions Affecting the Formulation and Execution of the Latin American Policy of the United States", Ventures, vii, 2 (1967).

tados y castigados por causa de Bahía de Cochinos. Kennedy no mostró más evidencia que Johnson de su habilidad para usar el poderío de la nación en forma restringida. Su disposición para cooperar con las naciones latinoamericanas, que era la característica más distintiva de su política, había comenzado a debilitarse en 1963. Y, estaba más esclavizado con el paradigma de la contrainsurgencia y la estabilidad que Johnson. Pesando los hechos, los partidarios de Kennedy que intentan hacernos creer que las cosas hubieran sido diferentes, presentan un caso poco convincente.

En cualquier caso, el episodio en la República Dominicana puso efectivamente fin a cualquier esfuerzo durante la década para la cooperación multilateral. Siguiendo la intervención, las naciones de América Latina ya no estaban dispuestas a negociar con los EEUU dentro del marco de la OEA. Esta era considerada un herramienta de la política norteamericana, aunque, irónicamente, el Presidente Johnson tenía la peor impresión de la organización. Se ha comentado que él dijo que la OEA era tan poco efectiva que no podría "derramar orina por una bota si las instrucciones estuvieran escritas en el talón". La intervención dominicana marcó un gran rompimiento en las relaciones hemisféricas. Marcó un fin a los esfuerzos de parte de los Estados Unidos para cooperar dentro de las agencias multilaterales en un esfuerzo para producir cambios sociales. También marca un rompimiento, del lado latinoamericano, en la voluntad para cooperar con los Estados Unidos. La falta de confianza en los Estados Unidos es una herencia con la que vivimos hoy.

Por supuesto, a medida que avanzaba la década, eventos externos al hemisferio adquirieron una importancia trascendental en la planificación de políticas estadounidenses, de modo que Johnson, habiéndose liberado una vez de la conducción de John F. Kennedy, estaba contento de dejar que el hemisferio se arreglara con sus propios medios. Mantuvo los altos niveles de ayuda pública directa, pero en realidad América Latina volvió a tener la baja prioridad que tenía en 1958 en la política estadounidense. Los eventos en Asia, comenzando con el episodio del Golfo de Tonkin, rápidamente desviaron la atención de la administración lejos del hemisferio Occidental y cambió la política norteamericana para redefinir la seguridad nacional en términos de nuestra experiencia en el Sudeste Asiático. Después de 1966, el debate sobre la política exterior se volvió obsesivamente focalizado en eventos en Asia, tanto como para cambiar totalmente la perspectiva sobre seguridad nacional que había

modelado las políticas desde la Segunda Guerra Mundial. Esa obsesión era tan fuerte para el Presidente Johnson, que finalmente lo condujo fuera del gobierno. Continuó obsesionando a su sucesor, Richard Nixon, y a su asesor principal, Henry Kissinger. Kissinger creía que la guerra en Vietnam amenazaba un delicado balance de poder mundial y buscaba restaurar el balance normal poniendo un final abrupto a la guerra, casi a cualquier precio. El balance que Kissinger tenía en mente, y por el cual trabajó durante sus años en Washington, fue una visión tradicional del poder global, en la cual América Latina continuó como una región insignificante en lo que concernía al pensamiento estratégico estadounidense concernía.

Hay una anécdota que captura el dilema de América Latina como sujeto de la política estadounidense. Después de retirarse como Secretario de Estado, Henry Kissinger era muy buscado como vocero y figura pública. Uno de sus compromisos fue en Buenos Aires, Argentina, durante los últimos años de la dictadura militar. Su visita fue un evento importante en Buenos Aires. En una entrevista con una revista semanal de actualidad, *Siete Días*, se citó a Kissinger diciendo: "Argentina es un país fascinante. Es una lástima que yo no prestara atención a él mientras fui Secretario de Estado". Pudo haber dicho lo mismo sobre América Latina.

IV

CONCLUSION

Para finales de la década, los Estados Unidos estaban profundamente amargados por las amenazas a la seguridad estadounidense desde dentro del hemisferio y por el sentimiento de que la esfera de influencia norteamericana fue violada y destruida por influencias externas, sin ninguna cooperación constructiva por parte de las otras naciones del hemisferio. Por otro lado, desde la perspectiva latinoamericana, su alienación de los Estados Unidos se había vuelto tan completa que ya casi no había disposición de su parte para cooperar con este país en los esfuerzos multilaterales, ni de simpatizar con percepciones estadounidenses sobre temas de seguridad nacional. Otra consecuencia de los eventos de la década fue que el tema del

desarrollo se había vuelto central en la discusión sobre política exterior y, más específicamente, en la discusión sobre seguridad nacional, a pesar de que quedaba una deslumbrante asimetría en la percepción, del norte y del sur, de los lazos entre los dos. América Latina era pobre y se volvía más pobre. Durante la década, el ingreso de los países desarrollados se incrementó en un 43% mientras que el ingreso de los países en desarrollo se incrementó sólo un 27%.³² Estos últimos expresaban en sus declaraciones públicas, después de la reunión en Viña del Mar en mayo de 1969, su desilusión con los Estados Unidos y su convicción respecto a la necesidad de desarrollo.

A pesar de que su influencia ya había empezado a debilitarse, a fines de los años 60, la Cuba de Castro era vista por muchos latinoamericanos como un modelo alternativo de desarrollo nacional. El rechazo fiero, casi compulsivo, a las iniciativas cubanas dondequiera que surgieran, contribuyó a fines de la década a otra consecuencia que hubiera hecho tambalear a Kennedy o a Johnson, si la hubieran entendido: los Estados Unidos fueron vistos por muchas personas en el hemisferio no como una fuerza de cambio, reforma y democracia, sino como una potencia contrarrevolucionaria, una fuerza reaccionaria en los asuntos hemisféricos. Esa es quizás la ironía más dolorosa en la evolución de las relaciones EEUU. América Latina en la década del 60. Habiendo comenzado como el vocero de cambio en un ruidoso desafío a las naciones del hemisferio, para unirse en una empresa cooperativa para buscar los beneficios del progreso y la democracia, los EEUU habían terminado la década como unos ciegos oponentes de los regímenes progresistas y como igualmente ciegos sostenedores de regímenes militares, cuya demanda de legitimidad era su fervientemente jurado anticomunismo y su violenta supresión de disidentes. Las razones para este cambio fueron la confusión entre el anticomunismo, objetivo de corto plazo, y la eliminación a largo plazo de las condiciones que se presume invitan a la subversión comunista, una inhabilidad para usar el poder en forma restringida, y la incapacidad para considerar el desarrollo de la nación excepto como un elemento en nuestra propia seguridad nacional, no la de ellos o la del hemisferio entero.

Hoy la política continúa estando paralizada, como lo estuvo en los años 60, por el fracaso para tomar la historia y

32. Baily, *op. cit.*, cap. 1.

la realidad contemporánea de la región en cuestión, por la persistente imposición de dicotomías bipolares en situaciones que no pueden ser entendidas adecuadamente ni manejadas con efectividad, y por la persistencia de la presunción wilsoniana de que todos debieran querer ser como nosotros. Las realidades actuales de la región hoy sugieren que los EEUU deben aceptar a América Latina, más que continuar ignorándola o tratar de moldearla a su propia imagen. Más aún, deben aceptar a la región apreciando las importantes diferencias que han dividido el hemisferio y hecho de los esfuerzos por mantener la cooperación Panamericana una burla. El deseo de cambio, para el desarrollo, caracteriza a todas las naciones del hemisferio. Mientras la mayoría también alega su devoción a la democracia pluralista, permanece el hecho de que el desarrollo y la solución a los más angustiantes temas sociales y económicos tiene prioridad sobre las preocupaciones por las sutilezas políticas o institucionales. Al mismo tiempo, todas las naciones en el hemisferio quieren lograr su desarrollo sin caer nuevamente en una relación dependiente con los Estados Unidos. La dignidad y la autonomía de acción son objetivos prioritarios en la lista de prioridades de cualquier nación.³³

Hay una calidad desesperada en la búsqueda de una relación hemisférica viable porque la OEA continúa siendo inefectiva, mientras que la crisis de la deuda sofoca a todas las economías y los precios internacionales de los productos permanecen en niveles deprimidos. El modelo cubano de desarrollo, tan atractivo en los años 60, está virtualmente agotado. La experiencia del régimen revolucionario en Nicaragua ha demostrado que la ayuda externa, tan vital para la supervivencia de la economía cubana, ya no es viable. La Unión Soviética ha declarado repetidas veces, y lo ha confirmado con sus acciones, que consideran que la guerra por el Tercer Mundo la ha ganado el Occidente. Los regímenes revolucionarios o reformistas que buscan reestructurar la distribución de recursos

33. Para un convincente pronunciamiento reciente sobre la asimetría en las perspectivas sobre seguridad nacional entre América Latina y los EEUU, ver Heraldo Muñoz, "Las causas del auge y la declinación del sistema interamericano de seguridad: una perspectiva latinoamericana", Relaciones Internacionales (Costa Rica), 17 (1986), págs. 7 -13. El Diálogo Interamericano ha sido un esfuerzo para mejorar la comunicación y las correctas percepciones de ambos lados.

dentro de sus sociedades tendrán que aceptar a los EEUU o someter a sus ciudadanos a prolongados períodos de sacrificios y durezas.

Los EEUU tienen una oportunidad de trabajar constructivamente en el hemisferio que es tan atractiva como cualquiera desde el comienzo de los años 60. Pero para aprovechar la oportunidad, es necesario abandonar la extrema cautela de nuestras agencias financieras y volver a programar ayuda, más que disminuir los proyectos de ayuda. Más aún, es tiempo para nosotros de dejar atrás el arrogante y positivista wilsonianismo que nos ha llevado a imponer nuestras costumbres a los otros. Finalmente, es necesario que el gobierno estadounidense, de una vez por todas, se desprenda de su visión miope y distorsionada del mundo como una lucha bipolar por el poder con un imperio maligno que está constantemente buscando formas de socavar la seguridad estadounidense. El mundo ha cambiado desde 1950 y 1960. Para manejar en forma efectiva la nueva configuración de las relaciones de poder, los EEUU deben aceptar la diversidad en un mundo multipolar, deben reconocer las legítimas aspiraciones de los habitantes de América Latina y encontrar un modo de trabajar con ellos para alcanzar sus objetivos. Sólo de ese modo estará protegida nuestra seguridad y será preservado nuestro modo de vida.