

La política exterior de los Estados Unidos y el desarrollo del Tercer Mundo

El título de este ensayo abarca tres conceptos susceptibles a definiciones e interpretaciones ampliamente diferentes. Por tanto se nos hace necesario al comenzar indicar, aunque someramente, la manera como cada uno de ellos será utilizado en las páginas que siguen:

Política exterior de los Estados Unidos: definida como las acciones concretas directamente relevantes a los asuntos internacionales realizadas por aquellos con poder oficial para hablar y actuar en nombre del gobierno de los Estados Unidos. Las fuentes de dichas acciones se encuentran incuestionablemente en la dinámica de la economía y la sociedad generales, pero las políticas como tales emanan del gobierno.

El Tercer Mundo: abreviatura para los estados no-comunistas de Asia, África y Latinoamérica (exceptuando Israel y Sudáfrica). La heterogeneidad económica, política, geográfica y cultural de este conjunto de más de 100 estados es obvia —como lo son ciertos problemas comunes y las respuestas a ellos.

Desarrollo: entendido como que incluye adelantos agregados y distributivos en bienes tanto materiales como no-materiales (v. g., oportunidades para participar en decisiones relevantes, transformadoras). Aquí el énfasis es en el desarrollo entendido como que abarca cambios multidimensionales en cualidad en la vida de grandes números de personas (lo que por definición en países pobres implica un incremento en el producto material total disponible).

Se imponen dos advertencias más: primero, no se hará ningún intento de recapitular o interpretar el total de la experiencia postguerra en la política exterior de los Estados Unidos y el desarrollo del Tercer Mundo. Esta es una tarea suficientemente amplia para un libro y que apenas ahora comienza a ser tratada seriamente por un número significativo de estudiosos de Estados Unidos críticos de América imperialista. Nos dedicaremos más bien a delinear un cuadro para el *análisis* de la política exterior de los Estados Unidos y el desarrollo del Tercer Mundo —enfaticando en los contextos mun-

diales y nacionales en evolución y las posibilidades de un cambio en la substancia (como opuesto a la retórica) de las acciones de la política de los Estados Unidos.

Segundo, se debe hacer notar que lo que sigue está muy influenciado y fluye de una familiaridad y una preocupación substanciales por Latinoamérica, sus problemas, las políticas de Estados Unidos, y una visión amorfa y algunas veces "pesadillesca" de alternativas para el futuro del hemisferio. Este enfoque regional no es necesariamente un impedimento, puesto que como muchos han señalado, Latinoamérica ha sido desde hace tiempo una especie de avance de muchas de las políticas que más tarde se aplican en otras áreas. La Alianza para el Progreso, la Invasión Dominicana, la participación de Estados Unidos en el "milagro" brasileño, y de la ITT y la CIA en Chile —para mencionar sólo unos cuantos ejemplos— son símbolos o aun campos de prueba para lo que sucedió o podría suceder en alguna otra parte. Si la experiencia latinoamericana "exagera" la presencia imperialista en algún sentido, también destila y concentra la esencia de dicha presencia. Los africanistas y los asianistas por tanto, tal vez enfoquen el tópico de una manera un poco diferente, pero se espera que reconocerán en las páginas que siguen, asuntos y problemas familiares —familiares porque derivan de la coherencia básica del papel de los Estados Unidos en el Tercer Mundo.

EL CAMBIO EN EL CONTEXTO MUNDIAL PARA LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS

Apenas es necesario recordar la enormidad de los cambios que se han llevado a cabo en la política y la economía internacionales durante los últimos seis años y en especial en los dos últimos años en que los cambios se han dado con mayor rapidez —a partir de la guerra Árabe-Israelita de 1973—, la espiral ascendente en los precios del petróleo, la caída del Gobierno de Allende, el desperdigamiento del gobierno de Nixon, y lo que Hannah Arendt ha llamado correctamente "una derrota total y humillante" en Indochina¹. Todos estos eventos —y una multitud de otros— tienen por supuesto sus raíces en una época más temprana. Pero no es sino hasta 1970 que aparece un reconocimiento difundido entre personas de persuasiones políticas muy diferentes de que el antes floreciente "siglo americano" languidece en el contexto de crisis domésticas e internacionales en cadena.

¹Hannah Arendt, "Home to Roost: A Bicentennial Address", *New York Review of Books*, vol. 22, Nº 11, June 26, 1975, pp. 3, 4, 6.

Desde el punto de vista del análisis de la política exterior, son particularmente importantes cuatro facciones relacionadas entre sí del contexto del mundo contemporáneo. Cada una de ellas es suficientemente conocida y reconocida para ser casi autoevidente, pero como cada una, de alguna manera especial, pesa en el entendimiento de la política exterior de los Estados Unidos y el desarrollo del Tercer Mundo, ameritan una breve presentación.

Détente: Los acuerdos de Estados Unidos con la República Popular China y los tratos con la Unión Soviética señalan, si no el final de la guerra fría, cuando menos una transformación básica en las reglas del juego. Ya no se puede traducir anticomunismo —aún vivo y saludable en la sociedad americana— fácilmente por política, políticas y confrontaciones antisoviéticas y antichinas. La cooperación entre los grandes poderes y la búsqueda por un estilo para el manejo de conflictos que envuelva a todas las naciones importantes (definidas en los términos geoeconómicos convencionales) son claramente la orden del día. A pesar de focos de oposición, tanto dentro de los Estados Unidos como en otras partes, la tendencia continuará casi seguramente.

Las implicaciones de la estrategia del *détente*, y el modelo de manejo global que ésta implica, no son ciertamente simples para el Tercer Mundo. Mientras que la reducción de la tensión y la rivalidad entre los grandes poderes es bienvenida por la mayoría, aparecen nuevas probabilidades y posibilidades de agresión, manipulación y acciones “racionales” pero dañinas para el Tercer Mundo.

Chile es un caso al punto. En 1970 la Casa Blanca de Nixon-Kissinger se sintió tanto capaz como empujada a tomar una línea dura contra Salvador Allende precisamente *porque se pensó necesario mostrar dureza anticomunista en el hemisferio frente a los sentimientos reales y potenciales de antidétente en Estados Unidos.*²

Después del derrocamiento del Gobierno de Allende, los chinos se apresuraron a reconocer a los dirigentes militares (un hecho utilizado para propaganda por la Junta) supuestamente para no poner en riesgo las nascentes relaciones con los Estados Unidos.

Nacionalismo: La continua y aún acelerante vitalidad de la “idea nacional” es evidente en todas partes, especialmente en el Tercer Mundo. La reducción de los penúltimos focos de dirección colonial

²En “The United States and Chile: Roots and Branches”, *Foreign Affairs*, vol. 53, Nº 2, enero 1975, pp. 297-313, yo he elaborado sobre este y otros temas relacionados en más detalle.

formal y las crecientes filas de la Asamblea General de la ONU son testimonio de esta vitalidad. Pero más importante para nuestros propósitos que simples números es la difundida legitimidad de las ideas acerca de los derechos nacionales, incluyendo el derecho de dar pasos hacia reducir la dependencia nacional a los grandes poderes.

Regímenes de los tipos más diversos tratan cada vez más de hacer válidas las demandas internacionales en el nombre de la nación, la soberanía y "el pueblo". Así en 1973 el Gobierno Argentino informó a los Departamentos de Estado y Comercio que a menos que las subsidiarias automotrices de Estados Unidos en Argentina recibieran autorización para vender vehículos a Cuba, tales subsidiarias serían nacionalizadas. Mucho antes de las alzas de precios de la OPEP, el Gobierno Venezolano presionaba ya fuertemente por mayores porciones de los ingresos por petróleo. Ecuador se apodera regularmente de barcos pesqueros de atún que violan su límite autoproclamado de 200 millas. No se puede ya ignorar o dispersar con amenazas la demanda panameña para una renegociación del tratado del Canal. Brasil expresa su creciente descontento con ciertos aspectos de la desnacionalización de su economía y se niega a ceder a presiones externas en el área del desarrollo nuclear y atómico. Casi en todas partes los estados del Tercer Mundo se vuelven cada vez más arrogantes.³

Ninguno de estos "enfrentamientos" con los Estados Unidos y otros poderes imperiales o postimperiales por parte de los nacionalistas del Tercer Mundo (ya sea de izquierda, derecha o del centro) señala necesariamente un rompimiento dramático con el pasado. Tampoco resultan necesariamente exitosos —como lo sugiere el Chile de Allende— o siempre de substancia. Pero no puede negarse que la época

³Para una respuesta contemporánea y reaccionaria notable a la agresividad del Tercer Mundo, ver Daniel P. Moynihan, "The United States in Opposition", *Commentary*, vol. 59, Nº 3, marzo 1975, pp. 31-43. Reconociendo el hecho de que en los foros internacionales los Estados Unidos se encuentran a menudo en minoría de uno (algunas veces con unos cuantos estados clientes o países capitalistas avanzados a su lado), sugiere maneras para utilizar esta situación como "oportunidad" para el lanzamiento de una contraofensiva en defensa de "el liberalismo internacional y sus procesos (los que) cuentan con enormes logros recientes a su favor. Es tiempo de que los Estados Unidos comiencen a decirlo. Un ejemplo es la compañía multinacional que al combinar la gerencia moderna con las políticas comerciales liberales puede considerarse como la institución internacional más creativa del siglo veinte" (p. 41).

En el mismo párrafo identifica también a la Organización Mundial de la Salud como otra manifestación institucional del "liberalismo internacional". A pesar de maromas conceptuales y políticas de tal magnitud, hay suficiente consistencia y claridad en este ensayo como para hacerlo un verdadero manifiesto de la América imperial en oposición. Su importancia se multiplicó, por supuesto, con el nombramiento de Moynihan para embajador de Estados Unidos en las Naciones Unidas.

de la manipulación fácil de los llamados débiles por los fuertes está pasando rápidamente al tiempo que el déttente y las crisis mundiales, mezclados con y reforzados por sentimientos de nacionalismo intensificados, crean nuevos grados de libertad para los gobiernos del Tercer Mundo.

Cooperación: Una concomitante del creciente nacionalismo y de los intentos de ampliar los grados de libertad de negociación es el movimiento multifacético hacia la cooperación intra Tercer Mundo. La OPEP es el ejemplo más dramático pero más engañoso, y contradictorio de esta cooperación, engañoso porque las posibilidades de cartelización y fijación de precios son substancialmente mayores para el petróleo que para cualquier otro bien, y contradictorio porque la carga de precios más altos para el petróleo se hace más pesada a la mayoría de aquellos países más pobres, no-productores que pagan por, pero no reciben ningún provecho de la cuadruplicación de los precios del petróleo. De cualquier manera, casi en todas partes se encuentra el movimiento hacia tomar posiciones y —donde es posible— acciones comunes. Es evidente la tendencia, de plataformas internacionales altamente retóricas, a organizaciones un poco más coherentes, como el ahora mal titulado "Grupo de los 77", hasta arreglos regionales como el Mercado Común Andino.

Adicionalmente —y este es particularmente el caso en Latinoamérica— la solidaridad y cooperación regionales crecen en contextos y en materias específicas en donde los poderes coloniales e imperiales habían podido previamente manipular, atemorizar, o dividir y conquistar casi a discreción. Así, cuando el Acta de Comercio de 1974 negó automáticamente ciertas preferencias de importación-exportación a Ecuador y a Venezuela por pertenecer a la OPEP, una oleada de protesta latinoamericana ocasionó la cancelación de una reunión pendiente de ministros de relaciones exteriores de todo el hemisferio, en Buenos Aires. La aceptación paulatina de la realidad de la Revolución Cubana por los gobiernos latinoamericanos ha erosionado el apoyo a las sanciones a largo plazo respaldadas por Estados Unidos contra el Gobierno Revolucionario. Todas las naciones latinoamericanas (y todos los países del Tercer Mundo que han tomado una posición pública) apoyan las demandas panameñas por una renegociación del tratado del Canal.⁴

⁴Existe también un lado oscuro para este movimiento hacia la cooperación. Después de más de una docena de años de dirección de Estados Unidos en el entrenamiento, equipamiento y homogeneización ideológica de las fuerzas policiales y de seguridad en Latinoamérica hay ahora indicaciones de que los latinoamericanos aprendieron bien la lección. Después del derrocamiento de Allende, operadores de inteligencia brasileños, uruguayos, bolivianos y posiblemente otros,

Lo que es particularmente sorprendente es que este movimiento hacia la cooperación continúa aun frente a las profundas diferencias nacionales entre los estados envueltos. Con la excepción ocasional del régimen chileno, gobiernos de muy diversas posiciones ideológicas y políticas hacen ahora causa común. A pesar de la falta de relaciones diplomáticas, los cubanos y los brasileños exploran las posibilidades de comercio, ventajoso es para ambos, y a veces llegan a encontrarse en el mismo bando en asuntos mundiales. Los políticos venezolanos arman puentes hacia coroneles centroamericanos derechistas. Los generales de izquierda peruanos no tienen más que las usuales dificultades civiles-militares al cooperar con los conservadores colombianos en el Mercado Común Andino.

Innegablemente, lo que estamos presenciando es aún más que nada una cooperación fraguada *en oposición* al poder hegemónico y en *defensa* de los reclamos nacionales individuales. Es por tanto vulnerable a la fragmentación si los intentos de ejercer un poder hegemónico aflojaran dramáticamente, si los intereses objetivos de los grandes y pequeños poderes se unieran más estrechamente en un número significativo de asuntos, y/o si las contradicciones dentro del mismo Tercer Mundo se profundizaran y se multiplicaran. No es probable que suceda ninguna de estas tres cosas (particularmente las dos primeras) en un futuro próximo. Mientras tanto está creciendo una subcultura de cooperación del Tercer Mundo respaldada por una ideología anticapitalista rudimentaria. Esta subcultura y su subyacente ideología son múltiples, llenas de contradicciones e imperfectamente compartidas por los diferentes gobiernos nacionales. Pero se continúan acumulando las experiencias y las ideas: y los crecientes problemas y fracasos del desarrollo capitalista dependiente del Tercer Mundo, los éxitos económicos y distributivos de varios experimentos socialistas, y la consecuente delegitimación de las ideas "desarrollistas" tradicionales, empujan a números cada vez mayores de representantes del Tercer Mundo hacia una tierra común. Las condiciones y tendencias subyacentes conducen a la continuación y aun al incremento de la cooperación; en ese contexto, los Estados Unidos seguirán, en la frase de Moynihan, encontrándose "en oposición".

La Economía: Del Norte y del Sur, del Este y del Oeste y de la derecha y la izquierda hay una impresionante convergencia en el recono-

cooperaron con los chilenos en la identificación, captura, e interrogación de no chilenos que habían buscado refugio de gobiernos represivos en Chile. La cooperación para el manejo de conflictos y para la represión crece de la mano con la cooperación para conseguir otros, a menudo admirables, objetivos.

cimiento de la importancia central para la política exterior de 1970 de los problemas económicos mundiales. Pueden diferir diametralmente los analistas en sus comprensiones de las raíces de los problemas, las soluciones posibles y deseables, y sus evaluaciones de la culpa y la responsabilidad, pero casi todos identifican los mismos temas. Política monetaria, inflación, bienes, comercio, balance de pagos, inversión y desempleo aparecen en el centro del escenario del drama internacional, habiendo desplazado parcialmente los temas geopolíticos y de seguridad de 1950 y 1960. Esto no quiere decir que estos últimos se consideren a la larga menos importantes. Lo que ha sucedido es que la arena del conflicto y la posible confrontación ha cambiado. En el contexto del rompimiento parcial de los arreglos económicos mundiales (capitalistas), la seguridad de los grandes poderes y los temas geopolíticos se miran cada vez más desde un punto de vista diferente. El *détente*, el nacionalismo intensificado, y la creciente cooperación del Tercer Mundo mencionados previamente son tanto causa como consecuencia de esta arena y esta perspectiva cambiante. Los que toman las decisiones en Estados Unidos, Europa Occidental (y tal vez Oriental) y Japón perciben su futuro íntimamente conectado con y dependiente del restablecimiento de cierto orden y control en una economía internacional que es cada vez más impredecible, contradictoria y desventajosa a sus intereses.

No aparece sorprendente el hecho de que existe también un reconocimiento cada vez más compartido de la importancia de la economía de los Estados Unidos y sus extensiones transnacionales para todos estos asuntos. En un discurso reciente sobre política exterior, el Secretario de Estado Kissinger subrayó esta importancia con palabras que, con pocos cambios, pudieran haber sido pronunciadas por algún nacionalista radical del Tercer Mundo:

Los Estados Unidos no pueden estar aislados —ni nunca han estado aislados— de la economía internacional. Exportamos 23 por ciento de nuestro producto agrícola y 8 por ciento de nuestras manufacturas. Importamos muchas más materias primas de las que exportamos; el petróleo del extranjero es crítico para nuestro bienestar. La empresa americana en el exterior constituye una economía del tamaño de la del Japón. La prosperidad americana no podría continuar en una economía mundial caótica.

Opuestamente, lo que los Estados Unidos hace —o deja de hacer— tiene un enorme impacto en el resto del mundo. Con una tercera parte del total de la producción del mundo no-comunista, la economía americana es aún el gran motor de la prosperidad mundial... Sin nosotros no hay prospecto de solución. Cuando

estamos en recesión, ésta se extiende; sin la expansión americana, la economía mundial tiende a estancarse.⁵

Uno podría dudar sobre la imagen de la economía americana como "el gran motor de la prosperidad mundial", pero pocos dudarían que "la prosperidad de América no podría continuar en una economía mundial caótica".

Se deduce lógicamente que el Tercer Mundo sea crecientemente conceptualizado en los Estados Unidos como una "amenaza" o como un "reto" precisamente porque el consenso de los emergentes países en desarrollo sobre la reestructuración del orden económico internacional resulta antagónico a un modelo de manejo y "progreso" global basado en la expansión americana: de nuevo las palabras de Kissinger, de una sección del mismo discurso, son instructivas:

No existe alternativa a la colaboración internacional si se quiere mantener el crecimiento. Pero la estructura económica mundial se encuentra crecientemente amenazada por muchos países que creen que no satisface justamente sus necesidades.

La amenaza encuentra su expresión más aguda y articulada en el programa presentado en nombre del llamado Tercer Mundo. Este llama a un orden económico totalmente nuevo, fundado en la ideología y el interés nacional. Está estimulado por resentimientos por explotaciones pasadas y se alimenta de la opinión de que el sistema actual está cargado en contra de los intereses de los países en desarrollo. Una de las proposiciones centrales es que los precios de los productos primarios deben fijarse por acuerdos internacionales a nuevos niveles más altos y después incorporarse a un índice de inflación mundial. El objetivo, como con los incrementos en el precio del petróleo, es una redistribución masiva de la riqueza mundial. . .

Los Estados Unidos están preparados para estudiar estas opiniones atentamente, pero estamos convencidos de que el sistema económico presente ha servido bien al mundo en general. Estamos preparados para considerar proposiciones realistas, pero estamos convencidos que las naciones más pobres se benefician más que una economía mundial en expansión. La historia ha probado que la prosperidad de cada nación requiere de la expansión de la prosperidad global.⁶

⁵"Reforzando la Estructura Económica Mundial", Discurso al Consejo de Relaciones Internacionales de Kansas City, mayo 13, 1975 (Washington, D. C., Department of State, Oficina de Asuntos Públicos), p. 1.

⁶Ibid., pp. 2-3.

Así, el centro de gravedad de la atención de la política exterior de los Estados Unidos cambia lentamente. A pesar de una agenda de puntos álgidos bien familiares (abiertos y latentes, el Medio Oriente y Corea), la proliferación nuclear y una activa competencia en materia de armas convencionales, el espectro de los "apoderamientos comunistas" (Portugal, Italia), y las clásicas preocupaciones militares-diplomáticas (el Canal de Panamá, NATO), hay una intrusión creciente de la economía en la agenda política. Y a pesar de la retórica de cooperación, compañerismo y "nuevo diálogo" que emana de Washington, la agenda sigue apareciendo altamente conflictiva, y seguirá siéndolo.

¿Por qué tiene que ser éste el caso? La respuesta se presiente ya en el reconocimiento de que lo que Kissinger, de alguna manera burlesca llama "la ideología y el interés nacional" del Tercer Mundo se relaciona en gran medida antagonísticamente con la ideología y el interés nacional de los Estados Unidos y la mayoría de los otros países capitalistas avanzados, y posiblemente con la Unión Soviética también. No es simplemente por casualidad que los Estados Unidos se encuentran "en oposición". Pero una respuesta tan general y tan estructurada nos pone en el peor de los casos en peligro de ser tautológicos (hay conflicto porque los intereses están en conflicto), y en el mejor de los casos provee muy pocas líneas para sugerir cambios posibles (y límites al cambio) en la política exterior de los Estados Unidos. Por tanto hemos de tratar de esclarecer más allá, al nivel tanto analítico como concreto, el interés nacional de los Estados Unidos frente al desarrollo del Tercer Mundo.

EL INTERÉS NACIONAL Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Tal vez no existe una frase más sobretrabajada en el discurso político de todos los días que "el interés nacional". La única competencia parece provenir de su hermana gemela "el interés público". En la última década y media, se nos ha dicho que la destrucción y después el aislamiento de la Revolución Cubana fueron en el interés nacional. En 1974 el presidente Ford nos informó que las actividades de la CIA para "desestabilizar" el gobierno de Allende en Chile fueron "ciertamente por nuestro mejor interés". Decenas de miles de vidas norteamericanas (para no mencionar las vietnamitas) se perdieron en Indochina en una intervención siempre retratada por los oficiales de los Estados Unidos como en función del interés nacional. Actualmente, se están vendiendo billones de dólares en armas a los estados

del Golfo Pérsico para actividades que, seguramente, serían defendidas por los Departamentos de Estado y Defensa como "en el interés nacional". Se pueden citar cientos de otros ejemplos. De hecho sería difícil descubrir una agresión, atrocidad, o estupidez internacional —perpetrada por los Estados Unidos o cualquier otro país— que los altos oficiales y sus seguidores no tratarán de justificar en nombre del interés nacional.

La contrarretórica es igualmente envolvente, aunque maneja sólo una pequeña fracción de los recursos y del espacio informativo público de que dispone la versión oficial. Los oponentes de cualquiera y todas las políticas antes mencionadas recurren rápidamente a los mismos recursos simbólicos, aunque dándoles significados muy diferentes. Juego justo para Cuba (Fair Play for Cuba), los críticos de la CIA, la resistencia al reclutamiento, y los veteranos de Vietnam contra la guerra, no escasearon en conceptualizaciones sobre el interés nacional congruente con sus posiciones y actividades.

Lo mismo ocurre con los argumentos liberales clásicos en política exterior. Así, un párrafo clave sobre los derechos humanos en el Informe de la Comisión sobre Relaciones Estados Unidos — América Latina (conocido generalmente como el Informe Linowitz) declara:

...Es claramente en el interés de los Estados Unidos el actuar dentro de las fronteras legales internacionalmente prescritas, hacer clara su oposición a tales actos de injusticia (violación de los derechos humanos) porque son equivocados y porque son destructores de la confianza y cortesía mutuas que son esenciales para el funcionamiento efectivo tanto de las sociedades nacionales como del sistema internacional.⁷

Al testificar frente al Congreso sobre por qué los Estados Unidos deben continuar la ayuda para el desarrollo a Latinoamérica a pesar de los costos y las dificultades envueltas, el Secretario Asistente de Estado, William Rogers replicó en una vena similar:

Se reduce a la proposición de que existe pobreza de los tipos y dimensiones más extraordinarios a través de Latinoamérica. América Latina es un área subdesarrollada o en desarrollo sin lugar a dudas. Nosotros podemos contribuir al proceso del desarrollo. Debemos de hacerlo no sólo porque resulta en interés de la gente pobre de esos países, sino porque es en nuestro interés nacional.

Cualquier nación del mundo, me parece, debe concluir que

⁷The American in A Changing World, New York: Quadrangle Books, 1975, p. 23.

el interés nacional de los Estados Unidos resulta mucho mejor servicio en una comunidad de naciones prósperas y confiadas de sí mismas que en una comunidad en la que grandes números de naciones no pueden proveer vida decente para gran cantidad de su gente.⁸

La difusión del concepto en el diálogo político —en sus acepciones varias— y la lucha por legitimar la propia interpretación de éste, tienen su contraparte en análisis más escolásticos⁹. Aquí las discusiones convencionales generalmente comienzan por la diferenciación entre intereses “centrales” y “periféricos”. Algunos intereses (o valores) se consideran más vitales y otros menos. Cuando se especifica concretamente, esta graduación de intereses se considera de ayuda para el hacedor de política prudente el tratar de ajustar las políticas a las realidades. Cuando uno sabe lo “que verdaderamente cuenta”, ni tiempo, ni credibilidad, ni otros recursos resultan susceptibles de ser desperdiciados en acciones inapropiadas. En un reciente y bien discutido ejercicio de este tipo, Alexander George y Robert Keohane desarrollaron una tipología de seis clases de intereses nacionales, categorizados de acuerdo a 1) la importancia de los valores en juego (mayores-menores) y 2) el público nacional o internacional afectado. Aquí utilizan una tricotomía de a) los Estados Unidos (llamados intereses de autoconsideración), b) otros estados y/o sus ciudadanos (llamados intereses de consideración a otros), y c) la humanidad o el sistema internacional como un todo (llamados intereses colectivos). La tipología que resulta se presenta en la Figura 1.¹⁰

Estas categorías son útiles y regresaremos a la distinción entre intereses de autoconsideración e intereses de consideración a otros en la discusión que sigue. Es también laudable el intento de legitimar los intereses de consideración a otros y colectivos como parte y parcela de una conceptualización múltiple del interés nacional, abriendo así el camino a la defensa en favor de personas y valores no jurídicos en la política exterior, estrechamente identificados con los Estados

⁸“Asistencia al Desarrollo a América Latina por los Estados Unidos”, Audiencia ante un subcomité del Comité sobre Apropiaciones, Senado de los Estados Unidos, Congreso N° 93, 2ª Sección, diciembre 13 de 1974 (Washington, GPO, 1975), p. 38.

⁹Para un análisis general y crítico útil del concepto, ver James N. Rosenau, “National Interest”, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 11, pp. 34-40.

¹⁰“El Concepto del Interés Nacional: Usos y Limitaciones”, Capítulo VII de Alexander George, *Hacia una Política Exterior Mejor Fundamentada: Haciendo mejor uso de la información*. Un informe de la Comisión sobre la Organización del Gobierno para la conducta de la Política Exterior, marzo 1975. He reordenado y alterado ligeramente su denominación, pero no he alterado substancialmente las categorías utilizadas por George y Keohane.

FIGURA 1

TIPOS DE INTERESES NACIONALES (PARA LOS ESTADOS UNIDOS)

<i>Públicos Afectados</i>	<i>Importancia del Interés</i> <i>(Seriedad de los Efectos)</i>	
	<i>Mayor</i>	<i>Menor</i>
Estados Unidos	Intereses básicos de autoconsideración (intereses nacionales irreductibles)	Intereses de autoconsideración secundarios
Otros Estados y/o sus ciudadanos	Intereses básicos de consideración a otros	Intereses de consideración a otros secundarios
La Humanidad o el Sistema Internacional como un todo	Intereses colectivos básicos	Intereses colectivos secundarios

Unidos. Pero como guía para el análisis del nexo política exterior-interés nacional de los Estados Unidos (real y potencial), la conceptualización falla seriamente de dos maneras relacionadas pero distinguibles.¹¹

Primero, en su preocupación porque la artillería pesada en la política exterior (literal y figurativamente) se reserva para aquellas ocasiones cuando los "intereses nacionales irreductibles" están realmente en juego; George y Keohane intentan una definición de esos intereses en términos de sobrevivencia física, libertad y subsistencia económica (que no debe igualarse con expansión económica). La dificultad obvia con la definición es que en los Estados Unidos ésta ha sido alargada y corrupta por la ideología de la seguridad nacional, característica en mayor o menor grado de todas las administraciones de la postguerra. Así, el gigantesco presupuesto para la "defensa"

¹¹Haciendo justicia a los autores, esta tipología no estaba destinada a servir como vehículo del tipo de análisis de la política exterior que se presenta aquí. En ese sentido estoy abusando un poco de mis colegas, aunque la crítica es generalizable a muchos de los ejercicios conceptuales del tipo que ellos realizan. Para un buen ejemplo de un ex oficial del gobierno, ahora profesor universitario, quien intentó un análisis más concreto de la política exterior americana en una vena similar, llamando abiertamente "El uso Humano del Poder" (el subtítulo de su libro), ver Lincoln P. Bloomfield, *En Busca de la Política Exterior Americana* (New York, Oxford University Press, 1974). Aunque el análisis tiene sus momentos y sus alegatos, es a veces elocuente, en ningún momento pregunta *por qué* ha sido tan consistentemente difícil, a través de las últimas décadas, la implementación de una política exterior "humana" (¿de consideración a otros?) y la distinción entre lo que es vital y lo que es secundario al interés nacional.

se ha justificado siempre precisamente porque se suponen en juego la supervivencia física, la libertad y "the American way of life". Todos los movimientos de Nixon y sus secuaces hacia lo que Harold Lasswell aptamente llamó el estado de guarnición, desde el espionaje doméstico hasta los arreglitos con las compañías se entendían como necesarios por los perpetradores porque, finalmente, tanto la supervivencia de los Estados Unidos cuanto su tipo de sociedad estaba amenazada. De hecho, la reciente experiencia histórica sugiere que la definición de "irreductibilidad" se encuentra en el ojo —o tal vez debiéramos decir en los intereses— del poseedor. Así, es difícil encontrar un valor (o la percepción de una amenaza) que no pueda ser movida de la categoría de menor a la de mayor; y la lucha sobre *qué* acciones en realidad amplían o amenazan la supervivencia física, la libertad y la subsistencia económica permanece por tanto en el corazón de la controversia sobre política exterior.

La segunda dificultad, sugerida por la primera, es que la tipología no provee espacio para diferenciación intra Estados Unidos. El planteamiento del estado-nación, como un actor con influencia pernicioso, aparecía ya en el análisis convencional de las relaciones internacionales. Pero la "nación" como tal no tiene "intereses". Los intereses son una consecuencia de la organización social, ampliamente definida. Se asocian siempre con alguna persona, grupo, institución, empresa o clase social. Y pocos teóricos sociales arguyen que todos estos intereses coinciden generalmente o aun frecuentemente. La dificultad en hacer propio el simbolismo del interés nacional es aguda y continua precisamente *porque* refleja y crece de un conflicto más fundamental socio-económico-político en la sociedad como un todo. El discurso político tiene sus raíces profundas en la realidad: en este sentido es "natural" que el Departamento de Defensa y los grandes contratistas relacionados con la defensa decidan que "el interés nacional irreductible" incluya presupuestos militares de muchos billones y arreglos, y tratos de armas en el Golfo Persa. Igualmente, es de esperarse que los exportadores de grano multinacionales y sus amigos en el Departamento de Agricultura justifiquen tratos en trigo de muchos millones con la Unión Soviética como en función de "el interés nacional irreductible", cualesquiera que sean las consecuencias para los consumidores y los granjeros americanos. Cualquier análisis escolástico del "interés nacional" que no se base en una comprensión de esta búsqueda por envolver lo privado y lo particular en la bandera nacional, dándole así un alcance y una legitimidad de otro modo inalcanzables, está destinado a dar vueltas sin fin en una niebla taxomónica que oscurece los procesos reales (y los límites para la reforma) de la política exterior de Estados Unidos.

Este discernimiento no es de ninguna manera nuevo. Teóricos

sociales tan diversos como marxistas y pluralistas han reconocido lo esencial de basar el análisis de las políticas en una comprensión de las fuerzas sociales, que son finalmente las capaces de "hablar en nombre del estado". Esto es claro en el caso marxista. Con los pluralistas, a pesar de que la mayoría se niega a reconocer el peso total y la naturaleza de clase de los intereses económicos en juego en la formación de la política exterior, y a pesar de una aceptación demasiado fácil de lo "correcto" de lo que el choque de intereses produce como políticas (santificando el proceso como la esencia del procedimiento democrático), el modelo cuando menos elimina explícitamente a la nación como actor. Las decisiones gubernamentales se miran como la resultante (casi en el sentido matemático) del acomodo de los intereses de grupos múltiples —entendiéndose que también incluye los intereses interburocráticos.

Hay mucho de exacto en este modelo, aunque como una guía para la reforma de política contiene la semilla de su propia negación. Los reformadores y los burócratas ambiciosos son uno al tratar de quitar las manos de los "intereses especiales" (grupos de presión) de la fabricación del pastel de las políticas, permitiendo así a aquellos que supuestamente tienen los intereses de la mayoría (¿legisladores?, ¿administradores?) un radio más amplio para determinarlas¹². Pero los reformadores y los burócratas regularmente ganan algunas batallas y pierden la guerra. Para consternación de muchos y satisfacción de otros, el pluralismo "funciona". Aquellos que se benefician (literal y figurativamente) con los arreglos existentes, y por lo tanto tienen más que ganar o perder, son los que luchan más fuerte, los que generalmente tienen el mejor acceso a la estructura decisiva, y a la larga

¹²Para un alegato sofisticado en favor de que sea el prudente y conocedor servidor público quien prevalezca en la formación de la política hacia América Latina sobre los intereses más estrechos de grupos comerciales y de otro tipo, ver Luigi R. Einaudi, "Política Latinoamericana de Estados Unidos en 1970: ¿nuevas formas de control?", en *Latin America and the United States. Las Realidades Políticas en Cambio*, Julio Cotler, Richard R. Fagen (eds.), (Stanford, California, Stanford University Press, 1974). Ver también mi "Comentario sobre Einaudi" en el mismo volumen, y los ensayos y comentarios por Mitchell, Graciarena, Lowenthal, Bonilla, May y O'Donnell en la Parte II del libro. O más siniestramente, como nos ha sido recomendado por el Secretario de Estado Kissinger: Debemos ser una Nación, un Gobierno. Nuestras instituciones deben de moderar los intereses especiales en la definición de nuestro interés nacional. Debemos tener la disciplina con nosotros mismos necesaria para convertir nuestros debates domésticos en un proceso constructivo, no destructivo. Debemos atacar nuestros problemas, no atacarnos unos a otros. Ya no podemos darnos el lujo de estar desunidos, desarreglados o revueltos con la conducta en los asuntos internacionales. En lengua vernácula, esto se traduce más o menos en: "Cállense y síganme". "Constancia y Cambio en la Política Exterior Americana", Discurso a la Cámara de Comercio de Atlanta, junio 23, 1975 (Washington, D. C., Departamento de Estado, Oficina de Asuntos Públicos), p. 3.

los que pesan más en las escalas. Así la seguridad para la inversión se concede a los inversionistas extranjeros a expensas del público; se aprueban las enmiendas González y Hickenlooper; los militares y sus aliados en el Congreso preparan fuerzas para la batalla en contra de un nuevo tratado del Canal de Panamá.

Hay otro lado en este proceso: las políticas no enraizadas directamente en la estructura de los intereses socio-económico-políticos de la sociedad en general y por lo tanto promovidas por coaliciones *ad hoc*, tienen poca probabilidad de ser legalizadas aun existiendo algunos administradores o políticos simpatizantes. Aun cuando no se opongan activamente al principio, tales abogacías tienden a ser echadas a un lado o archivadas en la competencia fiera por la atención y los recursos decisionales. Cuando se logran reunir coaliciones más duraderas, con más fuerza política (y dinero) los costos de ignorar las propuestas suben. Llegado cierto punto hay que prestarles atención. Toda suerte de aforismos de la variedad de "la rueda que rechina recibe el aceite" atestiguan esta realidad de la política americana.

La metáfora, sin embargo, no debe ser tomada muy literalmente. Las ruedas que continúan rechinando reciben a menudo atención malévola al mismo tiempo que el aceite, y a veces sólo lo primero. El movimiento antiguerra en los Estados Unidos aprendió y reaprendió esta lección. De hecho, aun si alguna posición política puede parecer relativamente no-controvertible y sin oposición al principio, una vez que comienza a adquirir momentum a su favor, a menudo llega a la superficie la oposición previamente insospechada. El status quo por definición favorece ciertos intereses, pero mientras estos no sean amenazados, no necesitan realmente ser defendidos. Sin embargo, la geografía de la defensa se revelará seguramente si los abogados del cambio presionan demasiado fuerte. Así, por ejemplo, algunos abogados de los derechos humanos en el hemisferio se sorprendieron genuinamente cuando descubrieron que el apoyo de Estados Unidos a la maquinaria represiva de varios gobiernos latinoamericanos ha sido difícil de terminar. Lo que lentamente aparece en foco al continuar estos esfuerzos es que hay algo más trabajando que la inercia burocrática, la indiferencia moral o las deformaciones individuales. Desafortunadamente para sus víctimas, dentro de algunos límites homeostáticos no muy bien definidos, la represión es buena para los negocios; hay una racionalización estructural y sólida para la política de Estados Unidos en esta área. Si las aseveraciones de este tipo resultan duras de escuchar, el estudio detallado de las relaciones de Estados Unidos con Brasil desde 1964 y con Chile desde septiembre de 1973 —éste último caso siendo la excepción que comienza a definir

los límites para la represión "útil"— dará substancia al cargo, aunque no haga aparecer más atractivas las políticas.

Llegado este punto no es particularmente útil continuar con la elaboración en lo abstracto de estas ideas. Sólo el examen de las políticas reales —o los cambios deseados en ellas— puede dar más especificidad al argumento. Por lo tanto, comenzando por el supuesto de que el análisis sobre un área específica de política exterior debe basarse en un entendimiento de aquellos grupos domésticos y aquellos intereses de clase que de alguna manera y en algún grado determinan su contenido y marcan límites para su cambio, examinaremos el caso específico de los Estados Unidos y América Latina.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EL DESARROLLO DEL TERCER MUNDO

¿Cuáles son los lineamientos y las consecuencias primordiales de la política actual de los Estados Unidos hacia Latinoamérica? ¿Qué se requeriría para orientar la política en una dirección que resultara más benéfica para el desarrollo de América Latina? Las preguntas invitan no sólo a una crítica minuciosa de las prácticas actuales, sino también a un examen de los requisitos nacionales o las condiciones del desarrollo acelerado y el papel general de los Estados Unidos como obstrucción para los cambios estructurales que permitirían el desarrollo más rápido en el Tercer Mundo¹³. Sin embargo, hay que resistir esta invitación —en parte porque he presentado ya un bosquejo preliminar de lo que pienso al respecto en otra parte y también porque la presente tarea es más circunscrita.¹⁴

De pasada, sin embargo, debe hacerse notar que aun los observadores moderados de la política exterior americana están llegando a conclusiones bastante críticas sobre las reacciones de Estados Unidos frente a las necesidades de desarrollo del Tercer Mundo. Por

¹³Uno se siente tentado a decir "el papel contrarrevolucionario de los Estados Unidos" y dejarse de circunloquios. Pero el enfatizar tan drásticamente el papel contrarrevolucionario de los Estados Unidos tendería a recubrir el complejo de fuerzas reaccionarias y antidesarrollistas en las sociedades latinoamericanas. Como arguyen correctamente las teorías de la dependencia estas fuerzas han sido profundamente condicionadas y ahora se contienen parcialmente por la estructura y procesos de las relaciones centro-periféricas. Pero queda un componente profundamente nacional en la ecuación que algunas interpretaciones recientes del imperialismo y de la dependencia subestiman mucho.

¹⁴Ver Fagen, en Cotler and Fagen, *Op. Cit.*, y Richard R. Fagen, "The 'New Dialogue' on Latin America", *Society*, vol. 11, N° 6, septiembre-octubre 1974, pp. 17, 24-30.

ejemplo, C. Fred Bergsten ha caracterizado la situación de la siguiente manera:

El Tercer Mundo precisa de acceso creciente a los mercados mundiales, tal vez más que nunca, pero el proteccionismo se acelera. El nivel de ayuda real está estancado y los intereses de los préstamos para algunos países en desarrollo han llegado a tal punto que los convierte en exportadores netos de capital al mundo industrializado. La calidad de la ayuda declina mientras se hacen más duros los plazos; los términos de la contratación reducen el valor real de la ayuda de 10 a 30 por ciento bajo el valor nominal. No hay progreso hacia la estabilización de los precios de los bienes o hacia ayudar a los países subdesarrollados a conseguir acceso a los mercados de capital privado.

Y continúa:

Los Estados Unidos son quienes menos responden a las necesidades del Tercer Mundo de todos los países industrializados actualmente. La ayuda de Estados Unidos es pequeña en cantidad, y se empequeñece. La calidad declina. A menudo va directamente en contra de los objetivos centrales de los países subdesarrollados que se acaban de señalar. Va muy por detrás de las políticas de Europa y Japón.

Estados Unidos considera a los países en desarrollo, tanto grandes como pequeños (v. g., India y Chile, para no mencionar Indochina) exclusivamente como peones en el tablero de ajedrez de la política del poder mundial. Las recompensas van sólo a la disminuyente lista de colaboradores explícitos... La ayuda para el desarrollo de Estados Unidos, como porcentaje del producto neto nacional es ahora casi la última entre todos los países industrializados.¹⁵

Dejando a un lado la más amplia tarea crítica, presentaremos aquí

¹⁵C. Fred Bergsten, "La Amenaza del Tercer Mundo", *Foreign Policies*, N° 11, verano 1973, pp. 102-24, el material reproducido es de las pp. 104-5, el énfasis es del original. La no-responsividad de los Estados Unidos en comparación con otros países industrializados —enfaticada por Bergsten— se explica cuando menos parcialmente por la presencia relativamente mayor de gente de negocios o pensamiento mercantil directamente en los consejos de elaboración de política exterior de los Estados Unidos. Para una aseveración contemporánea típica de un empresario libre en el Departamento de Estado, ver Thomas O. Enders, Secretario Asistente de Estado para los Asuntos Económicos y Financieros, "Un Programa de Acción para Inversión Mundial", Comentarios en la Conferencia sobre Política Exterior Nacional para Ejecutivos Veteranos de Negocios (Washington, D. C., Departamento de Estado, septiembre 5 y 6 de 1974).

lo que puede llamarse una agenda reformista de los cambios necesarios en la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica. La naturaleza reformista de la agenda es importante, porque así no contiene llamados estentóreos a la revolución social, ni ataques al capitalismo, ni denuncias del imperialismo, ni sugerencias "utópicas" del tipo de las que evitan los "hombres prácticos". Examinaremos entonces esta agenda, sugiriendo los impedimentos varios a su implementación—probándola frente a las realidades de intereses, del poder y de la toma de decisiones en los Estados Unidos¹⁶. Al descubrirse el grado de dificultad o la imposibilidad para la implementación de la agenda comenzarán a aparecer los lineamientos de las trabas estructurales en la política exterior de los Estados Unidos. Esta prueba es potencialmente más reveladora acerca de las ideologías reformistas de lo que puede parecer a primera vista. Si se estuvieran examinando artículos de una agenda más radical, las dificultades para su implementación podrían siempre explicarse en términos de los "cambios masivos anteriores" que serían la precondition clara a su realización. Pero los reformadores (hombres prácticos) tratan de no complicarse la vida proponiendo políticas que sólo pueden ser implementadas cuando las preceden cambios masivos anteriores. Entonces, el descubrimiento de obstáculos infranqueables en el camino de la implementación pone en entredicho los supuestos subyacentes en el *modus operandi* mismo del reformador— un prospecto no muy cómodo para aquellos implicados.

La propuesta que más se acerca a los criterios reformistas es *Las Américas en un Mundo en Cambio* (de aquí en adelante llamada el Informe Linowitz o simplemente el Informe)¹⁷. La Comisión que se reunió durante cinco meses en el verano y principios de otoño de 1974 estuvo presidida por Sol Linowitz y compuesta por ejemplares relativamente representativos del respaldo bipartidario de la política exterior—con una inclinación hacia negocios internacionales. Esencialmente liberal en su enfoque, la Comisión recibió ensayos de posición y críticas de más de una docena de consultores y su personal produjo un informe con un número de análisis generales, lo mismo que 33 recomendaciones específicas¹⁸. El informe fue bien recibido públicamente

¹⁶La implementación se entiende aquí como que incluye ampliamiento tanto de legitimación de las nuevas políticas (haciéndolas "oficiales") y su realización (hacer que sucedan).

¹⁷*Op. Cit.*

¹⁸Las 33 recomendaciones se reproducen completas al final del ensayo. En las páginas que siguen, se observan estas recomendaciones metodológicamente como si fueran un ejemplo al azar de algún universo más grande de recomendaciones posibles en la agenda reformista. En otras palabras, el supuesto heurístico es que cualquier comisión de una composición y estilo más o menos similares, dirigida a producir dos o tres docenas de sugerencias para la reorientación de la

tanto por Ford como por Kissinger, recibido con entusiasmo reservado por un número relativamente grande de funcionarios públicos latinoamericanos y atacado tanto de la derecha como de la izquierda en los Estados Unidos, y viene a ser probablemente lo más cercano a un documento de consenso mitad-de-camino como es posible en la materia en los Estados Unidos en estos tiempos.

No todas las recomendaciones son igualmente importantes, controvertibles, ni están igualmente enfocadas. Algunas son muy específicas mientras que otras son bastante abiertas, sujetas por tanto a una variedad de interpretaciones. Adicionalmente, existe una clara línea *anglosiana* a través de todo el documento, porque sobrestima en exceso la comunidad de intereses entre los Estados Unidos y Latinoamérica¹⁹. Todo esto complica la aseveración de las recomendaciones. Sin embargo, se ha hecho un intento en la Tabla 1 de evaluar cada recomendación en términos de siete categorías. Se ha colocado una después de cada recomendación cuando se juzga que "cabe" en la categoría. En un ejercicio de evaluación de este tipo interviene necesariamente cierta subjetividad, pero se ha hecho un intento de "no cargar los dados" a través de lecturas y consultas substanciales. Una breve explicación de las siete categorías y las reglas de codificación que se aplican aparece a continuación:

1. *Generalizable al Tercer Mundo*: La pregunta aquí es "¿podría aplicarse la recomendación también a la política de Estados Unidos para países no latinoamericanos del Tercer Mundo con cambios solamente lingüísticos y no substanciales?" Por ejemplo, la recomendación siete, que sugiere una reducción de tropas en la Zona del Canal es claramente específica a Latinoamérica. Por otro lado, la recomendación uno, que urge "que terminen las intervenciones solapadas de Estados Unidos en los asuntos internos de los países latinoamericanos" es claramente generalizable.

política de Estados Unidos hacia América Latina, hubiera llegado a un conjunto de recomendaciones que cabrían en el mismo conjunto de parámetros (que tendrían más o menos las mismas características). Lo específico tal vez sería diferente, algunos elementos presentes en el Informe Linowitz no lo estarían y se añadirían otros. Pero la predicción es que el ejercicio presentado aquí resultaría aproximadamente en las mismas conclusiones si se realizaran sobre cualquier conjunto de recomendaciones generales por este tipo de proceso.

¹⁹Por ejemplo, al discutir los arreglos sobre bienes, el Informe dice: "En ninguna otra área se demuestra tan claramente la mutualidad de intereses entre las Américas: los países latinoamericanos quieren seguridad contra la sobreoferta de materias primas y la consecuente baja de precios; los norteamericanos quieren protección contra la escasez y la inflación acelerada en los precios. Ambos tienen interés en mantener el flujo adecuado de bienes a precios razonables" (p. 48).

2. *Los Estados Unidos deben cesar y desistir*: Aquí la distinción crítica es entre las recomendaciones que urgen que Estados Unidos *detengan* alguna práctica actual y aquellas que urgen que se tome alguna acción *nueva*. Algunas recomendaciones implican las dos cosas. Al urgir una acción nueva se entiende que la práctica actual debe finalizar. La regla de codificación adoptada es, de cualquier modo, estricta. Si el énfasis de la recomendación está en la acción nueva entonces *no* se clasifica dentro de "cesar y desistir".

3. *De consideración a otros*: Aquí regresamos a la distinción que se desarrolló en la sección previa entre las acciones de política exterior diseñadas especialmente para beneficiar a otros estados y sus ciudadanos como opuestas a aquellas diseñadas a beneficiar directamente a grupos o al público dentro de los Estados Unidos. Especialmente con una visión de mutualidad de intereses en el hemisferio, se puede argüir que "a la larga" las políticas de consideración a otros beneficiarán al público de Estados Unidos también. Pero en el caso de cualquier recomendación de política específica, generalmente es claro a quien corresponde el beneficio inicial.

4. *De autoconsideración*: Acciones de política exterior claramente diseñadas para acarrear beneficio a grupos o al público dentro de los Estados Unidos.

5. *No claramente de autoconsideración o a otros*: Una categoría residual reservada para aquellas políticas que son ya sea complejas en su diseño o difícil de categorizar. Son ejemplos las recomendaciones ocho a once, que tratan de transferencias de armas y asistencia militar y que pueden "ir en cualquiera de las dos direcciones".²⁰ Debe notarse que ésta y las dos previas son todas mutuamente exclusivas. Una recomendación puede clasificarse solamente bajo uno de estos tres encabezamientos.

²⁰Para un buen ejemplo de la clase de lógica de guerra fría desquiciada, que puede ser apelada en favor de las cuestiones sobre armas y asistencia militar por los amigos de los Departamentos de Estado y Defensa, ver el testimonio de James D. Theberge ante el Comité sobre Apropiaciones del Senado. "Asistencia al Desarrollo de Estados Unidos a América Latina", *Op. Cit.*, pp. 15-17, 48-49. Theberge era entonces director de Estudios Latinoamericanos en el Centro Universitario de Georgetown.

6. *Claramente relacionada con el desarrollo:* Los criterios para la inclusión en esta categoría se fijaron estrecha y un poco artificialmente. A cierto nivel, *todas* las recomendaciones están relacionadas con el desarrollo (como se le definió al principio de este ensayo). Por ejemplo, si los Estados Unidos se esforzaran realmente por implementar las recomendaciones tres a cinco (sobre los derechos humanos), las implicaciones para el desarrollo serían significativas a la larga. El nexo entre la expansión capitalista, la producción y la distribución, el empobrecimiento continuo y aun creciente de las clases bajas, y los gobiernos represivos en el Tercer Mundo es tan cerrado que la presión sostenida por parte de Estados Unidos en favor de los derechos humanos resultaría en una ganancia neta distributiva (desarrollista). Pero como se señaló anteriormente, es precisamente este nexo lo que hace que estos cambios en la política de Estados Unidos sean tan difíciles. Sin embargo, para no tener que incluir todas las recomendaciones, hemos limitado esta categoría a aquellas sugerencias que prometen específicamente a) la reducción de sanciones económicas punitivas en contra de América Latina, b) creciente participación de América Latina en la producción a través de mejor acceso, precios, etc., y/o c) acciones intencionadas a dirigir una porción más amplia de beneficios a esos países y segmentos de la población latinoamericana que se encuentran demostrablemente en peor condición.

7. *Dura de implementar:* Esta es la categoría más fácil de aplicar, ya que depende de la familiaridad con los intentos pasados de implementación de reformas del tipo de las que se proponen, las dificultades actuales que se encuentran y —a veces— que la recomendación “quepa” en lo que se conoce sobre la estructura del poder, los intereses y la toma de decisiones en los Estados Unidos. En algunos casos es bastante claro el antecedente histórico. La recomendación cuatro, por ejemplo, dice que “los Estados Unidos deben de expandir su programa de inmigración de emergencia para refugiados políticos, ya sea que los refugiados estén huyendo de la opresión de la derecha o de la izquierda.” Quienquiera que tenga noticia de los intentos post-Allende de conseguir la admisión de unos cuantos refugiados chilenos a los Estados Unidos no puede ser muy entusiasta acerca de la posibilidad de cambio y mano justa en esta área. La nación que admitió casi medio millón de cubanos con los brazos abiertos en 1960 había admitido, un año y medio después del golpe militar en Chile, media docena de chilenos. Sólo después de que el problema en Indochina trajo más de 100.000 nuevos refugiados asiáticos a los

Estados Unidos a mediados de 1975, fue posible conseguir permiso de mala gana para 400 chilenos más, que fueron considerados caso por caso.²¹

Las posibilidades de implementación de otras recomendaciones no están tan claras. Por ejemplo, la recomendación ocho sobre los acuerdos sobre limitaciones en armas levantaría probablemente —tanto oposición como apoyo fuerte dentro de los Estados Unidos— dependiendo en parte de las armas de quien se estuvieran limitando.

(Sin embargo debe recordarse que cuando están presentes tanto la oposición como el apoyo en iguales proporciones para un cambio propuesto, la oposición tiene una ventaja clara porque es más fácil archivar las propuestas que moverlas hacia adelante). Otras recomendaciones como la dieciocho y la diecinueve sobre políticas respecto a la cultura, son simplemente de baja prioridad y no es probable que reciban la clase de respaldo de alto nivel que necesitan. Cuando no se puede decidir claramente a favor de la dificultad de implementar una propuesta, se ha colocado un signo de interrogación bajo el encabezado. El signo debe ser entendido como “probablemente difícil de implementar”.

Como puede verse en la Tabla 1, página 25, dos de las recomendaciones no pueden codificarse porque son totalmente hortatorias en contenido. Eso deja 31 recomendaciones en la muestra. ¿Qué se puede decir sobre ellas en general? Se puede hacer una serie de aseveraciones descriptivas en base a la frecuencia y a los patrones observados de las Xs.

1. Con excepción de los números cinco (Cuba), siete (Panamá) y dieciséis (OEA) todas las recomendaciones son generalizables al resto del Tercer Mundo. Esto es una confirmación clara de la comunidad de problemas y políticas que caracterizan a las relaciones de Estados Unidos con naciones periféricas y semiperiféricas. A pesar de la condición relativamente “avanzada” de América Latina, su siglo y medio de independencia y la larga “relación especial” con los Estados Unidos, cuando se aboga por reformas hemisféricas éstas pueden aplicarse a mucho del resto del mundo también. El inverso de esta aseveración sugiere que no puede haber “trato nuevo” para

²¹Un “parolee” es alguien que entra a los Estados Unidos sin tener que pasar a través del rango completo de procedimientos de inmigración. Sobre la resolución del caso chileno, ver Lawrence Meyer, “Refugiados Chilenos para entrar a Estados Unidos en base a caso individual”, *Washington Post*, junio 13, 1975. Al testificar ante el Comité Judicial del Senado en favor del Status de parolee para los chilenos, el Secretario Asistente William Rogers, aseguró a los senadores que el riesgo de seguridad para los Estados Unidos era “mínimo” y que “no se propone traer comunistas, terroristas o casos de aflicción económica”. *Ibid.*

TABLA 1

EVALUACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL INFORME DE LINOWITZ

Recomen- dación Nº	Generali- zable para el Tercer Mundo	EE.UU. de- be ceder y desistir	Otras re- comen- daciones	Conside- raciones propias	Ni pro- pias, ni otras	Clara- mente relacio- nadas al desarro- llo	Difícil de imple- mentar
1	X	X	X				X
2	X		X				
3	X		X				?
4	X		X				X
5*		X			X		?
6	--- Apoyo a Nuevo Tratado del Canal. Hortatorias, no clasificables						
7		X	X				X
8	X				X		?
9	X	X			X		X
10	X	X			X		?
11	X	X			X		X
12**	X	X	X			X	X
13	X		X			X	X
14	X		X			X	X
15	--- Apoyo a la OAS. Hortatorias, no clasificables						
16					X		
17	X	X	X				X
18	X				X		?
19	X			X			?
20	X		X			X	X
21	X				X	X	X
22	X		X			X	?
23	X			X			?
24	X				X	X	?
25	X				X	X	X
26	X		X			X	X
27	X	X	X			X	?
28	X				X	X	X
29	X			X		X	?
30	X		X			X	X
31	X		X			X	?
32	X				X	X	?
33	X				X	X	?

*Recomendación Multipartita sobre Cuba. Difícil de clasificar como un todo.

**Sugestiones múltiples sobre el abandono de coerción económica. Incluye rechazo a las correcciones de Hickenlooper y González.

América Latina, excepto en el contexto de una reorientación global de la política de Estados Unidos para el Tercer Mundo.

2. Nueve de las treinta y una recomendaciones se han clasificado dentro de "cesar y desistir" —un número impresionante dadas las reglas de codificación relativamente estrictas para esta categoría y la probable reluctancia de la Comisión de sonar demasiado negativa o condenatoria de las políticas de Estados Unidos existentes. Existe cuando menos una presunción evidente en el Informe de que los "problemas" de la política de Estados Unidos hacia América Latina no son solamente descuido, ineficacia o falta de deseo de ser generoso. Acciones específicas de tipo negativo —uno podría llegar a decir malévolo— están entrelazadas entre la agenda existente, entre otras instrumentalidades, las intervenciones solapadas (# 1), la coerción económica (# 12) y las regulaciones restrictivas de viaje (# 17), se reconocen todas como parte y parcela de la política corriente.

3. Quince de las recomendaciones o casi la mitad son claramente "de consideración a otros", un tema al que regresaremos después. Esta es una de las razones por las que el informe fue relativamente bien recibido (si bien escépticamente) en América Latina. Por otro lado, sólo tres son claramente de autoconsideración: los números diecinueve, sobre creciente apoyo para los estudios del área latinoamericana, el veintitrés, sobre la ayuda a la economía doméstica frente a políticas de comercio más liberales, y el veintinueve sobre la Compañía de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC).

4. Dieciséis de las recomendaciones se categorizan como directamente relacionadas con el desarrollo bajo las estrictas reglas de codificación utilizadas. De las dieciséis, nueve se clasifican como de consideración a otros, y todas se clasifican, ya sea bajo difícil de implementar, o probablemente difícil de implementar.

5. De las 32 recomendaciones, sólo los números dos (sobre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y dieciséis (que urge que los Estados Unidos tomen un lugar menos importante en la OEA) se clasifican de manera que sugieren su relativamente fácil implementación. Como se mencionó previamente, esta es una aseveración necesariamente subjetiva, parcial. Pero subraya una aseveración más generalizada de que la implementación de cambios reformistas

en la política exterior hacia el Tercer Mundo es ciertamente muy difícil, una aserción sobre la que se elaborará en la sección final de este ensayo.

Frecuencias y patrones de este tipo, invitan a hacer inferencias, especulaciones y explicaciones adicionales. Puesto que hemos observado ya la naturaleza general de las recomendaciones de Linowitz, retrocedamos de lo específico del Informe y discutamos de nuevo las interrogantes más amplias que se presentan. Tenemos que tratar con el tópico del interés nacional y la política exterior, pero esta vez el argumento estará ligado más directamente al asunto del cambio.

POSIBILIDADES Y LÍMITES AL CAMBIO

Por definición, cualquier conjunto de políticas exteriores de los Estados Unidos que resulte más compatible con el desarrollo del Tercer Mundo tendrá que incluir una proporción mucho más grande de acciones de consideración a otros, en comparación con las de autoconsideración que la actual. El aumento de esta proporción no asegura una mejoría en el desarrollo, pero cuando menos comenzaría a desplazar a los Estados Unidos fuera de su papel oposicional. Puesto de una manera ligeramente diferente, si se han de incrementar las posibilidades para el desarrollo del Tercer Mundo, las definiciones operantes del interés nacional deben acabar concediendo mucho más peso a aquellas acciones que conciernen desproporcionadamente en primer término a otros estados y/o sus ciudadanos. Definiciones del interés nacional más amplias, más generosas, más futurísticas deben prevalecer si los Estados Unidos no quieren permanecer encerrados en una posición minoritaria y antidesarrollista. Un tema continuo de este ensayo, sin embargo, ha sido que un cambio tan importante en la definición del interés nacional de los Estados Unidos es difícil estructuralmente al punto de la imposibilidad. Es necesario ahora elaborar esta visión, indicando tanto las consistencias como las fisuras en la estructura doméstica subyacente a la política exterior de Estados Unidos para el Tercer Mundo.

La Figura 2 presenta en forma esquemática los elementos más importantes del argumento. Nótese que la relación entre una proporción más alta de políticas de consideración a otros y el desarrollo no aparece como automática o totalmente positiva. El desarrollo es complicado en exceso, y los factores y las fuerzas que no son afectadas directamente por decisiones de política de Estados Unidos son demasiado numerosas e importantes para que una hipótesis tan mecánica

resulte cierta. Pero la tendencia estadística presentada y los argumentos que la apoyan estarán claros para ahora.²²

FIGURA 2

REORIENTANDO LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS

I. *Cambio Deseado en la Estructura de Valores que Oriente la Política Exterior de Estados Unidos hacia el Tercer Mundo*

Aumento en la proporción de acciones de consideración a otros de autoconsideración.

II. *Relación entre el número I (si sucediera) y el Desarrollo del Tercer Mundo*

Habría una tendencia hacia las posturas de Estados Unidos más conductiva a a) una división más equitativa del producto entre las naciones más industrializadas y las menos industrializadas, y b) crecientes grados de libertad de decisión para los gobiernos del Tercer Mundo. Toda tendencia a afectar la distribución dentro de la nación en las naciones del Tercer Mundo (hacia más igualdad) estaría mucho menos marcada.

III. *Estructuras de Intereses Domésticos (Estados Unidos) como se relaciona con el número I:*

Los grupos y las clases que apoyan las políticas de autoconsideración son poderosos, a menudo coherentes en sus acciones y profundamente enraizadas en la estructura económica de los Estados Unidos. Aquellos que abogan por políticas de consideración a otros son débiles, pobremente organizados y se encuentran, a menudo, en conflicto con las "realidades" económicas.

IV. *Implicaciones de implementación del número III.*

Los cambios son poco probables excepto cuando conciernen ajustes pragmáticos a las nuevas condiciones internacionales.

²²Recuérdese que se definió desarrollo al principio tratando de llamar la atención hacia sus componentes distributivos. Sin embargo, la característica más compartida de todos los esfuerzos desarrollistas no socialistas en América Latina es que no atraen mejoras substanciales en las situaciones de vida de las clases bajas urbanas y rurales (o, en algunos casos, llevan a un empeoramiento relativo o aun absoluto de esas situaciones de vida. Todo lo demás que se pueda decir en defensa de las estrategias y esfuerzos desarrollistas capitalistas o cuasi-capitalistas en la periferia, el antecedente histórico demuestra ahora que éstas son, por su propia lógica interna, incapaces de conseguir mejoras distributivas del tipo solicitado por la mayoría de los defensores de justicia social. Así, de todas las recomendaciones del Informe Linowitz, la más objetivamente no implementable es la número 26 en la cual se sermoniza al Gobierno para que dirija su Asistencia bilateral "...hacia los proyectos dentro de los países que mejorarán el grueso de los segmentos más pobres de la población". Debe recordarse también que Cuba y el Chile de Allende —los dos únicos experimentos político-económicos

Lo que es más controvertible son las aseveraciones sobre la estructura doméstica interna, su relación con la proporción de consideración a otros y autoconsideración, y las implicaciones de implementación de este nexo. Aquí las abreviaturas en la tabla refieren a un conjunto de hipótesis conectadas que se presentan con más expansión a continuación:

1. Los grupos con acceso regular al proceso de elaboración de políticas (intereses especiales) utilizan aplastantemente sus recursos para asegurar un "mejor trato" para sus adherentes. Este "mejor trato" se percibe directamente, o es reconceptualizable en términos materiales (seguridad para inversiones en el extranjero, protecciones tarifarias para bienes domésticos, bajos precios en bienes, etc.). La autoconsideración de estos "mejores tratos" es evidente.

2. En política exterior hacia el Tercer Mundo, hay una coherencia substancial entre líneas de clase y de interés cuando "mejores tratos" de este tipo se encuentran amenazados. Así, segmentos de capital y labor de Estados Unidos se unen para tratar de salvar industrias domésticas amenazadas por las importaciones de bajo precio. Aun cuando los intereses domésticos se encuentran en conflicto abierto uno con otro —por ejemplo los proteccionistas domésticos en contra de comerciantes multinacionales libres que utilizan países del Tercer Mundo como plataformas de exportación— el choque doméstico no conduce necesariamente a resultados de política de consideración a otros.

3. Los proponentes de políticas de consideración a otros se encuentran diseminados y generalmente faltos de base en las organizaciones domésticas que representan los intereses económicos. Para su desaliento, tal vez se encuentren en conflictos con grupos pobres y marginados dentro de los Estados Unidos mismos, cuyas perspectivas de autoconsideración (comprensiblemente) los enfila en otras direcciones. Los abogados de las políticas de consideración a otros tienen

latinoamericanos de las últimas décadas para elevar las cuestiones distribucionales a prioridad máxima— recibieron oposición militar de los Estados Unidos. Lo que es más asombroso de todo es que frente a este antecedente los reformadores aún parecen creer que los Estados Unidos tienen un papel creativo (como opuesto al de "manos fuera") que representar en la continuación de este aspecto del desarrollo.

que hacer uso inevitablemente de argumentos "morales" y humanitarios en mayor grado que sus oponentes —una clara desventaja en una sociedad pragmática, particularmente una en la que el liderazgo denigra en acciones diarias la legitimidad de tales preocupaciones.

4. Puesto que las políticas actuales son aplastantemente de autoconsideración, existe un contexto de autoesfuerzo para la continuación de dichas políticas (inercia burocrática y política, costos depreciados, etc.). Son más fáciles de realizar las modificaciones que en efecto no cambian la proporción de autoconsideración de consideración a otros, sino que simplemente "entonan" las políticas a las nuevas realidades. La estructura de intereses de autoconsideración se puede movilizar por detrás de ellas, y los burócratas y los políticos las entienden y se sienten cómodos con ellas.

5. Los cambios de consideración a otros son más posibles cuando tienen un componente de "cesar y desistir" y se pueden adherir a la desilusión de la América post-Vietnam con ciertas prácticas imperialistas. A primera vista, temas de este tipo parecen ser mucho más políticos que económicos y esto favorece su implementación, puesto que los intereses especiales (fuera de la burocracia) encuentran difícil el diseño de raciocinios en favor de la contraintervención. Un buen ejemplo de esta clase de cambio (aunque temporal) fue la cancelación de la ayuda militar a la Junta Chilena en base a violaciones de los derechos humanos. Críticos de la Junta, del Congreso o ciudadanos, pudieron eliminar a los seguidores del Departamento de Estado y Defensa respecto de la ayuda, pero esto fue posible sólo porque la posición del Departamento de Estado y Defensa no recibió apoyo considerable de los grupos no gubernamentales.

6. Aun cuando no se amenaza directamente el flujo de beneficios materiales por los cambios propuestos, la posibilidad de coaliciones de bloqueo estructuradas con los varios componentes del aparato de la seguridad nacional (incluyendo el Congreso) permanece. Los casos de Cuba y del Canal de Panamá nos recuerdan lo difícil que es desarmar el imperio americano por medios pacíficos, *aun cuando* puedan hacerse fuertes argumentos respecto a que los costos de las políticas actuales sobrepasan con mucho a los beneficios.

Las personas que abogan por un incremento en la proporción de los componentes de consideración a otros de autoconsideración no se sentirán muy aliviadas por estas hipótesis. Puestas todas juntas

muestran unos Estados Unidos que se encuentran estructuralmente en oposición a mucho de lo que está sucediendo y de lo que se busca en el Tercer Mundo ahora. Adicionalmente, sugieren que al grado que el pluralismo clásico opere en los Estados Unidos —con los intereses domésticos luchando abiertamente para que los resultados en políticas sean en su ventaja inmediata— el proceso no es favorable para el Tercer Mundo. Y por implicación predicen que algún tipo de liderato nacional diferente en los Estados Unidos, más humano e internacionalista en su visión, podría hacer sólo cambios marginales de tipo positivo.²³

Lo que se ha subestimado en el análisis, y que ilumina el cuadro general un poco, es la capacidad creciente de las naciones del Tercer Mundo, individual y colectiva, de presionar por cambios en el grado de las posiciones tomadas por los Estados Unidos (a veces unida a la de otros poderes importantes). Estos cambios son el resultado directo del nacionalismo y la cooperación enfatizados en pp. 4 y ss., y el ritmo con que se presentan está probablemente acelerando. De nuevo son relevantes los ejemplos de Cuba y Panamá. En efecto, el reconocimiento (aún no formal) del gobierno Revolucionario Cubano ha sido forzado a los Estados Unidos por otras naciones del hemisferio sin ganas de continuar con la vieja política de aislamiento y boicot. El paso acelerado de las pláticas sobre la renegociación del tratado del Canal de Panamá se debe en gran medida a las presiones que Panamá fue capaz de orquestar y poner frente a los Estados Unidos. En ninguno de los dos casos el curso "normal" de la deliberación política en los Estados Unidos hubiera resultado en cambios tan rápidos o tan potencialmente seguros como los que están ahora en camino.

Pero es necesario otra vez hacer una advertencia: la extensión con que se pueden iniciar cambios explícitamente *económicos* en el Tercer Mundo frente a la oposición de las naciones industrializadas (y particularmente de los Estados Unidos) es limitada. A pesar de la OPEP y los precios del petróleo, la "amenaza" del Tercer Mundo no es tan inmediata ni tan dramática como muchos nos quisieran hacer creer. Las relaciones económicas globales se forman mucho más profundamente de las relaciones *dentro* de las naciones industrializadas que de las relaciones dentro de las ricas y las pobres, los países del Tercer Mundo continúan teniendo una capacidad limitada para reacomodar los términos de comercio y ayuda de manera más ventajosa para ellos mismos. El intercambio desigual a escala global es la carne y la sangre de un sistema institucional que lleva siglos fabri-

²³Dichos cambios marginales no deben, sin embargo, ser denigrados. Pueden significar diferencias transformadoras para los envueltos. La cancelación de la ayuda militar a la Junta Chilena, previamente mencionada, es un ejemplo.

cándose. La no tan invisible y mala distribuidora mano del mercado sigue operando aún en establecimientos "supranacionales" como el Banco Mundial —comprometido ostensiblemente a ayudar a las poblaciones y naciones más necesitadas²⁴. Los llamados programas humanitario como Food for Peace se vuelven una burla en las manos de las ambiciones imperiales y los criterios de seguridad nacional de los donantes.²⁵

En un mundo estructurado en esta forma, la razón parecería estar del lado de los que proponen lo que Richard Falk llama "una reforma global drástica", sin importar lo utópicas que pudieran sonar tales sugerencias²⁶. Porque aun si es importante hacer lo posible actualmente, para empujar a los Estados Unidos fuera de su autoconsideración, a la larga es más importante enfatizar que esta autoconsideración es sólo sintomática de problemas mucho más básicos, tanto en los Estados Unidos como en el mundo como un todo. El sistema nación-estado, un orden económico mundial dominado por la racionalidad (o irracionalidad) de los mecanismos del mercado, y una base de recursos limitada, explotada y distribuida de manera que no pasa las pruebas más elementales de preservación de la especie y la justicia social, son todo parte del cuadro más amplio. Aunque este no es el momento de analizar las relaciones entre los problemas más limitados y los más extensos, las soluciones duraderas para los primeros solamente aparecerán en el contexto de cambios mayores en las instituciones y los valores que causan y refuerzan los últimos.

²⁴Para una breve e informadora crítica de la falta de habilidad del Banco Mundial (¿falta de voluntad?) para dirigir la ayuda a las más necesitadas, ver V. H. Oppenheim, "¿El Banco Mundial de Quién?", *Foreign Policy*, Nº 19, verano 1975, pp. 99-108. En una oración clave, Oppenheim va al fondo del problema: "El Banco, desde su inceptión fue una institución capitalista que apuntó sus esfuerzos hacia los proyectos "bancables", aquellos que rinden una tasa de recuperación calculable suficientemente alta como para cubrir los servicios por deudas, en países con tasas de inflación, balanzas de pagos y políticas seguras y estables.

²⁵En el período de 1972-74, los dos principales beneficiarios de comida para la paz (Food for Peace) fueron Vietnam del Sur y Corea del Sur. Ver entre otros, Stephen S. Rosenfeld, "La Política de la Comida" ("The Politics of Food"), *Foreign Policy*, Nº 14, primavera 1974, pp. 17-29.

²⁶Entre los trabajos de Falk, ver especialmente su próximo a aparecer, "Un Estudio de los Mundos Futuros" (*A Study of Future Worlds*), New York, The Free Press, 1975.

APÉNDICE

LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN LAS AMÉRICAS EN UN MUNDO EN CAMBIO SOBRE LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

1. Los Estados Unidos deben abstenerse de intervenciones militares unilaterales en América Latina, y deben terminar las intervenciones solapadas de Estados Unidos en los asuntos internos de los países latinoamericanos. El Presidente y el Congreso deben asegurar que todas las agencias del gobierno de Estados Unidos respeten la soberanía de los países en América Latina.

2. Los Estados Unidos deben urgir a todos los estados en la región a proveer acceso libre y garantías esenciales a la Comisión Interamericana sobre los Derechos Humanos. Deben de apoyar los esfuerzos por dar fuerza al personal y realzar el prestigio de la Comisión, y deben ayudar a asegurar que los informes de la Comisión sean publicados totalmente y discutidos en la Asamblea General de la OEA.

3. Los Estados Unidos deben presionar por la investigación de las violaciones de los derechos humanos reportadas por las comisiones internacionales apropiadas, y debe considerar los descubrimientos de estos grupos al decidir sobre la substancia y el tono de sus relaciones bilaterales y multilaterales.

4. Como una demostración de su determinación de hacer lo que pueda por aliviar las aflicciones causadas por la represión política, los Estados Unidos deben expandir su programa de inmigración de emergencia para refugiados políticos, ya sea que éstos escapen de la opresión de la derecha o de la izquierda.

5. Los Estados Unidos deben tomar la iniciativa para buscar unas relaciones más normales con Cuba. Mientras se enfatiza que el progreso hacia la mejoría en las relaciones requiere acciones positivas de ambos lados, la Comisión urge que los Estados Unidos actúen ahora para terminar el embargo comercial.

La iniciativa de Estados Unidos hacia Cuba que se recomienda debe ser implementada en conjunción con los países latinoamericanos. En la oportunidad más próxima —presumiblemente la Reunión de Ministros Exteriores de la OEA— los Estados Unidos deben consultar con otros miembros de la OEA, indicando su deseo de apoyar la revocación de las medidas contra Cuba adoptadas en la Novena Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores en julio de 1964. Asumiendo que las resoluciones de la OEA sean revocadas, el gobierno de Estados Unidos debe entonces revocar las regulaciones ejecutivas que restringen el comercio entre los Estados Unidos y Cuba y debe actuar, dentro de la autoridad discrecional del Presidente, para suspender todas las provisiones legislativas que penalizan países del Tercer Mundo por tratar con Cuba.

Independientemente del progreso y la respuesta cubana en otras áreas, los Estados Unidos, tomando en consideración su discusión con otros miembros de la OEA, debe actuar con premura para:

- a) cesar sus restricciones de viaje a y de Cuba,
- b) hacer evidente su voluntad de permitir intercambios culturales, científicos y educacionales en bases no oficiales, y
- c) hacer clara su voluntad de mejorar arreglos de cooperación con Cuba

en materias prácticas de interés mutuo, como piratería aérea y observación del clima, y de negociar sobre los temas adicionales que puedan ser indicados. Se debe de aprovechar las oportunidades apropiadas para tratar con Cuba informalmente dentro de las organizaciones internacionales. El gobierno de los Estados Unidos debe promover y facilitar, no desalentar, los intercambios culturales no oficiales y otras formas de contacto.

Si y cuando la reacción cubana lo permita, la Comisión piensa que el Presidente debe estar preparado para realizar otras acciones ejecutivas y para buscar los cambios legislativos que sean necesarios para facilitar las relaciones comerciales y culturales con Cuba. Debemos también estar preparados para considerar la renovación de las relaciones diplomáticas bilaterales, lo mismo que dar otros pasos para facilitar la integración de Cuba en un patrón constructivo de relaciones interamericanas.

Cuando tanto Cuba como los Estados Unidos hayan tomado los pasos conciliatorios hacia relaciones constructivas, debe ser compensación para las propiedades expropiadas de Estados Unidos, el acuerdo sobre el status de la base de Estados Unidos en Guantánamo, y la promoción de la reconciliación entre elementos separados de la comunidad cubana.

6. Apoyamos decididamente la firma y ratificación de un nuevo tratado del Canal de Panamá basado en la Declaración de Principios aceptada por ambos países en febrero 6 de 1974. Cualquier arreglo debe en justicia tomar en consideración los intereses de los ciudadanos de Estados Unidos en la Zona del Canal.

7. En consistencia con la Declaración de Principios y en el interés de la eficacia y la economía, el Presidente debe ahora tomar las medidas apropiadas para la reducción del personal del gobierno de Estados Unidos y de las operaciones que no son conexión a esto, el Comando del Sur de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos debe ser transferido de la Zona del Canal a Estados Unidos continental.

8. Los Estados Unidos deben promover y, donde fuere apropiado, participar en los esfuerzos para desarrollar acuerdos de limitación de armas subregionales, regionales y globales entre las naciones proveedoras y las consumidoras.

9. Los Estados Unidos deben terminar con los programas de asistencia para material militar en América Latina. El recién abolido programa de seguridad pública de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en América Latina, que proveía equipo y entrenamiento para las fuerzas policíacas, no debe ser reinstalado.

10. Los Estados Unidos no deben promover activamente la compra de armas por países latinoamericanos. Sin embargo, se deben derogar las restricciones legislativas sobre transferencia de armas que discriminan en contra de América Latina. El equipo militar convencional debe hacerse disponible a los países latinoamericanos en una base competitiva, comercial y no discriminatoria — la misma que gobierna las ventas a otras naciones amigas, excepto aquellas ocupadas en hostilidades militares, o cuyas fuerzas de seguridad se descubran sistemáticamente en violación de los derechos humanos por los procesos internacionales apropiados.

11 Los grupos consultivos de Asistencia Militar de Estados Unidos en América Latina deben ser borrados y en su lugar colocadas oficinas de liga inter-serviciales pequeñas o delegaciones de comisión conjuntas (posiblemente como

parte de las Oficinas de Agregación Militar) cuya responsabilidad primaria sería la coordinación de intercambios profesionales y entrenamiento, más que la promoción de ventas o las funciones de consejo.

12. Los Estados Unidos deben abandonar la amenaza o la aplicación de medidas unilaterales de coerción económica en sus relaciones con los países de América Latina. La comisión urge específicamente:

a) La revocación de las Enmiendas de Hickenlooper y González y la revocación de la declaración de política presidencial de enero de 1972 sobre la expropiación.

b) El levantamiento de las enmiendas al Acta de Asistencia al Extranjero, el Acta de Ventas Militares al Extranjero, y el Acta de Préstamos sobre Barcos que proveen sanciones económicas automáticas en casos de disputas pesqueras.

c) El rechazo por los Estados Unidos a las presiones económicas o a las políticas de negativa económica para afectar los procesos internos de los países latinoamericanos. Dichas medidas deben ser consideradas solamente cuando consecuentes de las resoluciones apropiadas de las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos.

13. Los Estados Unidos deben proponer una modificación en la cartera del Banco Interamericano para el Desarrollo, para promover contribuciones adicionales por parte de otras naciones de manera que permita la dilución de la proporción de voto de Estados Unidos por debajo de un tercio, o alternatively, para eliminar el requerimiento de una mayoría de dos tercios en el Fondo para Operaciones Especiales. Pero dicha acción debe llevarse a cabo de manera que no disminuya el nivel de contribución al Banco de Estados Unidos.

14. Los Estados Unidos deben asegurarse de que sus acciones en el Banco Interamericano para el Desarrollo y otras instituciones multilaterales para el desarrollo, vayan de acuerdo con los amplios propósitos de dichas instituciones y no se realicen primariamente para servir los estrechos intereses políticos o económicos de Estados Unidos.

15. Los Estados Unidos deben promover el refuerzo de las capacidades conciliatorias y pacíficas de la OEA.

16. Con respecto al papel futuro de la OEA —incluyendo su estructura, liderazgo y locación— los Estados Unidos se deben dejar guiar primariamente por iniciativas y deseos latinoamericanos.

17. La legislación de inmigración de Estados Unidos debe ser revisada sistemáticamente con el propósito de eliminar restricciones de prohibición en viajes y migración basados puramente en razones políticas. La Comisión urge que el Presidente busque rápidamente aprobación del Congreso para enmiendas diseñadas a eliminar estas restricciones. Mientras tanto, urgimos al Presidente que dé instrucciones a todas las agencias relevantes de Estados Unidos para interpretar y aplicar la legislación existente a la luz de las circunstancias y prioridades diferentes.

18. Los Estados Unidos deben proponer el establecimiento de un Fondo Interamericano para el Intercambio de Cultura, con recursos de un porcentaje de las ganancias del Banco Interamericano ampliamente y su funcionamiento debe permanecer libre de las presiones de las agencias gubernamentales de todos los países participantes. Su único propósito debe ser utilizar las capacidades y ta-

lentos de instituciones e individuos hacia un mejor y más amplio entendimiento entre las naciones de América.

19. El gobierno de Estados Unidos debe proveer creciente apoyo a los Estudios del Área Latinoamericana a todos los niveles del sistema educacional.

20. Los Estados Unidos deben legalizar un esquema generalizado de preferencias tarifarias para los países en desarrollo. Sin embargo, tanto la lista de productos para admisión como los límites del volumen en dólares deben ser trazados con una visión beneficiosa creciente para América Latina.

21. Los Estados Unidos deben cooperar con las naciones latinoamericanas en las próximas negociaciones multilaterales de tarifas para conseguir reducciones tarifarias para los productos que resultan en beneficio mutuo.

22. La provisión de renuncia a los impuestos de compensación debe ser incluida en el Acta de Reforma Comercial. La Comisión recomienda además que los Estados Unidos, en concierto con otras naciones, comiencen a revisar y negociar reglas nuevas y más apropiadas para gobernar el uso temporal de los subsidios de exportación por los países en desarrollo.

23. El gobierno de Estados Unidos debe determinar cuáles segmentos de la economía doméstica resultarán perjudicados por políticas de comercio más liberales, incluyendo las preferencias tarifarias, y debe desarrollar un programa selectivo, pero generoso de asistencia de ajuste. Esta asistencia debe ser integrada por los planes de política económica nacionales y locales, lo mismo que otras medidas dirigidas hacia una distribución doméstica más eficaz de los recursos.

24. Los Estados Unidos deben promover el establecimiento de un sistema regional para el intercambio de información sobre la oferta de bienes y las proyecciones de demanda.

25. El gobierno de los Estados Unidos debe examinar los medios para limitar y compensar los efectos de las amplias fluctuaciones en la demanda, la oferta y los precios de bienes seleccionados. Las alternativas que deben ser consideradas deben incluir arreglos financieros compensatorios, contratos de oferta a largo plazo y acuerdos sobre los bienes. Tales arreglos pueden ser iniciados en una base regional, pero deben ser consistentes con los intereses del Hemisferio Occidental en la expansión de la producción global total y el mantenimiento de acuerdos ordenados.

26. Los Estados Unidos deben dirigir su asistencia bilateral a los países más pobres de América Latina y del Caribe, y, en cooperación con los países concernientes, a los proyectos dentro de los países que mejorarán el grueso de los segmentos más pobres de la población. Los Estados Unidos deben endosar los intentos de las agencias de préstamo multilaterales para que apliquen criterios semejantes en sus programas.

27. Los Estados Unidos deben colaborar con las naciones latinoamericanas en el desarrollo de códigos de conducta que definan los derechos y las responsabilidades de los inversionistas y los gobiernos extranjeros. Juntos, los Estados Unidos y Latinoamérica deben trabajar para desarrollar mecanismos de información imparciales y para utilizar procedimientos imparciales en el acuerdo de disputas, que ayuden a la resolución de problemas de inversión.

28. Los programas de garantía para la Compañía de Inversiones Privadas en el Extranjero deben ser modificados para enfatizar primariamente en firmas medianas o pequeñas y proyectos destinados a tener un impacto favorable en los pobres.

29. Los Estados Unidos deben colaborar con los países de América Latina para asegurar que las facilidades utilizadas para la transferencia de dólares sobre ganancia de petróleo den el peso apropiado a los requerimientos de los países en desarrollo.

30. Los Estados Unidos deben ayudar al desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas dentro de los países latinoamericanos. Para apoyar este proceso, recomendamos el establecimiento de una fundación pública para cooperar con las instituciones contrapartes de América Latina.

31. La Comisión recomienda que los Estados Unidos realicen investigaciones en cooperación en ciencias marinas. Se debe considerar el establecimiento de Centros de Investigación Marina internacionales y regionales en América Latina y en el Caribe en donde científicos procedentes de los países miembros puedan realizar conjuntamente programas y estudios de investigación marina reforzando así las capacidades locales de investigación y científicas.

32. El gobierno de Estados Unidos debe cooperar con los países latinoamericanos para reunir y diseminar la información relacionada con los términos de los acuerdos de licencias, pagos de regalías, etc. Similarmente, una función de la fundación pública científica recomendada previamente debe ser la provisión de un centro de información y clarificación sobre los servicios tecnológicos potencialmente disponibles de las firmas medianas y pequeñas en los Estados Unidos.