

# La estrategia de los Estados Unidos en el Pacífico Occidental y el dilema de Micronesia

---

EUGENE B. MIHALY es autor del libro *Foreign Aid and Politics in Nepal: A Case Study*, Oxford University Press, 1965, y escribe regularmente comentarios bibliográficos en la *American Political Science Review*. Actualmente está preparando un libro sobre el futuro de los territorios estadounidenses en el Pacífico a la luz del papel de los Estados Unidos en dicha área.

---

El futuro político del Pacífico Occidental es una madeja de imponderables. En una época como la actual, caracterizada por cambios extensos y rápidos y por la inestabilidad, las perspectivas futuras de la mayoría de los estados continentales e isleños del borde occidental del Pacífico son considerablemente inciertas.

Corea del Sur, Taiwan y Vietnam del Sur son creaciones de las guerras de ayer. ¿Quién podría predecir, con alguna certeza, si van a sobrevivir como estados independientes a los conflictos de hoy, o a los de mañana? Indonesia es un gigante temporalmente paralizado por los severos efectos que produjo su dramática y sangrienta contrarrevolución. Malasia es la última federación que sobrevive de las varias que se crearon sobre la base del Imperio Británico en disolución; sin embargo, Singapur ya se separó y la federación se encuentra aquejada por profundos problemas raciales. Tailandia tiene su problema de insurgencia en aumento. Y así sucesivamente.

La incertidumbre es hoy día el denominador común más importante, y quizás el único, para esta región tan diversa del mundo. Tal incertidumbre se ha transformado tanto en la consideración básica como en el contexto dentro del cual se llevan a cabo la formación de políticas y las maniobras de los grandes poderes en el Pacífico.

En este artículo centraré mi atención sobre el mayor poder que existe en este momento en esa área, los Estados Unidos, y sobre uno de los elementos de la cambiante estrategia de los Estados Unidos, dirigida a solucionar la situación incierta con la que se en-

frenta al otro lado del Pacífico. Específicamente, analizaré los esfuerzos estadounidenses para apoyar tal estrategia mediante el moldeamiento del futuro político de un territorio clave del Pacífico, que se encuentra bajo su administración: aquellas partes de Micronesia que constituyen el Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico (TFIP).\*

Trataré también de describir la reacción micronesia a la política seguida por los Estados Unidos y los dilemas a los que se enfrentan ambos lados y que, de no resolverse, podrían crear un serio problema internacional.

A primera vista, pareciera que Micronesia fuese un candidato muy pobre como para convertirse en una preocupación de los grandes poderes. Su población alcanza apenas 100.000 habitantes y su ingreso anual per cápita es de US\$ 60.<sup>1</sup> Los medios de sustento de la mayoría de los habitantes dependen ya sea de la agricultura de subsistencia o de una magra cosecha de copra. La tierra también es poca. Hay 2.141 islas de las cuales sólo 96 están habitadas. La superficie de tierra total de esta área constituida por islas tremendamente dispersas es de 676 millas cuadradas (1.779 Km.<sup>2</sup>).

Sin embargo, y desgraciadamente para los micronesios, este territorio ha sido objeto de conflictos y conquista por parte de los grandes poderes durante todo el curso de los tiempos modernos. Primero fue España la que tomó las islas en el siglo xvi. Alemania llegó a ser el poder dominante a fines del siglo xix. En seguida, al comenzar la Primera Guerra Mundial, fue Japón el que tomó el control. Durante la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos arrebataron la posesión de las islas al Japón a costa de un tremendo precio en hombres y material para ambos bandos y, por supuesto, para los micronesios.

En 1947 Micronesia se transformó en el primer "Fideicomiso Estratégico" establecido por las Naciones Unidas. Este arreglo novedoso, propuesto por los Estados Unidos después de intenso debate dentro de la Administración del Presidente Truman entre aquellos que abogaban por la anexión abierta y los que proponían un arreglo más liberal, dio a los Estados Unidos prácticamente mano libre en las islas.<sup>2</sup>

\*Algunas islas habitadas por micronesios no están incluidas en el TFIP y dos de las islas del territorio están habitadas por polinesios. Para los propósitos de este artículo, sin embargo, los términos Micronesia y Territorio en Fideicomiso serán usados como sinónimos.

<sup>1</sup>La estimación de 1966 para el ingreso per cápita, hecha por la administración del Territorio en Fideicomiso, fue de 58 dólares. Ver Willard Price *America's Paradise Lost* (New York, John Day Co., 1966), p. 109.

<sup>2</sup>Un comentario hecho por Sumner Wells, ex Subsecretario del Departamento de Estado, representaba uno de los puntos de vista en boga en ese tiempo. Wells

En su calidad de autoridad administradora, los Estados Unidos fueron autorizados por las Naciones Unidas para fortificar el territorio y emplearlo para propósitos militares de la manera que ellos quisieran. Las obligaciones de los Estados Unidos, descritas más adelante, se consideraron mínimas en aquella época. Entre paréntesis, es interesante hacer notar que la Unión Soviética, que se opuso a otras concesiones en fideicomiso, no tuvo inconvenientes en apoyar esta.

El uso del término 'estratégico' para designar el fideicomiso revela el por qué estas islas remotas han engendrado un interés tan intenso a través del siglo presente. En términos militares, Micronesia es un botín.

Micronesia comprende tres grupos principales de islas: las Carolinas, las Marianas y las Marshall. Estos grupos se extienden en un área casi igual al tamaño de los Estados Unidos. Desde la línea del Ecuador, cerca de la parte Este de Indonesia, se extienden por 1.300 millas náuticas hacia Japón; desde un punto que está a 600 millas al Este de las Filipinas, se extienden por 2.400 millas náuticas hacia el Este, en la dirección de Hawaii y del continente Americano. En suma, Micronesia ocupa un gran segmento del espacio oceánico que separa a Indonesia, Australia y Nueva Zelanda de Japón, y a América Central y del Norte del Asia continental.

El potencial militar de Micronesia fue explotado en profundidad por Japón y los Estados Unidos en el curso de la Segunda Guerra Mundial e inmediatamente después de ella. Truk, Ulithi, Tinian, Bikini, son algunos de los nombres a los cuales aquel período dio una triste fama. Hoy día hay una sola instalación militar en el territorio, un centro de prueba de cohetes en las Marshall; sin embargo, su potencia militar subsiste. Las islas están salpicadas de pistas de aterrizaje y todavía queda espacio para algunas más. El territorio exhibe algunos de los anclajes de flota más grandes en el Pacífico.

¿Importa acaso todo esto hoy en día? Los Estados Unidos, se arguye y se ha argüido, tienen numerosas bases en distintas partes del Pacífico. En cualquier caso, el hecho es que el rápido avance de la tecnología militar está haciendo cada vez más obsoleto el tipo de bases que ofrece Micronesia. Sin embargo, como se verá más adelante, los Estados Unidos han concluido que, definitivamente, ese territorio importa. ¿Por qué?

Los Estados Unidos no tienen un gran designio o estrategia detallada para el Pacífico. Probablemente nunca la tendrán. El

---

caracterizó el arreglo como "un precedente malévolo". Ver Philip W. Quigg, "Coming of Age in Micronesia", *Foreign Affairs*, vol. 47, Abril 1969, p. 501.

cambio político en esa área es rápido y constante y Washington comparte con el resto del mundo una inhabilidad para ponerse de acuerdo sobre lo que presagian esos cambios. Sin embargo, en diferentes períodos durante las cinco administraciones pasadas, Washington ha articulado una dirección que preferiría que los eventos siguieran o no siguieran (habitualmente, esta última) en el Pacífico.

La Administración del Presidente Eisenhower, específicamente el Secretario de Estado Dulles, trató de contener la expansión de la República Popular China, para lo cual construyó una muralla de alianzas e intenciones, de norte a sur, en el borde occidental del Pacífico<sup>3</sup>. Para ser más precisos, Mr. Dulles vino a completar un trabajo que ya había comenzado, por diferentes razones, la Administración del Presidente Truman. El resultado fue la alianza ANZUS con Australia y Nueva Zelandia, el Tratado de la Organización del Sudeste Asiático (OTASO), pactos de seguridad con Filipinas y Japón y un compromiso de defensa de Taiwan.

Las administraciones de los Presidentes Kennedy y Johnson fueron más allá de los confines físicos de la muralla y emprendieron la defensa militar de los regímenes de Vietnam del Sur y Laos.

La administración del Presidente Nixon se ha comprometido públicamente a producir un cambio en la dirección de estos eventos, pero ha sido incapaz, hasta el momento, de hacer realmente el cambio. Su declaración de intenciones, la "Doctrina Nixon" enunciada en Guam en 1969, señala el posible retiro de las fuerzas estadounidenses hacia la muralla y, posiblemente, incluso más al Este aún, en la punta norte de la muralla. El apoyo estadounidense a los poderes amigos en el continente asiático y, posiblemente, en el área de la muralla (Filipinas, Taiwan), se limitaría a la ayuda económica y, quizás, a defensa aérea y naval. El objetivo es muy claro: no más Vietnames.

La muralla del Pacífico, sin embargo, no es la Gran Muralla China. Sus debilidades son cada vez más obvias. La OTASO no ha satisfecho ni siquiera las expectativas más modestas. La República de las Filipinas tiene severas dificultades en su horizonte. Taiwan es un lastre para los Estados Unidos. En Japón el tratado de seguridad con los Estados Unidos es causa de una controversia y violencia perenne. Sólo la punta sur, constituida por Australia y Nueva Zelandia, es sólida.

La doctrina Nixon bien puede que pruebe ser uno de los pasos más creativos de Mr. Nixon. Vista a corto plazo, sin embargo, ha debilitado más aún la muralla. Enfrentados con la perspectiva de

<sup>3</sup>Mr. Dulles describió su punto de vista en "Security in the Pacific". *Foreign Affairs*, vol. 30, Enero 1952, p. 181.

que la ayuda estadounidense en el evento de disturbios —particularmente, disturbios internos en forma de insurrecciones— va a ser severamente limitada, algunos de los gobiernos del Pacífico están repensando su política y compromisos exteriores. Se están comenzando a preguntar si la política de dependencia con respecto a los Estados Unidos es prudente— en otras palabras, si los Estados Unidos son una muleta segura o no. Para los Estados Unidos, este es el precio o el beneficio (dependiendo de las circunstancias y del punto de vista del lector) de la Doctrina Nixon.

Para poner el argumento en términos diferentes, el enunciado de la Doctrina y la reacción asiática a ella han oscurecido el futuro ya incierto de las instalaciones militares norteamericanas en el Pacífico occidental. Debido a una cantidad de razones, Washington ya no puede seguir esperando confiadamente el retener por más de unos pocos años sus bases en Corea, Japón, Okinawa, Taiwan y las Filipinas. Las fuerzas norteamericanas ya se han comenzado a retirar de Corea. Japón, como se dijo antes, ha encontrado que la presencia norteamericana es una carga política y puede que desee reducir, eliminar o restringir el uso de las bases en las islas principales o en Okinawa. La presencia norteamericana en Taiwan conlleva un alto costo político en términos de las relaciones con la República Popular China. Con suerte, el *status quo* no es inmutable. Las Filipinas es uno de los estados que están re-examinando sus relaciones con los Estados Unidos. Sólo las bases en Australia y Guam (en las Islas Marianas, pero en un territorio no incorporado a los Estados Unidos, como las Islas Vírgenes) están a salvo.

En estas circunstancias, los militares norteamericanos han renovado su interés en Micronesia. La lógica que genera este interés es más o menos la siguiente. Washington quiere evitar un involucramiento norteamericano automático en toda guerra asiática; sin embargo, tampoco quiere eliminar totalmente la posibilidad de intervenir. Esto último implicaría una pérdida inaceptable de influencia política. En este sentido, Micronesia ayudaría tremendamente a mantener las opciones abiertas. Sus pistas de aterrizaje, sus muelles, sus potenciales depósitos de materiales y sus áreas de donde iniciar un ataque bien podrían hacer la diferencia entre una casi impotencia y una capacidad para la acción razonablemente fuerte.

Quizás más importante aún es el hecho de que los Estados Unidos tienen un gran interés en mantener fuera de Micronesia a otros poderes. La muralla del Pacífico está ya debilitada. Guam es ahora la única posesión norteamericana allí. Si otro estado tuviera acceso a las facilidades materiales existentes y potenciales de Micronesia, Guam estaría en peligro y los Estados Unidos estarían

enfrentados a la inminente posibilidad de que su línea frontal en el Pacífico Central tuviera que ser retirada hasta Hawaii.

Hasta aquí la línea de argumentos ha considerado a Micronesia como si fuera algo seguro para los Estados Unidos en términos militares. Sin embargo, claramente, no lo es. Un fideicomiso, por definición, tiene una duración limitada. De los once fideicomisos creados por las Naciones Unidas en sus primeros tiempos sólo quedan dos: el territorio de Australia en Nueva Guinea y Micronesia.

El acuerdo que estableció el fideicomiso de Micronesia ya presagiaba el dilema que los Estados Unidos enfrentarían más de veinte años después. Tal acuerdo reconocía los poderosos intereses de los Estados Unidos en el territorio —de allí su designación de “estratégico”.— Simultáneamente, estipulaba en términos gruesos cómo debería terminar el fideicomiso y, por lo tanto, reconocía los derechos de los micronesios. Los Estados Unidos se comprometieron “. . . a promover el desarrollo de los habitantes hacia el autogobierno o la independencia, como sea apropiado a las circunstancias particulares del territorio en fideicomiso y a su pueblo y a los deseos libremente expresados de los pueblos interesados. . .”<sup>4</sup>

La frase anterior no representa una afirmación clara del derecho de autodeterminación sino que sólo un reconocimiento parcial. Al mismo tiempo, en aquella época este asunto parecía indudablemente muy remoto. La palabra ‘independencia’ se agregó sólo a instancias del delegado soviético. El delegado norteamericano estuvo de acuerdo con este agregado, comentando que la independencia no podía realizarse en el futuro previsible.<sup>5</sup>

Este último puede haber tenido la razón o, desde el punto de vista norteamericano, puede haber estado desastrosamente equivocado. En cualquier caso, los Estados Unidos se enfrentan ahora con una situación en la cual un interés básico y un principio (v.gr., un compromiso profundo y repetidamente expresado con la defensa de la autodeterminación de todos los pueblos) son irreconciliables. Es esta posibilidad y los intentos por resolver el problema lo que hacen del caso de Micronesia algo tan importante y fascinante.

El Presidente Truman firmó el acuerdo de fideicomiso como ley norteamericana el 18 de julio de 1947. Los Estados Unidos se comprometieron así no sólo al objetivo político descrito anteriormente sino que también a la promoción del “avance económico y social” del pueblo micronesio. El Presidente asignó la tarea de realizar todo

<sup>4</sup>Acuerdo de Fideicomiso para las Antiguas Islas del Mandato Japonés Aprobado en la 124ª Sesión del Consejo de Seguridad. Verlo en *Department of State Treaties and Other International Acts Series*, 1665, Article 6.

<sup>5</sup>Stanley A. De Smith, *Microstates and Micronesia* (New York, New York University Press, 1970, p. 132).

esto a la Marina de los Estados Unidos (una decisión controvertida). En seguida, Washington procedió a olvidarse de Micronesia.

Los Estados Unidos gobernaron Micronesia siguiendo una de las versiones de la modalidad colonial clásica del siglo XIX, que hoy describiríamos como "negligencia benigna". Los Estados Unidos gastaron poco y exigieron poco. El resultado fue la estagnación económica. La Marina hizo algunos sinceros esfuerzos por mejorar las condiciones en las islas, pero progresó poco. El Departamento del Interior, que tomó a su cargo la administración del Territorio en 1951, se vio aún más limitado, debido a los reducidos presupuestos asignados al Territorio en aquella época (US\$ 7.000.000 fue el presupuesto máximo hasta 1962). Este último Departamento se las arregló para pagar los sueldos de los norteamericanos dedicados a la administración territorial y para mantener la ley y el orden. Actividades más allá de esto eran virtualmente imposibles.

Ni la Marina ni el Departamento del Interior trataron de explotarlo económicamente. A fin de hacerlo con éxito era necesario tener un interés razonablemente fuerte en el producto potencial y los Estados Unidos no tenían tal interés.

Sin embargo, Micronesia difería de la mayoría de las colonias en un aspecto vital. Tenía una historia de prosperidad relativa. Japón, el dueño anterior de las islas, había llegado a ellas con mayor ambición y energía. Desarrolló, o estimuló al sector privado a desarrollar las actividades pesqueras, la producción de azúcar y alcohol, la extracción de fosfato, caminos, comunicaciones y un activo sector que incluía innovaciones tan agradables como las casas de Geishas. Los principales beneficiados con todo esto fueron los 70.000 inmigrantes japoneses y coreanos que vinieron a las islas y las compañías japonesas que invirtieron allí. Sin embargo, muchos micronesios experimentaron también un aumento en su ingreso real<sup>6</sup>.

La guerra trajo consigo una destrucción virtualmente total —industrias, caminos, edificios administrativos— y los japoneses, que eran los que habían iniciado todo, fueron repatriados al final de la guerra. La economía micronesia volvió a adormecerse. Sólo desechos oxidados, edificios en decadencia, caminos que parecían no llevar a ningún lado excepto a la densa selva y recuerdos, fue lo que quedó de aquellos días de mayor afluencia.

El año 1962 constituyó un hito importante. Una delegación visitante del Consejo de Fideicomisos de las Naciones Unidas pasó allí tres semanas y redactó un informe dando cuenta del estado de pobreza de las islas. La Administración Kennedy, que ya había comenzado a tomar un mayor interés en las condiciones de los te-

<sup>6</sup>Willard Price estima que el ingreso per cápita tope en el período japonés fue cinco veces superior al de la cifra para 1966, o US\$ 240; op. cit., p. 199.

territorios norteamericanos, tomó nota. Como consecuencia, los presupuestos para el Territorio en fideicomiso comenzaron a aumentar considerablemente. En los años de Kennedy llegaron a los US\$ 40.000.000 y, en 1970, el Congreso autorizó US\$ 50.000.000 para las islas. El objetivo del gobierno en el territorio sufrió un desplazamiento desde el cuidado casero colonial al desarrollo económico y político del área.

Basta con decir aquí que los resultados en el campo económico no han sido impresionantes. Para ser justos con aquellos implicados, debemos decir también que el potencial económico de Micronesia es bastante limitado.

En el campo político, sin embargo, los resultados han sido algo más evidentes. Precisamente aquí es donde, desde el punto de vista norteamericano, surgieron las dificultades.

Micronesia tiene ahora una rama legislativa bicameral para todo el territorio y una en cada uno de sus seis distritos. La primera tiene poderes limitados, pero ha actuado como foco y como elemento catalítico para el desarrollo de presiones dirigidas a terminar el fideicomiso y a diseñar un nuevo futuro político para el territorio.

En 1966 el Congreso de Micronesia solicitó al Presidente Johnson establecer una comisión "para consultar al pueblo de Micronesia y para conocer sus deseos y puntos de vista y para estudiar y evaluar críticamente las alternativas políticas que se presentan a Micronesia".<sup>7</sup> Al año siguiente el Presidente pidió al Congreso de los Estados Unidos que autorizara tal comisión, con el objetivo final de llamar a un plebiscito el 30 de junio de 1972. Como tiende a suceder a veces a los Presidentes norteamericanos, el Congreso no accedió a lo que él solicitaba.

El Congreso de Micronesia fue más allá y nombró una comisión propia, la Comisión del Futuro Status Político. Este grupo de seis miembros examinó varios modelos de asociación de estados pequeños con estados grandes, abrió debates públicos sobre el Territorio en Fideicomiso y visitó Nueva York y Washington.

Mientras tanto, Washington se encontró de pronto en la posición de saber que se necesitaba tener una política definida sobre esto, pero al mismo tiempo ser incapaz de ponerse de acuerdo en cuál debiera ser tal política. Esto era incómodo, pero de ninguna manera una novedad. Como sucede a menudo, varios departamentos del gobierno no podían reconciliar sus puntos de vista sobre esta materia. El Departamento de Defensa no estaba interesado en cambio alguno en el status que limitara su libertad de usar las islas para propósitos militares. El Departamento de Estado, encargado de las obligaciones

<sup>7</sup>De Smith, *op. cit.*, p. 170.



internacionales de los Estados Unidos, tomó la posición de que los Estados Unidos tenían una obligación en este caso y de que, les gustara o no, no podían ignorarlo. Si lo hacían, ello crearía dificultades legales y políticas graves en las Naciones Unidas. El Departamento del Interior se encontró atrapado en el medio.

El agua se puso más borrascosa aún a causa de las opiniones e intereses conflictivos de varios Representantes y Senadores norteamericanos, particularmente las del Jefe del Subcomité sobre Asuntos Territoriales e Insulares de la Cámara de Representantes, el Representante Wayne Aspinall.

Los micronesios fueron los que hicieron la primera movida de importancia. Su comisión sobre el status presentó su informe en julio de 1969, y las recomendaciones allí contenidas fueron claras y enfáticas: libre asociación con los Estados Unidos con total autogobierno era lo mejor. Si eso no se podía lograr, Micronesia debía optar por la independencia.

La Comisión reconoció que las islas tenían un gran interés económico en continuar teniendo acceso a la ayuda presupuestaria, a los mercados, a la pericia y a un posible arriendo por instalaciones militares, provenientes de los Estados Unidos. Señaló que había encontrado "poco entusiasmo por (la) austeridad" que resultaría de un rompimiento total con los Estados Unidos<sup>8</sup>. De hecho, alrededor de la mitad de los micronesios que están empleados trabajan para los Estados Unidos o para los gobiernos territoriales: el 96 % de los ingresos del territorio proviene de presupuestos aprobados por el Congreso de los Estados Unidos.

Al mismo tiempo, la Comisión reconoció los legítimos intereses estratégicos de los Estados Unidos en el territorio. Así fue como la Comisión usó el término "sociedad" para describir la relación que le gustaría establecer con los Estados Unidos e, incluso, habló de llegar a una "negociación" con los Estados Unidos.

La Comisión se refirió a uno de los dos puntos que llegarían a constituir los problemas más importantes que separarían a la posición micronesia de la estadounidense. Fue así como citó la definición de libre asociación de las Naciones Unidas. Esta definición incluye una provisión para la modificación unilateral de los términos de la asociación por parte del estado asociado. Este último conserva el derecho a optar por la independencia. En suma, la asociación se basa en el derecho continuado de autodeterminación.

El otro punto dice relación con la transferencia del poder de que el informe trata sólo por inferencia. El problema es este:

<sup>8</sup>*Informe de la Comisión del futuro Status Político*, Congreso de Micronesia; Tercer Congreso, Segunda Sesión, Saipán, Julio de 1969, p. 21.

¿quién tiene el derecho a decidir qué terrenos se harán disponibles para uso militar y a qué precio? Para los micronesios, este punto es crítico y tiene una gran carga emocional.

A fines de la década de 1940, Bikini se hizo una palabra muy conocida en muchos idiomas. Evocaba imágenes de gran destrucción. Para muchos micronesios, Bikini significa eso y mucho más: representa lo peor de la administración norteamericana del Territorio en Fideicomiso —apropiación de tierras injusta y pobremente compensada, reubicación inepta e insensible de poblaciones. Aquellos micronesios que están interesados en la cuestión del status están decididos, como puede comprenderse, a que no haya más Bikinis en el futuro. Ellos quieren que el poder de dominio eminente quede en manos micronesias.

La Comisión señaló simplemente que el futuro gobierno de Micronesia debería fundarse sobre la base del reconocimiento de que “la propiedad básica de estas tierras queda entregada a los micronesios, como también la responsabilidad de gobernarlas.”<sup>9</sup> Otra vez, autodeterminación.

Washington, como bien puede creerse, no acogió este y otros aspectos del informe con mucho entusiasmo. El dilema estadounidense en Micronesia estaba ahora a plena vista y la presión obligaba a hacer algo al respecto. En respuesta a esto, Washington desarrolló una posición.

Una delegación, constituida por las varias partes del Ejecutivo interesadas en el asunto, fue a Saipán, capital del Territorio en Fideicomiso, en mayo de 1970 para presentar la posición norteamericana. En suma, Washington ofrecía a Micronesia una forma de status de “commonwealth”. El arreglo sería semejante a aquel existente con Puerto Rico pero, desde el punto de vista micronesio, menos generoso. Incluiría la ciudadanía estadounidense para los micronesios y el autogobierno interno, pero no concedería el derecho de autodeterminación. Micronesia no podría modificar su status unilateralmente u optar por la independencia en el futuro. Además, el poder de dominio eminente quedaría en manos de Washington.

Los micronesios escucharon, presentaron sus propias opiniones acerca de los principios básicos que deberían incluirse en cualquier acuerdo —autodeterminación siendo el principal— y prometieron transmitir la proposición norteamericana al Congreso de Micronesia en su sesión de julio de 1970. El Congreso se reunió, estudió la proposición y la rechazó. La cuestión ahora es: ¿se ha llegado ya a un punto muerto o es esto nada más que el primer intercambio en un proceso que llevará a negociaciones serias? La respuesta puede que se

<sup>9</sup>Ibid., p. 18.

encuentre en el desarrollo de una fórmula completamente nueva de asociación.

La búsqueda de tal fórmula será difícil, probablemente muy larga, y constituirá, a la vez, un desafío intelectual. Luego ofrecerá una fórmula posible, pero primero preguntémosnos: ¿cuáles son las implicaciones que tendría el fracaso en encontrar una fórmula satisfactoria, o el punto muerto?

La respuesta obvia es: el status que se mantendrá y las partes interesadas volverán a intentar un arreglo más adelante. Pero esto no es suficiente. Los micronesios han establecido muy claramente que ellos quieren que el fideicomiso termine. "La continuación de un status cuasi colonial", afirma perentoriamente el informe de la Comisión de Status, "sería degradante para Micronesia e indigno de los Estados Unidos".<sup>10</sup>

Los micronesios han hecho saber a Washington también que ellos están totalmente dispuestos a usar las armas que tienen a su disposición para lograr sus propósitos. Es decir, que están dispuestos a llevar su caso a las Naciones Unidas.

Al principio, esta posibilidad no impresionó en absoluto. Los grandes poderes han demostrado repetidamente que son capaces de sufrir vapuleos verbales en Nueva York cuando sus intereses vitales están en juego. Los casos de Hungría en 1956, Suez en 1956, Checoslovaquia en 1967, Israel desde 1967 y Rhodesia son unos pocos ejemplos de esto. La lista es larga.

Sin embargo, el status legal de Micronesia es único. Las dificultades políticas inherentes en los esfuerzos por cambiar ese status podrían ser prodigiosas, para todas las partes implicadas.

Micronesia es el único de los fideicomisos que cae bajo la jurisdicción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los demás son supervisados por la Asamblea General. El Consejo de Seguridad, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Fideicomiso, debe aprobar cualquier enmienda que se haga al status de Micronesia. Tales decisiones están sujetas al veto de los miembros permanentes. Por otro lado, el acuerdo original afirma que "Los términos del acuerdo presente no serán alterados, modificados o terminados sin el consentimiento de la autoridad administradora".<sup>11</sup> De manera que no hay esperanzas de que haya ningún acuerdo en relación a Micronesia si no tiene el apoyo de los Estados Unidos y de todos los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Los micronesios están hablando de llevar el problema ante el Comité de los Veinticuatro (sobre descolonización). Este comité ya ha mostrado algún interés en el Territorio en Fideicomiso. Sobre la

<sup>10</sup>Ibid., p. 8.

<sup>11</sup>Acuerdo de Fideicomiso, Artículo 15.

base de sus actuaciones pasadas, no habría razón ninguna para dudar que bienvendría la oportunidad de defender la causa de los micronesios. Esto tiene una importancia doble.

Primero, es altamente improbable que la Unión Soviética vaya a pasar por alto al Comité. No lo ha hecho en el pasado. Y el problema aquí es el de la autodeterminación, respecto al cual las Naciones Unidas han tomado una posición inequívoca. De acuerdo con la Resolución 1514 (XV) adoptada el 15 de diciembre de 1960, todos los pueblos tienen no sólo el derecho de autodeterminación sino que también el de independencia. La Unión Soviética, por lo tanto, indudablemente puede ser convencida para que vete cualquier arreglo para Micronesia que niegue uno o los dos "derechos" y que los micronesios no acepten.

Segundo, el Comité de los Veinticuatro estaría en posición de poner considerablemente en aprietos a los Estados Unidos. Desde ya puede contarse con que aprovechará la oportunidad con alacridad. Los Estados Unidos podrían estar preparados a aceptar el vapuleo si el caso pudiera resolverse y si se permitiera que el asunto se olvidara. Pero la Unión Soviética, al ejercer su veto, puede cerrar esa puerta.

Los micronesios tienen algo que perder yendo a Nueva York, pero no mucho. Una vez que el paso se dé y su caso alcance notoriedad internacional, las relaciones micronesio-americanas se comenzarán a dar sobre bases nuevas y probablemente bastante menos cordiales. Pero los Estados Unidos han demostrado una capacidad para perdonar y olvidar, y para ayudar a aquellos que han hecho mucho más que llevar a cabo un asalto político. En suma, sería una torpeza por parte de los micronesios que no decidieran airear sus quejas en las Naciones Unidas, en el caso de que Washington no ceda.

La posición norteamericana, además, no sólo expone un flanco a las Naciones Unidas sino que también a la política doméstica. Una buena campaña de relaciones públicas que enfatizara que los Estados Unidos están intentando negar el derecho de autodeterminación a un territorio pequeño e indefenso sería tremendamente embarazosa para una administración que ya tiene más problemas de los que puede resolver.

Esta consideración un tanto gris de algunos de los costos —y hay otros— de llegar a un punto muerto nos trae nuevamente a la búsqueda de una fórmula que cumpla con los requerimientos mínimos de ambas partes. De acuerdo con tal criterio, uno podría descartar la mayoría de las alternativas que se han discutido en años recientes, entre las que se incluyen: transformación de Micronesia en un estado de los Estados Unidos, lo que nadie desea; fusión

con Guam, que no quieren ni los guameses ni los micronesios, con la posible excepción de algunos de los isleños de las Marianas; absorción por Hawaii, lo que le gusta al Gobernador de Hawaii pero sólo a muy pocas personas más; status territorial, como el de Guam, que los micronesios, que no tienen ningún deseo de ser norteamericanos, no quieren; etc. Las alternativas parecen reducirse, por tanto, a asociación o independencia.

La asociación parece ofrecer la mejor posibilidad, digna de ser explorada. Se ha analizado una cantidad de modelos y varios más serán aun estudiados antes que este proceso se haya completado: Puerto Rico, los estados del Caribe Este, las Islas Cook. Sospecho que este último será examinado con particular interés.

Las Islas Cook son ahora un estado autogobernado, libremente asociado con Nueva Zelandia, el antiguo poder colonial. Nueva Zelandia se encarga de los asuntos exteriores y de la defensa. El estado isleño tiene el derecho de modificar su Constitución y por tanto declarar su independencia cuando lo desee.

Habiendo llegado a este punto es tentador el dedicarse a diseñar una nueva proposición. Desgraciadamente, sin involucrarse completamente en los sucesos que están teniendo lugar en Washington y en Micronesia, lo más que uno puede hacer es un esbozo de proposición. Los párrafos que siguen, por lo tanto, constituyen apenas una ilustración del tipo de solución que la búsqueda de una respuesta podría producir al dilema micronesio. Tal respuesta no sería la alternativa totalmente nueva que el problema puede que exija en último análisis, sino que una variante del status de las Islas Cook. Esa variante diferiría de este modelo en los aspectos siguientes:

- Un período de tiempo mínimo —quizás de cinco años— de duración de la asociación, después del cual Micronesia podría elegir su independencia. Los Estados Unidos garantizarían un subsidio o ayuda de capitales mínima durante este período.
- El compromiso por parte de Micronesia, si elige la independencia, de permitir a los Estados Unidos el retener las instalaciones militares existentes o planeadas, hasta que ambas partes acuerden que las tierras vuelvan a ser usadas por parte de Micronesia, y el compromiso de excluir a otros poderes del uso del territorio de Micronesia con propósitos militares, a menos que se acuerde algo diferente.
- El compromiso por parte de los Estados Unidos de estipular durante el período de cinco años las áreas de terreno que podría necesitar para uso militar. El derecho de dominio estaría en manos micronesias, de manera tal que la adquisición de tales terrenos estaría sujeta a negociación. Ambos lados tendrían incentivos para llegar a un acuerdo: los Estados Unidos desearían estimular

la continuación de la asociación y Micronesia querría obtener el máximo de beneficios del interés norteamericano en usar su territorio. Dada la probabilidad de que sólo unas pocas islas sean apropiadas para propósitos militares, es muy posible que se logre una solución razonablemente satisfactoria.

A esta altura debería considerarse el hecho de que los micronesios interesados en la cuestión del status se han manifestado más bien fríos ante la perspectiva de una independencia inmediata. Aunque la independencia tiene un contenido emocional, particularmente para los jóvenes con educación, tiene también desventajas económicas y políticas ampliamente reconocidas. Micronesia es sólo una entidad política incipiente. No es un pueblo sino que muchos. Una independencia que anteceda la construcción de instituciones 'nacionales' y de conciencia 'nacional' podría desencadenar las fuerzas divisivas ya manifiestas en las islas<sup>12</sup>. Es difícil imaginar algún futuro feliz para varios de los estados micronesios. Un reconocimiento de este factor indudablemente ejercerá una influencia beneficiosa sobre las futuras negociaciones sobre este asunto.

Un arreglo como el que he descrito anteriormente o, como sospecho, cualquier arreglo aceptable a las dos partes, tiende a ofrecer la soberanía con una mano mientras la quita con la otra, al menos parcialmente. Esto es desafortunado, pero no calamitoso. Hay numerosos precedentes al respecto. Finlandia, por ejemplo, está medrando de su situación, a pesar de las restricciones sobre sus armamentos y libertad de maniobrabilidad diplomática que resultaron de su acuerdo con la Unión Soviética. En el caso finlandés, las limitaciones sobre la soberanía son evidentes y muy conocidas. Sin embargo, yo me uniría a aquellos que arguyen que un análisis más detenido de la situación de la mayoría de los países revela limitaciones económicas, políticas y militares substanciales en casi todos los casos.

Desgraciadamente, Micronesia tendrá que pagar un precio por el accidente de su ubicación geográfica. Pero tal precio no tiene que ser necesariamente oneroso. Creo que puede lograrse un acuerdo equitativo. Para hacerlo, sin embargo, ambos lados tendrán que

<sup>12</sup>El Congreso de Micronesia ha empezado a ser un punto focal para el desarrollo de la identidad micronesia, como también lo son la educación secundaria y universitaria (la primera junta a estudiantes que vienen de muchas islas; una cantidad de micronesios ha estudiado en la Universidad de Hawaii). Por el momento, la mayoría de los micronesios tienden todavía a identificarse casi exclusivamente con su clan o atolón. Para una exposición razonada de los puntos de vista negativos sobre la independencia, ver el Informe de la Comisión del Status, pp. 45-48.

ceder un poco: los Estados Unidos tendrán que correr riesgos que preferirían evitar y Micronesia tendrá que aceptar restricciones sobre su libertad de acción, por lo menos hasta que la política del Pacífico Occidental se comience a mover en una dirección más cierta y pacífica.