

El fin de la presunción hegemónica

Como último rayo de una tormenta de verano, el informe sobre Chile del Subcomité Restringido de Inteligencia del Senado ilumina los contornos de las relaciones recientes entre los EE.UU. y Latinoamérica, aun cuando ese paisaje esté en proceso de cambio. Con detalles impresionantes y contenida fuerza, el Informe no se limita a documentar lo que los EE.UU. hicieron en Chile desde 1963 hasta 1973; también ejemplifica el concepto hegemónico en el que nuestro país ha basado, desde antiguo, su política hacia Latinoamérica y el Caribe.

Pero los días del control indiscutido de los EE.UU. sobre el Hemisferio Occidental están contados, si no idos. Las relaciones de los EE.UU. con Latinoamérica, en consecuencia, se están transformando. Las "relaciones especiales" históricas entre los EE.UU. y Latinoamérica están llegando a su fin: ya no retóricamente, sino en los hechos. Se hace necesario un nuevo enfoque de las relaciones hemisféricas.

El Informe sobre Chile del Senado demuestra que el gobierno de los EE.UU. realizó, durante más de una década, una campaña secreta, masiva, sistemática y permanente contra la izquierda chilena. El Informe exime de discusión sobre los siguientes hechos claves relativos a la intervención norteamericana en la vida política chilena:

1. Los EE.UU. invirtieron unos 3 millones de dólares durante la campaña electoral de Chile del año 1964, sobre todo en apoyo de la campaña del demócrata cristiano Eduardo Frei; un gasto equivalente para una campaña electoral en los EE.UU. ascendería a 75 millones de dólares, mucho más de lo que empleó Nixon en su formidablemente bien dotada campaña de 1972.

2. Los Estados Unidos gastaron unos 8 millones de dólares en intervenciones secretas en la política chilena desde 1970 hasta 1973. Entre los trabajos financiados, se contaba el activismo político en medios estudiantiles y obreros, entre grupos femeninos, organizaciones pro-

fesionales, y otras asociaciones civiles; la propaganda; la publicación de "noticias" y editoriales en revistas y periódicos chilenos; e incluso se inspiraron, y luego difundieron, artículos relativos a Chile a "periodistas" de otros países pagados por la CIA.

3. Los Estados Unidos también emplearon diversos medios de presión económica; en primer lugar para tratar de impedir que fuera elegido Salvador Allende, el dirigente marxista chileno, y luego para hacer abortar su presidencia. Aunque la CIA rechazó formalmente el ofrecimiento de la ITT de donar un millón de dólares para combatir a Allende, la Agencia sugirió, en cambio, otro destinatario para esos fondos.

4. El presidente Nixon, su consejero de Asuntos de Seguridad Nacional, Henry Kissinger, el director de la Agencia Central de Inteligencia y el Fiscal General, adoptaron un plan ultrasecreto, que no fue revelado siquiera a la Embajada norteamericana en Santiago, para estimular un golpe militar, a fin de impedir que Allende tomara el poder después de la elección popular de 1970.

5. Después del fracaso de ese plan (que costó la vida a René Schneider, el Comandante en Jefe del Ejército chileno), el gobierno norteamericano expresó su hostilidad a la variante socialista de Allende de diversas maneras: impidiéndole el acceso a préstamos y créditos internacionales y estimulando la fuga de capitales locales; proporcionando informaciones falsas a militares chilenos, a fin de alimentar en ellos temores a supuestas actividades subversivas cubanas; y, por fin, financiando movimientos de oposición, incluso pertenecientes a la derecha terrorista.¹

Lo que el gobierno de los EE.UU hizo en y a Chile durante la década de 1960 y principios de la de 1970, no era inédito en las relaciones entre los EE.UU. y Latinoamérica, aunque, en cierto sentido, resultaba anacrónico, un residuo de programas puestos en marcha a comienzos de la década de 1960, durante la culminación de la guerra fría y de la Alianza para el Progreso. La intervención encubierta en Chile no tenía antecedentes, probablemente, por su magnitud, estilo y duración, tal vez debido a que las circunstancias re-

¹Ver *Covert Action in Chile, 1963-1973*, Informe del Comité Restringido para Estudiar las Operaciones Gubernamentales con Respecto a las Actividades de Inteligencia, Senado de los Estados Unidos de América, Primera Sesión del Congreso, 18 de diciembre de 1975.

sultaban tan especiales; ningún otro movimiento revolucionario socialista había estado tan cerca del triunfo en Sudamérica, y menos aún de ser elegido para gobernar.

Pero aunque el grado de intervención clandestina estadounidense contra Allende haya sido excepcional, particularmente a partir de la década de 1970, ninguna de las actividades específicas emprendidas en Chile carecía de antecedentes. Por el contrario, lo que el gobierno de los EE.UU. hizo en Chile era la culminación de un largo periodo de intervenciones norteamericanas en Latinoamérica.

En la Argentina, en 1954, los EE.UU. publicaron un "Libro Azul", que criticaba el régimen de Juan Perón, en un vano (y contraproducente) esfuerzo para ayudar a los enemigos políticos de Perón.

En Guatemala, en 1954, la CIA orquestó exitosamente una invasión para derrocar al régimen de Jacobo Arbenz, que se inclinaba hacia la izquierda, y el embajador de los Estados Unidos encabezó los esfuerzos tendientes a establecer un gobierno de sucesión.

En Bolivia, durante las décadas de 1950 y 1960, los Estados Unidos incluían, en el presupuesto de la CIA sueldos de muchos ministros bolivianos, proporcionaban fondos para un tercio de los gastos del gobierno, e inundaron el país de consejeros técnicos. La influencia de los EE.UU. en las medidas gubernamentales era amplia, ya que no siempre exitosa: un consejero clave recordó luego que "una reforma muy necesaria del sistema de impuestos sobre la propiedad... y sobre los réditos... fracasó tan sólo porque nadie tenía ni el tiempo, ni el dominio de la lengua española ni suficiente persuasividad para poner en marcha la medida".²

En la Bahía de los Cochinos, en 1961, la Marina de los EE.UU. condujo un ejército anticastrista, entrenado y provisto en los EE.UU., hacia una derrota ignominiosa, culminando así (aunque no concluyendo) los muchos intentos norteamericanos para derrocar el régimen de Fidel Castro. Esta campaña incluyó de todo: propaganda, presiones económicas, sabotaje, apoyo encubierto a grupo contrarrevolucionarios, y hasta intentos de asesinar a dirigentes cubanos.

En Guyana (Guyana Británica), a comienzos de la década del 60, el gobierno de los Estados Unidos utilizó la penetración en el movimiento gremial, como así también otros instrumentos de intervención encubierta, para desbaratar el movimiento nacionalista de Cheddi Jagan.

En Brasil, en 1964, el entusiasmo estadounidense por la deposición de João Goulart fue tan evidente, que el gobierno de los EE.UU.

²Ver George J. Elder, *Inflation and Development in Latin American: A History of Inflation and Stability in Bolivia*, Ann Harbor, University of Michigan Press, 1968, p. 163.

envió felicitaciones oficiales al gobierno militar que lo sucedió, casi antes de que éste se instalara. Antes de eso, la inquietud norteamericana ante el curso político que seguía el Brasil llevó a los EE.UU. a influenciar la toma de decisiones en el noreste del Brasil, a expensas de las posibilidades de desarrollo de esa región.³

En Santo Domingo, en 1965, desembarcaron más de 22.000 *marines* y paracaidistas para impedir lo que Washington consideraba como una posible toma del poder por parte de los comunistas. El "pedido" de fuerzas norteamericanas, redactado en inglés con ayuda de un agregado norteamericano, llegó a la Embajada de los EE.UU., proveniente de una Junta dominicana apresuradamente constituida, y que a su vez había sido instalada con la participación norteamericana⁴. Y funcionarios¹ estadounidenses habían estado inmiscuyéndose frenéticamente en los asuntos dominicanos durante años, antes de la intervención militar de 1965, según las repugnantes revelaciones del libro de John Bartlow Martin, *Overtaken by Events*.

Hasta en Ecuador —país lejano de los EE.UU. y de poca importancia económica y estratégica—, más de la mitad de los miembros del Comité Central del Partido Comunista, a mediados de la década del 60, eran agentes o informantes de la CIA, según el relato de Philip Agee en *Inside the Company*.

No es este el momento ni el lugar para juzgar estos episodios de la guerra fría. Muchos de ellos, tal vez todos, parecieron justificados cuando ocurrieron, a causa de la amenaza a la "seguridad nacional" que los responsables políticos pensaban que existía. Como creían estar desarrollando una competencia mundial y extrema con la Unión Soviética, los funcionarios estadounidenses no emprendían sus intervenciones en Latinoamérica en provecho propio, sino por lo que todos ellos consideraban como razones defensivas. Pero queda claro un punto muy importante: todas estas actividades intervencionistas nacían del concepto hegemónico norteamericano: de la creencia, difundida en este país, de que todo el hemisferio estaba bajo la influencia legal de los EE.UU. Ese convencimiento llevó a los funcionarios norteamericanos a considerar inaceptable la creación en cualquier país latinoamericano, de cualquier grupo antinorteamericano. Y el abrumador poderío estadounidense permitía a este país intervenir profundamente en los asuntos políticos de toda América, a fin de asegurarse de que cualquier grupo que desafiara el dominio norteamericano no llegara al poder, o que no durara en él.

³Ver Riordan Roett, *The Politics of Foreign Aid in Northwest Brazil*, Nashville, Tenn., Vanderbilt University Press, 1972, y Joseph Page, *The Revolution That Never Was: Northeast Brazil, 1955-1964*, Nueva York, Grossman, 1972.

⁴Para más detalles ver Abraham F. Lowenthal, *The Dominican Intervention*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1972.

El concepto hegemónico de los Estados Unidos respecto al Hemisferio Occidental fue surgiendo gradualmente a través de muchas décadas, haciéndose realidad primero en el Caribe, y luego en toda América. Durante las primeras décadas de existencia independiente, los Estados Unidos se mostraron bastante indiferentes hacia la América portuguesa y española. Los artículos que los EE.UU. enviaban a Latinoamérica en 1796 sólo constituían el tres por ciento del total de las exportaciones norteamericanas. El interés político de este país en la región apenas superaba a sus compromisos económicos. Los delegados estadounidenses enviados al primer Congreso Panamericano, convocado por Simón Bolívar en Panamá hace exactamente 150 años, no llegaron nunca. John Quincy Adams, uno de los primeros arquitectos de la política exterior norteamericana, se pronunció en contra de quienes presionaban para obtener una intervención más activa de los EE.UU. en las luchas de la independencia latinoamericana: subrayaba que "no existe comunidad de intereses entre Norte y Sudamérica. No existen bases para un sistema americano". Hasta la Doctrina Monroe de 1823, que frecuentemente es interpretada como una gran iniciativa política estadounidense respecto al hemisferio, puede ser mejor comprendida como un conveniente respaldo a la política inglesa, explicable ante todo en términos de política interior electoral norteamericana.⁵

Pero desde mediados del siglo XIX, sin embargo, los florecientes Estados Unidos de Norteamérica se convirtieron en una nación de alcances continentales y de carácter industrial, imbuida de grandes conceptos respecto a su destino manifiesto. Desde ese período en adelante, el establecimiento de relaciones estrechas con Latinoamérica y el Caribe ha constituido, invariablemente, una parte importante de la política exterior de este país. Los Estados Unidos han hecho sentir su presencia con fuerza en las Américas: económica, política, militar, social y culturalmente. Algunas veces, el impacto de los EE.UU. ha sido benigno; a veces ha sido sofocante, y ha llegado a la explotación. Pero, en el siglo pasado, la presencia norteamericana en la vida hemisférica no ha sido jamás insignificante.

La naturaleza de las relaciones interamericanas ha cambiado de tiempo en tiempo, la mayor parte de las veces como reflejo de modificaciones en las posturas internacionales más amplias de los EE.UU. Las relaciones de Latinoamérica con nuestro país se han asemejado a los espejos deformantes, que exageran y alargan la figu-

⁵Ver Ernest R. May, *The Making of the Monroe Doctrine*, Mass., Harvard University Press, 1975.

ra de las personas. Las tendencias generales de la política norteamericana, que en otras partes del mundo son elementos subordinados, han recibido aquí rienda suelta. Tanto la "diplomacia de los cañones" como la "diplomacia del dólar" encontraron su expresión más completa en el Hemisferio Occidental, a principios del siglo xx. La mala voluntad de los EE.UU. para tolerar desvíos ideológicos ha quedado claramente ejemplificada en la conducción de los asuntos hemisféricos.

También los más nobles impulsos norteamericanos han sido magnificados en el contexto de las relaciones de los EE.UU. con Latinoamérica. El deseo de los EE.UU. de propagar el evangelio democrático se ha reflejado con gran vigor en la doctrina y en la práctica de las relaciones en el Hemisferio Occidental. Lo mismo ha sucedido con los objetivos estadounidenses, profundamente sentidos con mucha frecuencia, de promover el mejoramiento económico y la igualdad de oportunidades.

Durante muchas décadas, las relaciones de los EE.UU. con los demás países del hemisferio representaron la mayor parte de los compromisos internacionales de nuestro país. De las 50 veces en que los EE.UU. enviaron tropas fuera del país, durante el siglo xix, en 43 casos fue con destino a Latinoamérica y al Caribe. Más de la mitad de las inversiones exteriores estadounidenses posteriores a la Primera Guerra Mundial se realizaron en el hemisferio. El sesenta por ciento del personal diplomático con destino en el extranjero, durante la década de 1920, estaba destacado en Latinoamérica y en el Caribe. En la cúspide de la "era aislacionista" de nuestro país, en la década de 1920, la intervención activa de los EE.UU. en las Américas prosiguió sin interrupciones.

Desde mediados del siglo xix hasta la década de 1930, el interés de los EE.UU. se dirigía sobre todo a México, América Central y el Caribe. Esta fue la primera región que experimentó los efectos del creciente poderío norteamericano. El impulso expansionista de Washington sobrepasó la frontera con México, incorporando Texas a los Estados Unidos. Santo Domingo estuvo a punto de ser anexado a los Estados Unidos en 1870: lo impidió el voto de un senador. Cuba, que se liberó de la dominación española en 1898, quedó sujeta a la Enmienda Platt en 1903, que otorgaba el derecho de intervención a los EE.UU. A principios de su existencia, Panamá fue obligado a conceder a los EE.UU. el derecho de "actuar como si fuera soberano" dentro de una parte del territorio panameño. Puerto Rico fue directamente anexionado.

Los intereses financieros y comerciales en el Caribe constituían quizá el principal cuidado de la política exterior norteamericana

desde finales del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. El objetivo primordial de la política estadounidense consistía en excluir las influencias competitivas en sus regiones fronterizas. Durante los 25 años que siguieron a 1898, soldados norteamericanos desembarcaron en Cuba, Puerto Rico, la República Dominicana, Haití, Nicaragua, Honduras, Panamá, y hasta en México. La mayor parte de estos países se convirtieron virtualmente en protectorados estadounidenses. Cuando los EE.UU. no los gobernaban directamente, formaban juntas, entrenaban cuerpos policiales, cobraban impuestos, reformaban los sistemas educativos o revisaban las leyes locales. Los motivos estadounidenses eran a veces generosos, pero los programas de los EE.UU., con mucha frecuencia, eran extremadamente ingenuos, y raras veces tenían en cuenta el respeto por la soberanía o las susceptibilidades de la región.

Cuando las tropas estadounidenses se retiraban —y se fueron de todas partes, excepto de Puerto Rico y de Guantánamo en 1934—, dejaban detrás suyo países profundamente penetrados por los EE.UU. y muy sensibles a la influencia norteamericana. En la República Dominicana, el dólar siguió siendo la moneda oficial durante años después de la ocupación norteamericana; en Panamá, sigue circulando con tanta libertad como el papel moneda del país.

Hasta vísperas de la Segunda Guerra Mundial, la "política latinoamericana" de los Estados Unidos se ocupaba sobre todo de México, América Central y del Caribe. Cuantas veces las tropas norteamericanas han sido enviadas a Latinoamérica, lo fueron a la región que circunda el Mar Caribe. Más de la mitad de las inversiones totales norteamericanas en Latinoamérica, en 1920, se encontraban concentradas en estos países cercanos, especialmente en Cuba y en México. Para emplear otra clase de medida, de los 40 artículos que "Foreign Affairs" publicó sobre las relaciones hemisféricas hasta el año 1943, 31 se ocupaban principalmente de México, América Central o el Caribe: sólo un artículo estaba dedicado al Brasil.

No fue sino desde la década de 1930 que los EE. UU. comenzaron a poner notable atención también en Sudamérica. Aunque su sentido y aplicación más específicos atañían al área del Caribe, la "Política de Buena Vecindad", proclamada por el presidente Roosevelt en su discurso inaugural de 1933 estaba pensada, y fue anunciada, como una política de alcances hemisféricos. La retórica del panamericanismo, esgrimida antes por los EE. UU. sobre todo debido a razones comerciales, obtuvo nueva vigencia a causa del deseo de los latinoamericanos de constreñir el intervencionismo norteamericano, lo que armonizaba con el objetivo de los EE. UU., consistente en asegurar cordiales relaciones hemisféricas en esos tiempos de dificultades

políticas y económicas. El presidente Roosevelt asistió a una conferencia interamericana en Buenos Aires, en 1936, el secretario de Estado Hull dedicó considerables esfuerzos a solidificar los lazos entre los vecinos, y el embajador Josephus Daniels ofreció sus formidables energías para asegurar un arreglo amistoso a la disputa que surgió a causa de la expropiación, por parte de México, de compañías petroleras norteamericanas.

Por detrás del barullo retórico, de las conferencias internacionales y las negociaciones, el Departamento de Guerra de los EE. UU. construía activamente, alrededor de 1940, pistas de aterrizaje y otras instalaciones militares en la mayoría de los países, y el FBI se encontraba igualmente ocupado estableciendo una gran red de espionaje. Para la época en que los EE. UU. entraron en la Segunda Guerra Mundial, nuestro país estaba mejor situado en toda Latinoamérica (excepto en la Argentina) que jamás antes.

La política exterior y las disposiciones militares que tomó la mayoría de los países de la región durante la Segunda Guerra Mundial estaban coordinadas estrechamente con los esfuerzos bélicos de los EE. UU. Todos los Estados latinoamericanos intervinieron formalmente en la guerra en el campo de los aliados, y Brasil incluso envió una división entera a combatir en Italia. Los materiales estratégicos enviados por Latinoamérica constituyeron un importante aporte a la campaña estadounidense. Latinoamérica proporcionó a los EE. UU. toda la quinina y la madera de balsa que emplearon; el 50 por ciento del estaño; el 50 por ciento del caucho crudo; el 83 por ciento de las importaciones de cobre de nuestro país; y el 76,7 por ciento de su vanadio importado. El comercio regional se concentró cada vez más en el intercambio con los EE. UU.

Después de la guerra —cuando Alemania y el Japón quedaron derrotados, Inglaterra, Francia y Rusia seriamente debilitadas, y cuando los EE. UU. experimentaron un “boom” económico—, la influencia de Washington en toda Latinoamérica (como en el resto del mundo) alcanzó dimensiones sin precedentes. Económicamente, Latinoamérica se inclinó significativamente hacia la órbita de influencia estadounidense. La proporción de las exportaciones latinoamericanas destinadas a los EE. UU., que había aumentado mucho desde el 12 por ciento aproximado de 1910, alcanzó el 45 por ciento alrededor de 1958. La proporción de importaciones estadounidenses provenientes de Latinoamérica se quintuplicó en los 25 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, buscando nuevas oportunidades en las manufacturas y en los servicios para complementar las antiguas actividades de extracción. Las inversiones norteamericanas llegaron a predominar en casi todos los países de la región.

Políticamente, las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial marcaron la culminación del poderío de los EE. UU. en las Américas. Se creó un sistema interamericano, institucionalizando la predominancia norteamericana. El Tratado de Río de 1947 (el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) formalizó las estrechas relaciones políticas y de seguridad en el hemisferio. La Organización de los Estados Americanos (OEA), con sede en Washington, fue establecida en 1948, como institución regional con autorización para imponer y vehiculizar sanciones colectivas, y para actuar como foro de primera instancia para las disputas que surgieran en el seno de las Américas. Una red de instituciones militares interamericanas —escuelas, consejos de defensa, programas de entrenamiento y demás— proporcionaron los medios para asegurar la continuación de la influencia norteamericana en esa esfera, a través de dispositivos que iban desde armas y procedimientos estandarizados, hasta influencias personales. Una diversa cantidad de maneras de proporcionar ayuda exterior, bilateral o multilateral, canalizó la asistencia técnica, educacional y económica estadounidense. El Banco Interamericano de Desarrollo fue creado en 1959, para canalizar la ayuda estadounidense a Latinoamérica, y Washington incluso retenía en él el derecho a vetar los créditos menos onerosos.

En sus relaciones con el resto del mundo, los países de Latinoamérica y del Caribe buscaron el liderazgo norteamericano. Sea por motivos propios o debido a las presiones de Washington (casi siempre por ambas razones), apoyaron casi uniformemente las grandes iniciativas de nuestro país en materia de política exterior; en el establecimiento de las Naciones Unidas y sus instituciones conexas de la posguerra; en oponerse a los supuestos objetivos expansionistas de la Unión Soviética; en apoyar la creación del Estado de Israel; en proporcionar ayuda para la reconstrucción de Europa; y en “unirse para la paz”.al oponerse a la invasión de Corea en 1950.

Los intereses predominantes de los EE. UU. durante la guerra fría fueron adoptados casi íntegramente (y casi sin hacer objeciones) por las naciones de Latinoamérica y del Caribe como si fueran los suyos propios. Una resolución de la OEA adoptada en Caracas en 1954 prohibió el comunismo internacional en el hemisferio, por ejemplo. Durante la guerra fría, menos de la mitad de los miembros de la OEA mantenían relaciones diplomáticas con la Unión Soviética. Ninguna nación de la región, salvo Cuba, sostenía una relación internacional que fuera ni remotamente comparable, en cuanto a su significación, a sus vínculos con Washington.

El presidente John F. Kennedy, al proclamar la Alianza para el Progreso en 1961 —que en sí misma era principalmente una respuesta

a la Revolución Cubana y a su desafío a la hegemonía norteamericana—, proclamó el apogeo de la intervención estadounidense en las cuestiones hemisféricas. Por un breve lapso, Washington, pareció profundamente interesado en toda la región: pareció preocuparse de su avance económico, de su desarrollo social y político, y de su seguridad interna. La cantidad de personal gubernamental destacado en Latinoamérica aumentó, llenando los suburbios de las capitales latinoamericanas con funcionarios de las embajadas, técnicos de la Agencia Internacional de Desarrollo, consejeros culturales y militares, y acribillando las áreas rurales con voluntarios del "Peace Corps". Como era de esperar, las instituciones interamericanas florecieron, y la preocupación de los EE. UU. por la región se intensificó. El personal y el presupuesto de la OEA se quintuplicaron después de 1961, y los programas del Banco Interamericano de Desarrollo se expandieron con ritmo similar.

El gobierno estadounidense intervino profundamente en los asuntos internos de países tan diversos como Venezuela y Chile, Perú y Brasil, Bolivia y Panamá, Cuba y la República Dominicana, Guatemala y Honduras. La presión de los EE. UU. obligaba a la celebración de elecciones, cuyos resultados a veces determinaba.

La influencia norteamericana determinó que nacieran programas de acción civil, que se establecieran comisiones de planeamiento y que se devaluaran las monedas. Sólo se utilizaron tropas estadounidenses en Santo Domingo, en 1965, pero los EE. UU. también ejercían influencia en la vida política latinoamericana otorgando o negando reconocimiento diplomático o "ayuda", proporcionando asistencia y colaboración técnica; entrenando unidades militares y policiales y proporcionándoles diversos tipos de equipos, y por medio de todas las técnicas ejemplificadas por los casos de Chile y de Cuba.

Alrededor de 1965, cuando la invasión a Santo Domingo desmintió dramáticamente la promesa de nuestro país de no propiciar las intervenciones militares unilaterales, los EE. UU. habían afirmado sólidamente su influencia sobre todo el Hemisferio Occidental. En setiembre de ese año, la Cámara de Diputados de los EE. UU. emitió lo que tal vez constituya el pronunciamiento oficial más claro sobre el derecho de nuestro país a determinar las opciones políticas de todo el Caribe, y de América Central y del Sur. En lo que equivalía a una defensa "a posteriori" de la intervención en Santo Domingo, la Cámara declaró que hasta la simple amenaza de intervención por parte de "las fuerzas subversivas conocidas como comunismo internacional" justificaba que los EE. UU. acudieran a la fuerza armada, en "ejercicio de la autodefensa individual". Esta actitud implícita y ampliamente aceptada por parte de Norteamérica —según la

cual el gobierno de los Estados Unidos posee el derecho de borrar de la vida política del hemisferio a cualquier fuerza política que juzgue como una amenaza— condicionó la respuesta de Nixon y Kissinger a la elección de Salvador Allende en Chile.

Aunque el concepto hegemónico de Washington ha sido demostrado con mayor claridad por las intervenciones explícitas o encubiertas emprendidas en nombre de la seguridad nacional, de ningún modo se ha limitado su influencia a la esfera estratégica. El concepto hegemónico ayuda a explicar otros sorprendentes aspectos de las relaciones interamericanas recientes: las intensas presiones ejercidas en favor de las reformas durante los años de la Alianza para el Progreso; los esfuerzos de Washington, durante la década de 1960, para obligar a los regímenes latinoamericanos a respetar los procedimientos democráticos, acompañados de medidas norteamericanas encubiertas para influir sobre sus resultados; los intentos del Congreso norteamericano para determinar qué tipos de equipos militares podían adquirir los países latinoamericanos, y la extraordinaria medida en que el gobierno de los EE. UU. se ha mostrado dispuesto a ayudar a determinadas corporaciones norteamericanas en sus enfrentamientos con sus anfitriones latinoamericanos.⁶

Las tendencias que se observan en Latinoamérica y en otros lugares, sin embargo, están disgregando con rapidez las bases del *concepto* hegemónico de nuestro país, que diez años atrás parecía a salvo de cualquier desafío.

El éxito de Cuba en institucionalizar un régimen socialista revolucionario, aliado a la Unión Soviética, proporciona el recordatorio diario más dramático de que la hegemonía norteamericana se ha desvanecido. Después de sobrevivir a innumerables intentos de derrocarlo, y luego de ver pasar impertérrito a cuatro presidentes norteamericanos, Fidel Castro ha demostrado que el “determinismo geográfico” puede ser invertido. Sus padrinos soviéticos han enviado unidades navales al Caribe durante todos estos años, terminando así el período de 70 años en que las flotas enemigas estaban excluidas del Mediterráneo americano.

La decadencia del dominio estadounidense en el área de la segu-

⁶El caso clásico y casi patológico de la disputa de Perú con la International Petroleum Company (IPC) ejemplifica lindamente este punto final: durante muchos años, Washington castigó o amenazó castigar repetidas veces al Perú, a fin de forzarlo a un arreglo aceptable con la IPC. El resultado final, irónicamente, fue contribuir a la llegada al poder de un régimen militar nacionalista que expropió a la IPC pocas semanas después de asumir el gobierno.

ridad no se limita al caso extremo de Cuba. La casi total dependencia latinoamericana de los EE. UU. en lo que hace a armamentos durante el período que va desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1965, ha dado lugar a una gran diversificación de fuentes de provisión de armas. Desde 1968 hasta 1972, el 87 por ciento de las compras latinoamericanas de armamentos se realizaron en otros países, y no en los EE. UU. Los seis países latinoamericanos dotados con jets supersónicos poseen Mirages franceses. El *flirt* de Perú con la Unión Soviética, además, ha conducido al primer programa de entrenamiento militar importante realizado por una potencia extrahemisférica en Sudamérica desde la Segunda Guerra Mundial.

En términos económicos, el grado de predominio de los EE. UU. en el hemisferio ha disminuido agudamente, a medida que los países latinoamericanos diversificaban su producción y su comercio. Mientras que Latinoamérica, globalmente considerada, envió casi la mitad de sus exportaciones a los EE. UU. en 1950, las cifras relativas a esta región son ahora del 32 por ciento. El monto de importaciones latinoamericanas provenientes de los EE. UU. ha disminuido del 57 al 37 por ciento en 25 años, y sigue decreciendo. Japón ha multiplicado por diez sus exportaciones a Latinoamérica desde 1960, y otras naciones de Europa Occidental y Oriental también están expandiendo su comercio con esta región de manera significativa. Perú, por ejemplo, ahora exporta exactamente las mismas cantidades a países comunistas y a países de la Comunidad Europea, como hacía los EE. UU.

Aunque las inversiones directas estadounidenses en Latinoamérica siguen siendo muy sustanciales, su naturaleza está cambiando (sobre todo apartándose de la extracción para centrarse en las industrias y en los servicios), y su significación relativa para el desarrollo de Latinoamérica está disminuyendo, a medida que otras naciones comienzan a invertir más en la región. En 1964, los EE. UU. proporcionaban casi la mitad de los capitales extranjeros que se radicaban en Brasil; ahora, los EE. UU. cubren menos del 30 por ciento de ellos. En 1973, las nuevas inversiones japonesas en el Brasil superaron a las estadounidenses por primera vez; y desde 1973, también los inversores de los países petroleros árabes se sintieron atraídos por Brasil. En toda la región, la proporción de capitales provenientes de los países del mercado monetario europeo ha subido hasta alcanzar el 75 por ciento.

Las nacionalizaciones, compensadas o no, han suprimido desde 1960 todas las inversiones norteamericanas directas en Cuba, la mayoría de las realizadas en Perú, una buena parte de las chilenas, y muchas de las que existían en otros países, incluyendo toda la industria petrolera venezolana, de la que se apropió Caracas sin que apenas

surgieran dificultades, el 1º de enero de 1976.⁴ Las firmas estadounidenses que siguen haciendo negocios en Latinoamérica encuentran sus modalidades obstaculizadas y sus beneficios recortados por gobiernos anfitriones cada vez más capacitados para discutir con eficacia en procura de términos más ventajosos. En países tan distintos como Perú, Jamaica, Brasil y Guyana, se están adoptando nuevas leyes relativas a las inversiones extranjeras. Al ganar fuerza con la cooperación regional, los miembros del Mercado Común Andino han tenido bastante éxito, por lo menos hasta que surgieron inconvenientes, hace poco, en establecer nuevas modalidades para las inversiones extranjeras.

En general, los débiles y dependientes gobiernos de Latinoamérica, que solían buscar el liderazgo de Washington, están siendo reemplazados por regímenes dotados de mayor confianza en sí mismos, deseosos de ejercer influencia en los asuntos internacionales. En toda Latinoamérica, el Estado se ha fortalecido enormemente durante los últimos años. El experimento socialista de Cuba proporciona, por supuesto, el ejemplo más extremo, pero hasta en Brasil los gastos del gobierno consumen ahora el 37 por ciento del producto bruto nacional, comparado con el 17 en 1950, y el Estado brasileño juega ahora un papel empresarial en la dinámica de la intermediación en los sectores de bienes de capital. En Perú, la porción de Estado en las inversiones nacionales totales aumentaron de un 13 por ciento en 1965 a más del 50 por ciento en 1973. En Venezuela —que en un tiempo fue un bastión capitalista—, las empresas estatales ahora tienen a su cargo los sectores petroleros, petroquímicos y del acero.

Los gobiernos latinoamericanos imponen más impuestos, gastan más, prohíben más y controlan más que lo que jamás hicieron los regímenes de la región. Tienen acceso a una base de recursos en rápida expansión. El milagro económico brasileño —las exportaciones industriales se han multiplicado por 20 desde 1964, y el PNB ha aumentado un 10 por ciento al año durante más de una década— ha sido de lo más impresionante. Pero en toda la región, la economía latinoamericana se ha desarrollado bien: un 5,1 por ciento de crecimiento por año en la década de 1950, un 5,6 por ciento durante la de 1960, y más del 6 por ciento durante la de 1970. Por más desigualmente distribuido que esté el crecimiento latinoamericano, ha aumentado significativamente el poderío de la región.

Muchos de los gobernantes de los ahora fortalecidos gobiernos latinoamericanos rechazan la dominación estadounidense. Las élites tradicionales favorablemente dispuestas hacia los Estados Unidos están siendo reemplazadas por tecnócratas —civiles y militares— que con frecuencia poseen inclinaciones nacionalistas. Estos nuevos dirigentes, muchos de los cuales están bien entrenados (con frecuencia en univer-

sidades estadounidenses) tienden a identificar sus intereses independientemente de, y con frecuencia en oposición a los Estados Unidos.

Dentro de las Naciones Unidas y en otras instituciones, los países latinoamericanos han encontrado su propio camino. Los votos de México y Brasil en la ONU identificando al sionismo como "racismo", el temprano reconocimiento por parte del Brasil del Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA), apoyado por la Unión Soviética, y los muchos votos latinoamericanos que favorecían la admisión de Angola en la Asamblea General, demuestran este hecho. En numerosas cuestiones —zonas de pesca, proliferación nuclear, financiamiento de las deudas, derechos especiales de giro (DEG) y otros— los países latinoamericanos difieren entre sí, pero pocos de ellos parten automáticamente de la posición o las premisas estadounidenses. La influencia eventual que pueden tener los diversos países latinoamericanos en la lucha para crear un "nuevo orden económico internacional" viable, no resulta aún clara, pero es seguro que actuarán con independencia de los dictados de Washington. Los latinoamericanos han tomado la delantera en la creación y fortalecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), estableciendo convenios, promoviendo indexaciones, diseñando fórmulas de compromiso, y elaborando códigos de conducta para las transnacionales; y no es probable que abandonen su empeño tras estos objetivos ahora que los esfuerzos del Tercer Mundo están comenzando a dar fruto.

Tampoco las actividades políticas y los intereses de los países latinoamericanos relacionados con regiones más allá del Hemisferio Occidental pueden ser ya fácilmente inhibidos por los Estados Unidos. El papel de Venezuela como miembro fundador de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP); la iniciativa de México al promover la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; las estrechas relaciones del Perú con la Unión Soviética; el acuerdo nuclear del Brasil con Alemania; el intervencionismo de Cuba en Angola, todos estos hechos ilustran la nueva capacidad de las naciones latinoamericanas para desempeñar importantes roles en la escena mundial, sin tener en cuenta los dictados de Washington. Los países latinoamericanos están participando activamente no sólo en la UNCTAD (donde, como en otras negociaciones de la ONU, son parte del "Grupo de los 77", formado por las naciones del Tercer Mundo), sino también en la Conferencia de Países No Alineados, y en diversos tratados de convenios e instalaciones.

Desde la Declaración de Viña del Mar, presentada al presidente Nixon en 1969, las naciones latinoamericanas se han organizado cada vez más para ejercer presiones sobre los Estados Unidos: contra las

sobretasas a las importaciones en 1971, contra las previsiones opuestas a la OPEP de la Ley de Comercio de 1974, contra la continuación del embargo de la OEA a Cuba, en solidaridad con la lucha de Panamá para afirmar su soberanía sobre la Zona del Canal, y a favor de una propuesta de reforma de la Carta de la OEA, tendiente a atar las manos a los Estados Unidos.

También bilateralmente, los países de Latinoamérica están enfrentando al coloso del Norte. Brasil, aunque sigue aliado de muchas maneras con los Estados Unidos, ha comenzado a tener confrontaciones con Washington respecto a una amplia variedad de cuestiones de creciente importancia, incluyendo los derechos de pesca, la política de población, los subsidios a las exportaciones, los acuerdos sobre intercambio y el poderío nuclear. Perú, que hace sólo unos años dependía de la embajada norteamericana para obtener informaciones confiables respecto a las inversiones extranjeras privadas dentro de las fronteras del propio país, ahora regatea con las firmas transnacionales norteamericanas y de otras procedencias. Panamá, un país que carece de recursos naturales, salvo su localización geográfica, ha movilizado un apoyo regional e incluso extrarregional para discutir los derechos perpetuos de los Estados Unidos de controlar al Canal. Colombia dio por terminado su acuerdo de ayuda con los Estados Unidos porque se sentía agraviada por el concepto de "ayuda", y cuando Washington criticó la intervención cubana en Angola, el presidente de Colombia reprochó públicamente a los EE. UU. por sus propias intervenciones militares extrahemisféricas. La misma Cuba, antes tan sofocada por los EE. UU. que se la describía diciendo que "no era más independiente que Long Island", ha invertido fundamentalmente sus relaciones con nuestro país.

La respuesta del gobierno de los Estados Unidos bajo el secretario de Estado Henry Kissinger a los hechos rápidamente cambiantes de la vida hemisférica e internacional, ha consistido en eludir la cuestión, reafirmando las "relaciones especiales" y el sentido de "comunidad hemisférica" que, según se dice, existen entre los Estados Unidos y Latinoamérica.

Ambos conceptos poseen una venerable tradición en la historia interamericana. La "Idea del Hemisferio Occidental" —de que los países de la región tienen relaciones especiales entre sí, que los apartan del resto del mundo— ha constituido un tema familiar desde antes de la Doctrina Monroe⁷. Este concepto va más allá de la obvia

⁷Ver Arthur P. Whitaker, *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*, Itaca, N. Y., Cornell University Press, 1954.

afirmación de que las naciones ligadas por la geografía pueden tener verosímelmente algunos intereses comunes. Significa que las naciones de las Américas comparten tanta historia, tantos valores, tantos rasgos culturales, como para asegurar la amistad hemisférica y la búsqueda de enfoques regionales a los problemas comunes. "El panamericanismo" ha sido una idea poderosa, no sólo aceptada por oradores en ocasiones ceremoniales, sino por los arquitectos de las instituciones económicas, militares y culturales regionales.

La idea de una "comunidad" interamericana, de una armonía natural entre los Estados Unidos y Latinoamérica también ha influido la retórica y la política de los Estados Unidos hacia la región durante toda la historia del país como Estado independiente. Desde John Quincy Adams y Simón Bolívar en adelante, siempre ha habido quienes dudaron de la presunta mutualidad de intereses entre las Américas del Norte y del Sur. Pero la tendencia predominante, desde Henry Clay hasta Henry Kissinger, siempre ha consistido en subrayar —o simplemente suponer— la existencia de intereses comunes o compatibles.

Los conceptos, estrechamente vinculados, de "relaciones especiales" y "comunidad interamericana" han sido adelantados con frecuencia como marco articulador de la política estadounidense hacia América latina y el Caribe. Los discursos claves que esbozaba la Alianza para Progreso y la "Asociación Madura" ("Mature Partnership") estaban ligados con estas doctrinas. También lo estaba el informe de Nelson Rockefeller de 1969, "La Calidad de la Vida de las Américas". Rockefeller se pronunciaba por la revitalización de las "relaciones especiales", a través de una serie de nuevos mecanismos regionales, y la reorganización del gobierno norteamericano a fin de que los asuntos del Hemisferio Occidental fueran analizados a nivel del gabinete.

Aunque muchas de las recomendaciones específicas de Rockefeller fueron rechazadas o ignoradas, su visión de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina siguen siendo aceptadas por muchas personas en los Estados Unidos, que aparentemente incluyen al secretario Kissinger. Cuando algunas tendencias internacionales, altamente desfavorables, ayudaron al secretario a redescubrir a Latinoamérica, en 1973, y a buscar allí apoyo para las iniciativas estadounidenses, el mensaje que Kissinger llevó consigo a Tlatelolco, en México, consistió en que los Estados Unidos estaban preparados para mantener un "nuevo diálogo" con Latinoamérica, sobre la base de la "comunidad" hemisférica.

No obstante sentir que un diálogo unilateralmente proclamado —al igual que una alianza unilateralmente proclamada— es intrínsecamente problemático, los ministros de Relaciones Exteriores latino-

americanos dieron la bienvenida al súbito interés de Kissinger en los problemas hemisféricos. Uno tras otro, sin embargo, se resistieron a hablar de "comunidad", porque sentían que ese lenguaje estaba oscurecido, intencionadamente o no, por las cuestiones no resueltas aún entre los Estados Unidos y Latinoamérica; y todas las referencias a la "comunidad" fueron excluidas del comunicado que cerró la Conferencia. Así instruido, el secretario Kissinger abandonó la frase, pero no el concepto. En fecha tan reciente como febrero de este año, hablando en Caracas en ocasión de su segunda visita formal como secretario de Estado a Latinoamérica, Kissinger realizó no menos de 11 referencias a lo largo de nueve páginas, a las "relaciones especiales". Y cuando a su regreso presentó su informe al Congreso, el secretario prometió realizar esfuerzos posteriores "para perfeccionar la innegable comunidad que existe en esta parte del mundo".

Dirigentes latinoamericanos de diversos lugares y pertenecientes a variadas tendencias políticas están comenzando a rechazar la idea de una relación especial y exclusiva entre sus países y los Estados Unidos. Los conceptos previos sobre el panamericanismo están siendo reemplazados, en todo el continente, por alusiones a conflictos. A las organizaciones latinoamericanas, dominadas por los Estados Unidos durante mucho tiempo —de la cual la OEA (dos tercios de cuyo presupuesto pagan los Estados Unidos) es el primer ejemplo de ello—, se las deja sumirse en la atrofia.

Nuevas instituciones intralatinoamericanas, regionales y subregionales, que excluyen a los Estados Unidos, como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el Mercado Común Andino, están ganando estatura, si es que ya no han mostrado su poder. Lo que resulta más importante todavía, muchos dirigentes de Latinoamérica y del Caribe piensan que los intereses de sus países pueden estar con frecuencia más cercanos a los de los países en desarrollo que a los de los Estados Unidos. Pocos latinoamericanos siguen pensando que los intereses de sus países y los de Washington sean inevitablemente los mismos; por el contrario, muchos opinan que los Estados Unidos se opondrían a sus iniciativas, como asimismo a las del resto del mundo en vías de desarrollo. Pocos dirigentes latinoamericanos esperan ahora que las relaciones de los Estados Unidos con Latinoamérica sean completamente amistosas, la mayoría prevé tensiones, si no hostilidad.

En parte, este cambio de las expectativas latinoamericanas se debe al papel desempeñado por los Estados Unidos como bastión del orden internacional establecido, tanto político como económico. En parte, el nuevo enfoque latinoamericano de los Estados Unidos y de las relaciones interamericanas refleja simplemente la firmeza, cada

vez mayor, surgida del mayor poderío. Pero también refleja un cambio objetivo: la transformación de las economías latinoamericanas, de sistemas cerrados de importación a sistemas abiertos de promoción de exportaciones. La mayoría de los países latinoamericanos (salvo algunos de los más pequeños) ya no están interesados en obtener concesiones bilaterales de asistencia de los Estados Unidos; ahora se preocupan sobre todo por asegurar reglas de comercio universales, que les faciliten un mejor acceso a los mercados industriales mundiales.

A medida que las economías latinoamericanas cambian, y a medida que aumenta el interés de la región en las reglamentaciones y acuerdos globales, puede ensancharse la hostilidad entre los países de Latinoamérica y los del Caribe (y en general entre los menos desarrollados) y los grandes países industriales del Norte, incluyendo a los Estados Unidos. Algunas de las cuestiones específicas serán los artículos de consumo, las tasas aduaneras, los reembolsos compensatorios, la financiación de las deudas, los derechos especiales de giro, la transferencia de tecnología, la conservación y administración de los recursos, los términos bajo los que emigran el capital y la mano de obra, la imposición y administración de los reglamentos y las instituciones internacionales. El verdadero asunto, sin embargo, será la redistribución: de los recursos, de los ingresos, de la jerarquía y del poder. En los próximos años, el desafío a la política de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental consistirá en proteger los intereses esenciales de los Estados Unidos, en una época en la que lo que se debe anticipar no es ya la hegemonía indiscutida, sino los conflictos reales.

Si la hegemonía ya no es un hecho real, y si las "relaciones especiales" ya no constituyen una guía apropiada para su política, ¿cómo debe enfocar Washington sus relaciones con los países de Latinoamérica y del Caribe? Por cierto, deberíamos basar nuestro enfoque en una madura apreciación de nuestros intereses, y en cómo ellos se relacionan con los de los demás países del hemisferio y no simplemente en doctrinas heredadas o en hábitos de pensamiento no sujetos a revisión. ¿Pero cuáles son nuestros intereses y cuáles deberían ser los objetivos de nuestras relaciones hemisféricas?

El primer paso para mejorar nuestra política latinoamericana consistiría en darnos cuenta de que, en la mayoría de los casos, es probable que no debiéramos tener en absoluto una política latinoamericana determinada. Los principales problemas que los Estados Uni-

dos deberán enfrentar en el Hemisferio Occidental durante la próxima década no son cuestiones regionales, sino globales; hacer más justas y seguras las condiciones del intercambio entre los productores y los consumidores de productos primarios; aumentar la producción de alimentos y energía, mejorando su distribución; utilizar y conservar los recursos mundiales (de tierras cultivables, en el espacio y los océanos) de manera eficiente y equitativa; poner freno a las inversiones mundiales para propósitos militares; limitar la polución y paliar sus consecuencias; mejorar el bienestar de los individuos y de las comunidades; proteger los derechos humanos fundamentales; tratar de terminar con el terrorismo del Estado y contra el Estado, bajo todos sus aspectos; ayudar a las víctimas de los desastres naturales y evitar las catástrofes provocadas por el hombre; y erigir estructuras de toma de decisiones más eficientes. Los Estados Unidos podrían mejorar sus relaciones con Latinoamérica dedicándose con seriedad, y de manera sostenida, a estas importantísimas cuestiones.

Al darse a estas tareas, los Estados Unidos descubrirán que sus relaciones con Latinoamérica y el Caribe adquieren una importancia inédita. Siendo la parte más poderosa y próspera del Tercer Mundo, Latinoamérica influirá poderosamente sobre la evolución del orden económico internacional. Como principales exportadores de materias primas y de productos manufacturados, los países latinoamericanos afectarán en gran medida el futuro del comercio mundial. Como área dotada de un considerable potencial de expansión de la industria agrícola, Latinoamérica desempeñará un papel principal en la resolución del problema alimentario mundial. Como región con modernas capacidades tecnológicas, Latinoamérica ayudará a determinar si la tecnología nuclear proliferará o no, y si la contaminación industrial habrá de empeorar. Conteniendo la mayoría de los países pesqueros del mundo, Latinoamérica afectará profundamente las leyes de pesca y el futuro uso de los océanos. Como arena en la que recientemente han sido reavivados conflictos que durante mucho tiempo permanecieron latentes, Latinoamérica proporcionará las pruebas claves respecto a las posibilidades de reducir la carrera armamentista. Como región con antiguas doctrinas relativas a los derechos humanos, pero que sufre ahora del azote de una brutal represión, la evolución latinoamericana afectará significativamente el futuro de los derechos humanos, y de su protección o supresión institucionalizadas.

El primer objetivo de la política de los Estados Unidos con respecto a los países de Latinoamérica y del Caribe debería consistir en asegurar su activa cooperación para abordar este amplio conjun-

to de temas. Su cooperación no debería ser buscada en base a vínculos regionales especiales de amistad tradicional; ni aumentará en razón de ellos. Debe ser buscada, y muy bien puede ser obtenida, porque los países de Latinoamérica tienen mucho que ganar —y mucho que contribuir— con la solución de estos problemas globales. Los intercambios económicos y culturales mutuamente beneficiosos entre Latinoamérica y los Estados Unidos serían aspectos sobre los cuales trabajar juntos en los asuntos de mayor interés.

Mientras que ya no debemos suponer que intereses comunes ligan automáticamente a los Estados Unidos y Latinoamérica, tampoco debemos considerar que sea inevitable un conflicto hemisférico total. El desafío para la política estadounidense en Latinoamérica consiste en alimentar los intereses comunes allí donde existan, o donde permanezcan latentes, en ayudar a resolver las relaciones intrahemisféricas cuando sea posible la conciliación, y en mitigar las consecuencias de los conflictos cuando se produzcan enfrentamientos. No debemos sorprendernos ni alarmarnos cuando reaparezcan o incluso se profundicen las tensiones entre los Estados Unidos y Latinoamérica, respecto a las barreras aduaneras y los subsidios, las deudas, los giros, las inversiones y las nacionalizaciones, los controles cambiarios, la transferencia de tecnología, la inmigración, y otras cuestiones. Tampoco debemos ignorar estas fricciones, ni tratar de suprimirlas, sino que más bien deberíamos tratar de crear y de fortalecer estructuras que anticipen y ayuden a resolver estos conflictos. Así, se debería buscar nuevas fórmulas para reconciliar los intereses de los importadores y los exportadores, de productores y consumidores, de prestamistas y prestatarios.

El detalle de las maneras en que los Estados Unidos deberían tratar de obtener la ayuda de Latinoamérica y del Caribe para solucionar las cuestiones globales requeriría otro ensayo, pero es posible adelantar algunos principios clave:

1. En los Estados Unidos, debemos liberarnos —tanto en la retórica como en las actitudes y en la práctica—, del legado de intervencionismo y paternalismo. Debemos autodisciplinarnos para respetar la soberanía de todos los países latinoamericanos, sin tener en cuenta su tamaño o su ideología.

Llevar a la práctica este principio significa (entre otras cosas) renunciar a la intervención directa o encubierta, abandonar los procedimientos coercitivos o discriminatorios, alcanzar un acuerdo con Panamá que trate a ese país de manera jurídicamente igualitaria, y convertir al respeto mutuo en la base de nuestro enfoque de Cuba

y de todos los demás países de la región; y también respecto a Puerto Rico.

2. Al tratar con Latinoamérica, deberíamos preocuparnos por los problemas compartidos de seguridad y del mejoramiento del bienestar individual y colectivo, centrándonos en menor medida en las cuestiones de seguridad en su estrecho sentido militar.

Poner en práctica este principio significa aceptar el hecho de que los días de la seguridad militar absoluta en el hemisferio han pasado irrevocablemente hace mucho tiempo y comprender la verdad que yace en el hecho de que la mayor amenaza que los demás países de la región han percibido, han sido con frecuencia los Estados Unidos. Significa darse cuenta de que otras naciones además de Cuba, en particular en el Caribe, pueden escoger los medios socialistas de producción y organización sin que ello signifique una amenaza para este país. También significa aceptar como natural que las naciones de Latinoamérica y del Caribe desarrollarán muchos vínculos, tanto entre sí cuanto con naciones exteriores al hemisferio. No debemos tratar de limitar los vínculos de Latinoamérica fuera del hemisferio, sino alentar a los países latinoamericanos a obtener apoyo en todo el mundo para solucionar los problemas generales.

3. Debemos decidimos a ayudar a que América sea un sitio seguro para la diversidad. Aunque no deberíamos tratar de imponer a ninguna nación nuestras preferencias ideológicas o económicas, debemos poner en claro nuestros propios valores: nuestro aprecio por la democracia, la libertad y la equidad, y a la dignidad individual. Y deberíamos tratar de evitar relacionarnos con quienes violan las normas que consideramos fundamentales.

Poner en práctica este principio significa abstenernos de interferir en los asuntos internos de otros países, mientras mantenemos un legítimo interés en la protección de los derechos universalmente reconocidos. Más específicamente, esto significa que, mientras que no tenemos ningún derecho a "desestabilizar", sí tenemos la obligación de no ayudar a quienes torturan y reprimen, y de ayudar a las víctimas de la represión, ya se trate de víctimas de la derecha o de la izquierda. Y esto significa reconocer el hecho de que la influencia de los Estados Unidos —que sigue siendo considerable, aunque no ya abrumadora— ha sido empleada con demasiada frecuencia para ayudar a quienes pisotean los derechos que nosotros consideramos esenciales.

4. Deberíamos reconocer que nuestras relaciones con los países de Latinoamérica y del Caribe no son todos similares, ni equivalen a la prioridad.

En la práctica, esto significa analizar en qué medida difieren entre sí los intereses y los objetivos de los diversos Estados de Latinoamérica y del Caribe, y cómo se relaciona esto con nuestros propios intereses. El principal rasgo unificador de la historia latinoamericana reciente ha sido su común resistencia a la hegemonía norteamericana; a medida que nuestra predominancia se desvanezca, las diferencias intrarregionales y subregionales pueden comenzar a surgir. Los Estados Unidos deben otorgar una prioridad especial a mejorar su comprensión de, y sus relaciones con, tres grupos de países: aquellos en que están concentrados los intereses económicos norteamericanos (principalmente Brasil y México); los que ejercen una influencia particular en los foros internacionales (principalmente Brasil y Venezuela, pero también Cuba, por diferentes motivos); y los que están más estrechamente relacionados con los Estados Unidos por razones de comercio y de inmigración (particularmente México y los territorios isleños del Caribe). A medida que la época de la hegemonía norteamericana en las Américas se acerca a su fin, se debe dedicar atención particular a la mejor manera en que los Estados Unidos pueden relacionarse con los territorios caribeños, tantos de los cuales parecen ser satélites que buscan su órbita.⁸

5. Por fin, deberíamos reconocer que la hegemonía de los Estados Unidos implica que no podemos alcanzar todos nuestros objetivos en la región.

Los Estados Unidos son, con mucho, el país más poderoso del Hemisferio Occidental, la única verdadera gran potencia, y seguirá siéndolo durante muchos años del futuro. No debemos temer que nuestra influencia disminuya hasta el mínimo, o que nuestros principales objetivos resulten, por lo común, desbaratados. Pero debemos aceptar el hecho de que los cambios internacionales y regionales limitarán nuestra capacidad de salirnos con la nuestra.

Un hecho clave que la menor influencia pondrá de relieve es que las prioridades entrarán en conflicto en el hemisferio. El diseño de instrumentos sensatos para resolver las disputas sobre las inversiones puede contrariar, al menos a corto plazo, lo que las corporaciones estadounidenses perciben como sus intereses. Insistir en la protec-

⁸Ver también mi artículo *Toward A New Caribbean Policy*, SAIS Review, otoño de 1974, pp. 5-19.

ción de los derechos humanos puede tender a amenazar la estabilidad política que nuestras corporaciones esperan encontrar en el exterior.

La expansión de las exportaciones latinoamericanas puede implicar un aumento del desempleo sectorial en nuestro país, a lo que hemos respondido ya restringiendo las importaciones, o proporcionando ayuda a las compañías y a los obreros desplazados. Nuestro deseo de terminar efectivamente con el gran peligro de la proliferación nuclear puede ponernos en conflicto directo con las comprensibles ambiciones nacionales de muchos Estados latinoamericanos.

Al diseñar políticas sólidas, los Estados Unidos enfrentarán diferentes opciones en un hemisferio en el que todavía son muy poderosos, pero ya no sus incuestionables apoderados. Reconocer que el Hemisferio Occidental ya no es nuestra "esfera de influencia", será, en consecuencia, doloroso, pero para este país no resultará viable ninguna otra política hacia Latinoamérica en su tercera centuria.