

EL INFORME ROCKEFELLER: TRES COMENTARIOS

Las relaciones políticas

CÉSAR SEPÚLVEDA

UNO TIENE DERECHO a preguntarse si al mirar las cosas de Latinoamérica el observador ilustrado norteamericano no emplea por lo común una lente de propósito distorsionada, pues no se explica cómo la mayoría de esos espectadores propende a la generalización, al abultamiento, a malentendidos y a simplificaciones absurdas.

El informe sobre la situación de esta parte del mundo que el señor Nelson Rockefeller puso en manos del presidente Nixon el 30 de agosto, que empezó a circular meses después y que ha llamado líricamente "La Calidad de Vida en las Américas" no escapa a este sino, ya que es factible discernir en él información incompleta, enjuiciamiento apresurado, conclusiones desafortunadas y alguna que otra contradicción, según se habrá de ver en los párrafos que siguen, cuyo propósito es el de realizar una apreciación somera de las partes de ese informe que se refieren a las relaciones políticas de Estados Unidos con los pueblos de América Latina.¹

A primera vista, Nelson Rockefeller aparece como uno de los vigías más calificados por captar las dificultades de las relaciones entre la Casa Blanca y los países del sur en estos difíciles tiempos. En la época en que fue Coordinador de Asuntos Latinoamericanos, en los años cuarenta, mostraba gran vivacidad, interés por los asuntos de estas naciones, simpatía y excelente buena voluntad. Cuando dirigió la Comisión para el Desarrollo Latinoamericano, en 1944, expresó ideas bien útiles, que luego habrían de cristalizar en programas concretos aceptables. Más tarde, cuando se perfiló como posible candidato a la presidencia de su país, en 1968, muchos expertos analistas en Latinoamérica llegaron a predecir que de triunfar, su gestión hubiese sido tan útil para nosotros como la de Franklin D. Roosevelt. Todavía cuando se anunció su nombre como enviado del presidente Nixon a América Latina, y pese a que el momento no parecía oportuno, no faltó quien celebrara esa designación con los mejores augurios. Se pensó que llegaría a ser un buen intercesor de los graves asuntos hemisféricos, y que por su conducto obtendríamos comprensión, entendimiento y paciencia.

¹ La transcripción del Informe Rockefeller puede ser consultada en la sección de Documentos de esta revista, pp. 286-344.

Desdichadamente, en esas cábalas se dejó de lado la valiosa experiencia. El sistema de enviar a una figura importante para indagar el estado de ánimo de los pueblos al sur del Bravo no ha probado ventaja alguna. El presidente Eisenhower envió a su hermano Milton y lo único que resultó fue un librito (*The Wine is Bitter*), lírico pero intrascendente para el fin propuesto. El propio Nixon, siendo lugarteniente de aquel mandatario, ofició como su legado, y ya sabemos lo desastroso de su gira. Robert Kennedy también tomó esa encomienda, sin producto apetecible. Ya hubiera podido aprenderse algo desde entonces.

Las circunstancias para tal periplo no resultaron muy afortunadas, como se recuerda. La fricción con Perú sobre expropiación de bienes de compañías petroleras y sobre la pesca en la zona de 200 millas que este país reclama, y más adelante, el anuncio de que la visita del Gobernador de Nueva York no resultaba grata ni en Venezuela ni en Chile, sobre reducir el número de países importantes por visitar, trajo consigo la inoportunidad del viaje de este personaje. Pero el orgullo nacional norteamericano iba de por medio, y como expresa el propio Rockefeller,

...la cancelación de las visitas hubiera sido interpretada como debilidad y miedo de parte del gobierno de los Estados Unidos y hubiera contribuido mucho a desacreditar a los Estados Unidos en las otras Américas...

con lo que hubo empecinamiento para realizar la propuesta gira, pese a todos los signos negativos. Ello como es natural, tendría por fuerza que reflejarse en la impresión obtenida sobre nuestros países, y gravó necesariamente el ánimo y la presunta imparcialidad del visitante. La nerviosidad no puede ser buena consejera para la reflexión. Aunque no se quiera, el impacto psicológico tiene que afectar la valoración de las circunstancias.

Con este desdichado comienzo, es natural que el informe muestre una falla sustancial de origen. Como si esto no fuera bastante, pueden notársele deficiencias de información, premura, y el girar sobre ideas estereotipadas, que le sirven de sustento a todo lo largo.

Primeramente está la dudosa técnica empleada para acopiar información útil, básica, capaz de llevar a razonamientos aceptables. Según el Gobernador, los miembros de su *entourage* conversaron con más de tres mil líderes de los veinte países visitados. Si se acepta este dato puede concluirse que tales conversaciones no tomaron arriba de unos cuantos presurosos minutos. Además, es de imaginarse que las pláticas tuvieron lugar cada vez con diferentes componentes de la misión, lo que necesariamente les restó unidad. Por otra parte, puede ponerse en duda la calidad de "líderes" de los entrevistados, o por lo menos la capa-

ciudad para haber juicios imparciales y serenos. Como se trataba de visitantes oficiales y conociendo los métodos de los gobernantes de estos países, puede concluirse que no habría oportunidad de que se conociera el libre pensamiento de los opositores o de los independientes. Debe tomarse en cuenta también que la tradicional hospitalidad de los latinos no iría a importunar a un convidado, ni menos cuando muchos de los interlocutores veían en Nelson Rockefeller a un posible donador de bienes a quien no debiera ofenderse de forma alguna.

De manera que hay algo de ingenuidad en la afirmación de que por esa vía se conocieron tanto las reacciones respecto al presidente Nixon y a su régimen, y respecto al papel de Estados Unidos, como los consejos sanos sobre la mejor manera de conducir las relaciones políticas con los pueblos de la América Latina, para el beneficio de los propios Estados Unidos. Y no deben menospreciarse por otra parte las críticas sistemáticas a la llamada "diplomacia en la cumbre": la expectación pública, la pompa y la ceremonia, el drama de las manifestaciones violentas, la excesiva publicidad y otros factores afectan no poco el buen criterio y conducen a declaraciones y afirmaciones difíciles de sustanciar más tarde.

Después está el elemento prisa. Los Estados Americanos fueron visitados a gran velocidad. Algunos de ellos sólo por unas horas. Las imágenes obtenidas tuvieron que ser apretadas, casi en un mismo plano, como las figuras de un código, desarticuladas. No es factible creer que en minutos se tenga una idea certera, calificada y justa de toda una nación, de su política, de su estilo de vida, de su cultura y de sus concepciones acerca de Estados Unidos. No es creíble que el ritmo acelerado puede contribuir a una idea depurada sobre los delicados puntos de la convivencia norteamericana con el hemisferio.

Luego tenemos que los treinta y tres consejeros que compusieron la comitiva de Rockefeller no parecen haberse destacado particularmente en estudios o análisis sobre la América Latina, o siquiera haber formado parte de los grupos de personas interesadas en este sector, aunque sea ocasionalmente. En el *National Directory of Latin Americanists*, publicado en 1966 por la *Hispanic Foundation* de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, aparecen 1884 fichas de gentes que cuentan con alguna experiencia o adiestramiento profesional sobre alguna porción del hemisferio latino o de su cultura. Sin embargo, de la lista de los asesores del Gobernador sólo uno, el Dr. Clark Winton Reynolds, joven profesor de Economía de la Universidad de Stanford, aparece en el directorio indicado, de donde le viene a uno la sospecha de que probablemente falta una gran dosis de conocimiento básico sobre el cual construir las conclusiones de que está dotado el informe. Ciertamente es que Nelson Rockefeller reconoce también como fuente de datos el informe del Sub-Comité de Asuntos Interamericanos de la Cámara de Representantes, pero todos sabemos la pobreza de conclusiones aptas que resultan de esos cuerpos.

Podría criticarse asimismo el método de confección del trabajo, ya que se parte de generalizaciones no muy autorizadas. Por ejemplo, a lo largo del informe se toma la América Latina como si fuese un monolito, prescribiendo remedios generales para ella cuando que debieron analizarse las idiosincrasias peculiares de países y aun de regiones; su relatividad geográfica, su comparativo grado de desarrollo social, político, cultural y económico, lo cual hubiera conducido a juegos diferentes de conclusiones. La receta buena para Juan puede matar a Pedro. También por esto no puede depositarse mucha confianza en las proposiciones y deducciones de la reseña del emisario del presidente Nixon.

El informe del señor Rockefeller resulta, por lo demás, bastante difuso. Padece de los defectos de las obras construidas por muchos autores aunque, eso sí, no está exento de lirismo: en ocasiones la fórmula poética distorsiona un tanto el concepto técnico.

El informe se compone primeramente de una Carta al Presidente Nixon, que es a manera de proemio del trabajo, y que resulta un tanto exculpatoria de las fallas que pueden advertirse, en donde vuelca un lirismo prosopopeico, que desorienta y resta seriedad al empeño, y en la que hace un poco de filosofía colegial, para sacar obviamente de todo ello que es menester una convivencia más estrecha entre los pueblos de América.

La parte sustancial del informe consta de cuatro capítulos desiguales. El primero está dedicado a lo que el autor nombra "La Calidad de Vida en el Hemisferio Occidental". El capítulo segundo está llamado "El Desafío a la Libertad Política y Económica". El tercero lleva el vago nombre de "Organización". "Política y Acción" se denomina el cuarto y, finalmente, una última parte contiene las conclusiones. Se percibe un afán lírico y de ornato en los capitulares, que además no guardan una relación estrecha con el contenido.

En el capítulo primero se trata de explicar, de una manera *sui generis*, el estado de las relaciones que existen entre Estados Unidos y el hemisferio y el porqué de su deterioro. Se examinan más adelante las fuerzas activas que están produciendo cambio, y que inciden en esas relaciones: el crecimiento de la población, el nacionalismo, la juventud, el clero, los militares, los empresarios y la ideología extremista. Debe convenirse en que en el tratamiento de todo esto abundan los lugares comunes y las generalizaciones, las ideas estereotipadas y ya clásicas en el pensamiento norteamericano. Hay que penetrar a fondo en ese mazo de conceptos para extraer el genuino propósito del informante.

El segundo, demasiado breve, aunque lleva un título galano y capcioso, reitera algo muy usual, y que habremos de examinar en detalle: el interés nacional de Estados Unidos se ve amagado por las fuerzas turbadoras del cambio social y político —esto constituye el desafío real

y no el que Rockefeller asigna— y haría bien en prestar atención y enfrentarse a la subversión y al cambio apresurado, de una manera pragmática y efectiva. Esto parece constituir la tesis total.

La tercera porción contiene algunas prescripciones bastante ingenuas, nada novedosas, y que nos proponemos analizar en detalle. Tales recetas, que intentan conducir a mejores relaciones políticas entre Estados Unidos y el resto del hemisferio van desde la creación de puestos nuevos en la administración norteamericana, la mutación de algunos organismos interamericanos existentes —en ocasiones se conforma con proponer cambio de nombre— y la adopción de ciertas conductas y políticas.

Finalmente, la parte cuarta se divide en tres desproporcionados subcapítulos, las relaciones políticas de Estados Unidos en América Latina; la seguridad en el Hemisferio Occidental; y el desarrollo económico y social. De los dos primeros puntos trataremos aquí dejando de lado el último, que toma más del sesenta por ciento del informe y que se refiere al intercambio económico; a la llamada asistencia, en particular a aquella encaminada al desarrollo; a los préstamos; a la inversión privada extranjera y a otras cuestiones menores, de relleno, tales como la conservación de los bosques, la situación de la mujer, la salud, etc.

Las conclusiones resultan inesperadamente flojas, y se desenvuelven en una recomendación para que la Casa Blanca emita una manifestación de política sobre los objetivos de las relaciones con América Latina, a modo de que se conviertan en un ideario estructurado. Esto, como sabemos, lo pretendió efectuar el presidente Nixon en su discurso ante la Asociación Interamericana el pasado noviembre, con dudosos resultados.

El meollo del informe, la tesis que le da cuerpo y lo rige y que se desprende de los no bien coordinados párrafos es que, visto el deterioro de las relaciones con los países del sur y del cual se ha percatado Rockefeller, conviene al interés nacional de Estados Unidos revivir la especial relación que otrora guardaba con los Estados del Hemisferio Occidental y la mejor manera es, manteniendo la “seguridad” de esta parte del mundo, bien sea alentando las sociedades democráticas con ayudas económicas, morales y de otro orden, bien sea creando o mejorando un sistema internacional de mantenimiento del orden, y si la democracia no puede darse en esos países, resulta entonces aceptable como sustituto el orden impuesto por los militares que se adueñen del poder “si los gobiernos de gentes libres no pueden ser eficaces”.

El eje de todo es, pues, el “interés nacional” de Estados Unidos. Pero ¿qué es esa vaga expresión? Ella es nada menos que el apotegma que mide las relaciones exteriores de Norteamérica. Es la divisa, el santo y seña, la palabra clave. Es una especie de “razón de Estado” aplicada al campo internacional, que se puede esgrimir siempre bajo las condiciones más variadas para vindicar una conducta sin mayor expli-

cación. Lo mismo puede servir para estimular la independencia de los pueblos que para reducirlos. Bien examinado, el interés nacional viene a ser la negación misma de la convivencia internacional, pues es la manifestación más descarnada del egoísmo.

Aunque el vocablo es atractivo y posee un contenido emotivo, la verdad es que sólo equivale al axioma de que la nación debe sobrevivir y preservar su identidad. Pero sus apóstoles se han encargado de revestir esta "gran generalización" indefinida con un ropaje cambiante, de tal modo que se le pueden asignar todos los significados útiles en política exterior. Así, a su amparo pueden justificarse bien el aislamiento, ora la cooperación más entusiasta; bien la intervención, o si se quiere, la abstención. Mas este dogma del interés nacional no debe ser interpretado subjetivamente, y sí debe ser consciente de los intereses nacionales de otros: ese es un requerimiento elemental de moral política. De modo que este interés nacional mal puede fundar una justa relación de pueblos, ya que no tiene nada de generoso, ni de comprensivo, ni de inalterable.

Empero, eso del interés nacional Rockefeller lo enuncia en una forma cándida pero bastante cruda.

Así como las otras repúblicas americanas dependen de Estados Unidos para sus requerimientos de bienes de capital, así los Estados Unidos dependen de ellos para proveer un vasto mercado para nuestros productos manufacturados.

¿Qué sucedería —razona— si en treinta años los doscientos millones de habitantes se convierten en seiscientos cuarenta y tres? Si prosigue la tendencia antipática hacia Estados Unidos, llegaría un momento en que este país estaría política y moralmente aislado de parte o de mucho del hemisferio. Si esto ocurriese —concluye— las barreras para el crecimiento colectivo se convertirían en formidables.

Si fracasa el mantenimiento de esa "especial relación" conseguida en otros tiempos —continúa su tesis— ello implicaría el fracaso de la capacidad y responsabilidad de Estados Unidos como gran potencia, se crearía un vacío en el hemisferio y se facilitaría la influencia de poderes extranjeros hostiles sobre la región. Resulta claro entonces que el interés nacional norteamericano requiere el mantenimiento de esa especial relación de que se habla.

La conclusión del Gobernador no puede ser más simplista ni más ruda. Pero para llegar a ella ciertamente no se necesitaba el gran despliegue de la gira, ni los circunloquios que adornan su informe. Pero ¿es ese interés, así expresado, una base noble y duradera para fincar sobre él un nuevo tipo de relaciones, como se pretende? ¿Acaso no sería mejor utilizar como elementos permanentes y creadores la decencia, la prudencia, la tolerancia, la paciencia, la buena voluntad, el talento para comprender que el cambio acelerado debe ya tener lugar.

y otros valores? La aplicación de principios oportunistas, o de instrumentos de dominación política sólo son buenos ocasionalmente, pero a la larga producen resentimiento, animadversión, desconfianza y tribulaciones y acaban destruyendo la falsa estructura que sobre ellos se hubiese fincado.

Las propuestas de acción y de cambio contenidas en el informe son bastante simplistas, pero poco convincentes, y dejan entrever la inconformidad con el método existente para manejar las relaciones hemisféricas y la aprensión respecto a los cambios que puedan tener lugar para sacudir las instituciones que se han vuelto decrépitas. Todas esas proposiciones se inspiran en la consecución del interés nacional.

Confiesa que no existe —y probablemente no la ha habido desde hace largo tiempo— una formulación clara de objetivos hacia América Latina. Hay además exceso de burocratismo en el manejo de esas relaciones en el Departamento de Estado. Deben crearse entonces órganos de decisión, y para Rockefeller, bastaría con designar a un secretario de asuntos del Hemisferio Occidental dentro de la administración americana —Carlos Pereyra no hubiese dejado de llamarlo “ministro de colonias”— naturalmente, aparte e independientemente del Secretario de Estado. Este funcionario se vería asistido por secretarios adjuntos para el Mercomún Centroamericano, la ALALC y las naciones del Caribe. Al parejo, propone se cree, dentro de esa entelequia complicada que es el Consejo de Seguridad de Estados Unidos, un director de política para el Hemisferio Occidental. Simultáneamente se habría de fundar un órgano en la Secretaría de la Presidencia para el desarrollo económico y social de América Latina, que sustituye a la ADI del Departamento de Estado, y con el propósito ostensible de separar lo financiero de lo diplomático.

Como complemento de todo lo anterior, habría de establecerse un Instituto de Asuntos del Hemisferio Occidental, dependiente del órgano nombrado últimamente, para estudios y programas económicos y sociales de carácter específico, relativos a cada nación, y los cuales serían discutidos con el Secretario de Asuntos Hemisféricos. De hecho, con este cuerpo se eliminaría al CIAP, pues saldría sobrando. Tendría él, además, dos organismos dependientes, el Instituto para Educación, Ciencia y Cultura y una Corporación para el Desarrollo Rural Interamericano. Éstos, desde luego, desplazarían implícitamente a ciertas instituciones de la OEA.

Finalmente, entre las estructuras administrativas propuestas en el informe figuraría el CIPE, o sea la Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero —una especie de reemplazo de la ADI en lo que se refiere a las inversiones en el campo del sector privado. Para redondear todo este nuevo aparato, se propone crear una comisión conjunta del Congreso para coordinar la política legislativa que tenga que ver con asuntos del hemisferio.

Todas estas proposiciones son, desde luego, de muy buena fe, pero se antojan irrealizables. El mismo Gobernador, con su conocimiento práctico, debería haber advertido lo difícil que es alterar la organización administrativa de Estados Unidos. Las sugerencias suenan a utopía. Pero aun estando al alcance de la mano, es de dudarse que las reformas pudieran reflejarse en un mejor nivel de relaciones interamericanas.

El simple arreglo de estructuras secundarias no inspirado en un genuino cambio espiritual y moral no llevaría a nada, como no sea enredar la maraña burocrática. La experiencia enseña que se consigue mucho más con una declaración enfática del jefe del Estado, plena de comprensión y de buena voluntad, y que entrañe valor, convicciones y determinación, en la cual se expresara un cambio de frente definitivo en la actitud hacia estos países. La "Política del Buen Vecino" es un ejemplo elocuente de hasta dónde se puede llegar con un pronunciamiento de esos. Las mutaciones en la organización vendrían por añadidura, como consecuencia natural.

A Rockefeller le parece que la OEA es todavía, a estas alturas, una organización efectiva, y le atribuye nada menos que el carácter de fuerza constructiva. Considera que en lo tocante a la seguridad colectiva —o como deba llamarse— la OEA podría desempeñar una función aún más importante. Por ello recomienda con énfasis que Estados Unidos otorgue su completo y decidido apoyo a esta organización regional, a sus actividades políticas, sociales y económicas, de educación, ciencia y cultura. Hasta ahí la instancia del Gobernador resulta inocua, si bien pudiera ponerse en duda la utilidad de la supervivencia de la Organización de Estados Americanos.

Pero entre esas premisas de carácter rutinario y apaciguador aparece una propuesta bastante alarmante: la creación de una nueva y peligrosa entelequia: un Consejo de Seguridad del Hemisferio Occidental compuesto de civiles, para enfrentarse a la subversión o al cambio violento de las estructuras políticas y sociales, y que sustituiría a la Comisión Consultiva Especial sobre Seguridad de la OEA que tiene —por fortuna— sólo una misión asesora limitada. Es ésta una idea persistente en los últimos tiempos en la conciencia de los dirigentes norteamericanos, sobresaltados por la posibilidad de una mudanza del *status quo* tradicional. Ni que decir que esto equivale a una nueva Santa Alianza, presidida a sabor por Estados Unidos, y que entraña además la resurrección de esa idea de la fuerza policial interamericana, de represión, y que resulta inaceptable ahora y siempre, no sólo porque constituye la negación misma del principio básico, el supuesto imprescindible que arma y hace posible la convivencia interamericana y que es la norma de la no intervención, sino porque representa además un amago siniestro y cotidiano para cualquier país de los nuestros. No es difícil imaginar la tentación de emplear el tal Consejo a la menor provoca-

ción, para amordazar aun los más justos alientos libertarios, o de protesta contra la opresión.

Esto sólo revela lo inconsecuente y lo miope de las tesis del señor Rockefeller, fundadas en ideas inadmisibles y obsoletas, y en información incorrecta o imprudente, y que de manera alguna pueden favorecer la causa hemisférica, ni mejorar la atmósfera hacia su país.

Creemos que ello, además de ir en contradicción con ciertos principios de coexistencia digna que postula en su fecundo prólogo y en algunas otras partes dispersas de su reseña, representa una regresión, una vuelta a un pasado desagradable, que precisamente ha causado la escisión que preocupa a Nelson Rockefeller. Pero hay aún más: no vacila en recomendar que se provea de armas modernas a los militares de los países latinoamericanos, para aplastar así cualquier posible amenaza al "orden establecido".

Creo que estos breves comentarios bastan para darse una idea del sentido y de los posibles alcances del informe Rockefeller en la parte de las relaciones políticas con las naciones latinoamericanas. La conclusión que se deriva de ellos no puede ser más obvia: El informe no puede tomarse en serio. No aporta nada constructivo ni nada nuevo para la buena coexistencia en el hemisferio, ni induce a conductas originales y novedosas que puedan mejorar y hacer más apetecible la política de Estados Unidos hacia América Latina. No suprime las actitudes tutelares. Sólo trae a la mente el abismo, que tiende a ahondarse, entre una gran nación y sus pequeñas acompañantes del continente. Hace ver una vez más que debemos resignarnos, todavía por largo tiempo, a la incomprensión frente al apremio del cambio vital de circunstancias, a continuar contemplando estructuras envejecidas, a aceptar la represión como regla válida y a postergar para lejos cualquier noción de convivir como iguales con la potencia mayor.

El informe Rockefeller, como plan de acción, en lugar de alentar y abrir la puerta a la expectación creadora, deja un sentimiento de frustración, de pesimismo y de desencanto, lo que es lamentable en estas dificultosas épocas.

Las relaciones militares y de seguridad

MARIO } OJEDA GÓMEZ
El Colegio de México

EL 15 DE JUNIO DE 1940, ante la inminente extensión de la guerra mundial al continente americano, el presidente Roosevelt envió para consulta a los miembros de su gabinete un memorándum en el que se sugerían las bases para una política hacia Latinoamérica. El autor del memorándum era el joven heredero John A. Rockefeller, cuyos intereses en los asuntos latinoamericanos lo habían llevado a someter