

RESEÑAS DE LIBROS

DAVID GREEN, *The Containment of Latin America*. Chicago, Quadrangle Books, 1971. 380 pp.

“Una historia de los mitos y realidades de la política del Buen Vecino.” Este subtítulo indica sintéticamente cuál es el contenido del libro. D. Green trata de demostrar a lo largo de 11 capítulos que la política latinoamericana diseñada por los *New Dealers* ha sido modificada y malinterpretada al igual por norteamericanos y latinoamericanos. A la muerte de Roosevelt pulularon por toda América Latina los panegíricos al hombre que había personificado en sí mismo al Buen Vecino; el vecino que, en palabras del mismo Roosevelt, “se respeta a sí mismo con resolución y, por esto mismo, respeta los derechos de otros; el vecino que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de sus acuerdos en y con un mundo de vecinos”. Al escuchar este aplauso general, los historiadores han llegado a la conclusión de que la política del Buen Vecino fue un éxito. Los desacuerdos surgidos entre ellos se han centrado más en la originalidad de Roosevelt al desplegar esa política que en el éxito al ponerla en práctica. Han coincidido, por otro lado, en lo que respecta a las razones del éxito de Roosevelt. Inicialmente la política del Buen Vecino constituía un abandono del viejo enfoque del “garrote”, pues enarbolaba la doctrina de la No intervención en los asuntos latinoamericanos. Pero este enfoque era tan sólo una política negativa. Hacia fines de los treinta Roosevelt la complementó con medidas más positivas dirigidas a ayudar al desarrollo de los países latinoamericanos. Fue esta segunda política del Buen Vecino lo que condujo a la exaltación de su autor en el área.

El gradual y progresivo deterioro de las relaciones interamericanas durante la posguerra reforzó aún más la imagen de éxito asociada a las políticas de Roosevelt. El accidentado viaje de Nixon a América Latina en 1958 demostró a las claras cuánto había declinado la unidad hemisférica. La “Alianza para el Progreso” de Kennedy era un intento por revivir y poner al día la política del Buen Vecino. Paradójicamente, sin embargo, estos desarrollos evidenciaban, por un lado, el fracaso de la elogiada política, y por otro, ponían al descubierto sus verdaderas intenciones.

La política del Buen Vecino estaba diseñada para contrarrestar el creciente nacionalismo en América Latina. El autor describe a grandes rasgos el desarrollo de la política norteamericana hacia la región desde la formulación de la doctrina Monroe en 1823, una política que tuvo como idea directriz la formación de una comunidad interamericana de intereses. La idea nunca tuvo viabilidad. El resentimiento latinoamericano suscitado por las políticas de Teodoro Roosevelt y sus sucesores se aunó a la tendencia, durante los veinte, hacia el autoritarismo antiparlamentario en la región. Los brotes de nacionalismo en el área exigían una redefinición radical de las políticas norteamericanas y Hoover mostró ser incapaz para llevarla a cabo. La administración de F. D. Roosevelt señaló un viraje al renunciar a la intervención militar. Sin embargo, respondió a la crisis sobre una base tradicional, sobre el supuesto de que los intereses de EU en el hemisferio debía ser preservados mediante un *fiat* unilateral. En la crisis cubana de 1933, por ejemplo, protegió la estructura económica y social existente en Cuba contra la amenaza de un cambio revolucionario.

El autor señala la motivación doméstica de la nueva política hacia latinoamérica: la necesidad de contar con el abastecimiento de materias primas y con el acceso a los mercados de América Latina para la recuperación de la economía norteamericana. Sólo que la demanda de mayor cooperación económica de la región requería, como compensación, hacerle concesiones a su nacionalismo, lo cual ponía eventualmente en entredicho los intereses inmediatos de los acreedores e inversionistas norteamericanos. El enfrentamiento entre éstos y los *New Dealers* tuvo su más crítica expresión durante la expropiación del petróleo en Bolivia y, sobre todo, en México. El conflicto dejó bien claro que los latinoamericanos demandaban dos cosas de los EU: una mayor autoridad en sus decisiones económicas y una mayor participación en la riqueza producida por sus recursos. El gobierno norteamericano había demostrado su escasa disposición a defender intereses privados inmediatos cuando estaban en juego intereses nacionales como el mantenimiento de la autoridad deseada tanto en la toma de decisiones como en la riqueza regionales. La política del Buen Vecino debía encontrar un camino para preservar la posición de los EU sin antagonizar o sin darle rienda suelta a los nacionalismos de América Latina. A principios de 1940 Roosevelt definió la nueva técnica: "Dadles participación: ellos (los latinoamericanos) creen que son tan buenos como nosotros, y muchos lo son." Este principio de reciprocidad rigió las negociaciones que pusieron fin a la crisis con México. La fórmula parecía armonizar los intereses privados norteamericanos y las necesidades latinoamericanas de desarrollo con los intereses más amplios de los EU y del Nuevo Trato. Conjuro también las amenazas del Eje al conceder a los aliados latinoamericanos una mayor participación en la responsabilidad en los asuntos regionales.

Como señala el autor, hasta 1941 la nueva política sólo era multilateral

en su fachada. El Banco Interamericano, instrumento clave del financiamiento multilateral, estaba virtualmente muerto debido al excepticismo combinado de norteamericanos y latinoamericanos. La Comisión de Desarrollo Interamericano había restringido su actividad a proyectos "no competitivos" para las empresas norteamericanas en el área. El Eximbank, adicto a los intereses de banqueros estadounidenses, era el único instrumento disponible de financiamiento. En suma, la nueva política constituía un esfuerzo más sutil de los EU para controlar el desarrollo económico y social de América Latina mediante la acción unilateral.

La retórica de la "alianza hemisférica" durante la guerra ha oscurecido los efectos de ésta sobre las relaciones interamericanas. La guerra no sólo acabó por demoler el enfoque multilateral de los *New Dealers* sino que ayudó a mantener y fortalecer la tradicional posición de influencia de los EU en la naturaleza y dirección del desarrollo económico latinoamericano. La máquina de guerra norteamericana dependía en tal forma de buen número de recursos estratégicos latinoamericanos que la actividad económica de la región debía ser dirigida hacia la satisfacción de las necesidades de la guerra. Esto significó en la práctica posponer los proyectos a largo plazo para el fin de la guerra, y restringir o discontinuar los existentes. D. Green describe con detalle el desequilibrio evidente en las relaciones de intercambio entre EU y América Latina. La incapacidad de EU para asistir el desarrollo de América Latina coincidió con sus esfuerzos particularmente intensos por asegurarse las materias estratégicas de la región. El balance último fue un agravamiento de la dependencia latinoamericana respecto de la economía norteamericana, al precio de una inflación creciente y de severas dislocaciones en las economías de muchos países del área. Así, los esfuerzos nacionalistas de la preguerra se vieron bloqueados durante la guerra.

El resultado a largo plazo de las políticas seguidas por la administración de Roosevelt fue una intensificación del choque entre los intereses de los nacionalistas latinoamericanos y los intereses estadounidenses. La Conferencia de Chapultepec, a cuyo análisis dedica el autor dos magníficos capítulos, sacó a flote los profundos y frecuentes desacuerdos entre ambas partes. La Conferencia representó una "victoria" para los encargados de la política de EU, pero una victoria impuesta por un poder económico incuestionable y no por la conversión de los latinoamericanos disidentes. El nacionalismo económico latinoamericano sólo había sido temporalmente frustrado. El fracaso del multilateralismo conducía nuevamente a los gobiernos de América Latina a adoptar la única alternativa que les quedaba para salir del subdesarrollo. El enfoque antinacionalista y antiestatista hacia América Latina concebido por el gobierno de los EU puso claramente de manifiesto que el enemigo nacional de los intereses norteamericanos en el hemisferio no era el comunismo internacional sino el nacional nativo.

El autor dedica los tres últimos capítulos al examen de la política norteamericana hacia América Latina en la era de Truman. La política de la administración Truman se centró en la idea de un "hemisferio cerrado en un mundo abierto". Pero dentro del hemisferio quedaba sin solución el problema planteado por el peronismo. Si los EU pudieran superar la amenaza disruptiva del nacionalismo peronista y controlar la posibilidad de una tendencia hacia el nacionalismo y el estatismo en América Latina, asegurando así un hemisferio abierto a la empresa privada norteamericana, podrían encaminarse hacia la construcción de una centuria americana en América Latina, y quizá en todo el mundo. Para ello EU necesitaba crear, en palabras de N. Rockefeller, un "grupo sólido". Sin embargo, la creación de ese frente unido requería neutralizar la amenaza del nacionalismo revolucionario en la región. En los capítulos 9 y 10 el autor analiza la política "conciliatoria" seguida con respecto al peronismo, considerado por él como la personificación clave del nacionalismo en América Latina. Finalmente, en las conferencias de Río y de Bogotá los EU formalizan el sistema de un hemisferio cerrado en un Mundo Abierto, mismo que invertía el orden de prioridades de América Latina por el de los EU. Con ello se estaba implementando el presupuesto histórico de la política del Buen Vecino, de que "la estabilidad política del hemisferio bajo el liderazgo de los EU debía preceder y en última instancia gobernar la naturaleza del desarrollo económico de América Latina".

En el epílogo, el autor recapitula las ideas centrales de su estudio proyectándolas hacia las décadas de la posguerra. La política del Buen Vecino tuvo éxito al asegurar la dominación norteamericana en América Latina. Pero fracasó en su intento por ganar la aquiescencia latinoamericana en el arreglo. Los sucesores de Roosevelt no lograron convencer a los países de la región de que la política del Buen Vecino era realmente una política de benevolencia institucionalizada. Y lo que es más importante, fracasaron en su propósito de superar u obviar la necesidad en América Latina de un nacionalismo revolucionario. Por el contrario, después de las conferencias de Río y de Bogotá, los movimientos nacionalistas se extendieron por toda el área. Conforme los EU incrementaron su intervencionismo antinacionalista se hizo más evidente todavía que el enfoque de la buena voluntad había conducido a una *política de contención de América Latina*.

Este desarrollo implicaba más de un aspecto irónico. En primer lugar, el golpe militar en Guatemala (1954) vino a demostrar que el nacionalismo latinoamericano alcanzaba el rango de enemigo que se había adscrito originalmente al comunismo cuando se articuló la política de contención en Europa y Asia. En segundo lugar, la política del Buen Vecino no sólo afectaba la naturaleza del desarrollo económico de América Latina sino también su desarrollo político. Los hacedores de esa política consideraron que la estabilidad política era el prerequisite de un sano desarrollo económico.

Pero a mediados de los cincuentas se vio que la dependencia económica de América Latina alimentada por los EU minaba seriamente la estabilidad política. En tercer lugar, el contenido básico del enfoque del Buen Vecino era que los EU preferían aliados en el hemisferio occidental que fueran dependientes y *débiles* y no, como supuso algún autor, que fueran a la vez dependientes y poderosos.

D. Green cumple airoosamente su cometido. La información proporcionada es tan elocuente que el lector puede fácilmente arribar a las mismas o parecidas conclusiones que el autor. El análisis se basa mayormente en fuentes primarias: documentos del Departamento de Estado, notas diplomáticas y epístolas de embajadores, memorándums, informes, reportes, proyectos de tratados, resoluciones, leyes, etc. Sólo en menor medida el autor cita trabajos académicos.

La amplitud de la documentación en ningún momento estorba el desarrollo y progresión del análisis histórico. Aun cuando dos o tres capítulos consideren diferentes aspectos de un mismo asunto, el discurso no se estanca y el lector siente que cada capítulo lo lleva adelante en el estudio de un periodo de aproximadamente 20 años. En otras palabras, lo que el libro gana en solidez no lo pierde en fluidez, y se lo lee con atención creciente.

A la vasta información se añade la amplitud del enfoque. Aun cuando, curiosamente, nunca aparece el texto original que consagró la política del Buen Vecino, ésta es interpretada a la luz de las instancias globales en que se desarrolló —gran depresión, preguerra, guerra y sus secuelas en el reacomodo de las fuerzas mundiales— y no únicamente en términos de los requerimientos regionales y domésticos. El enfoque de la buena vecindad cobra así su verdadera significación, nacional e internacional. Aun sin haberse adentrado expresamente en los avatares del Nuevo Trato, el autor nos proporciona una imagen de la política del Buen Vecino cuyas tensiones y ambivalencias guardan una estrecha relación con las que caracterizaron a las políticas de los *New Dealers*.

El mayor mérito del libro reside, indiscutiblemente, en haber desmitificado la política del Buen Vecino y en haberla reducido a sus justas proporciones. La empresa no era pequeña, sobre todo si se tiene en cuenta la creencia generalizada, entre doctos y profanos por igual, de que esa política lo fue de conveniencia para con América Latina. En cierto sentido podría afirmarse que D. Green ofrece con esta obra un aporte valioso al acervo de trabajos llevados a cabo por los historiadores llamados "revisionistas": el libro contribuye a elucidar lo que fue el Nuevo Trato con respecto a los países allende el Bravo.

JOSÉ TREVIÑO BOTTI
El Colegio de México