

EL "LIDERAZGO ENCUBIERTO" DE EISENHOWER*

Alfredo J. Rehren

En este trabajo se analizan las relaciones entre Chile y los Estados Unidos en los sesenta, en el contexto de la lógica de la Guerra Fría y de la amenaza de la revolución cubana que dominaba la política exterior de ese país hacia la región.

Específicamente se examina el período de Eisenhower y las consecuencias de su visita a Chile, que en opinión del autor determinó el cambio de la política de la nación del Norte hacia América Latina. Este Presidente, impactado por una realidad que desconocía, tuvo la habilidad para implementar acciones innovadoras. En este sentido, se destaca su estilo para manejar la política exterior denominado de "liderazgo encubierto". De esta manera, si bien hacia algunos mostraba su adhesión a los principios de no intervención directa, simultáneamente usaba una "estrategia encubierta" de intervencionismo colectivo, estimulando reformas sociales mediante el establecimiento de una infraestructura organizativa y la utilización de instrumentos como el BID, y fomentando otras iniciativas como la Alianza para el Progreso que sería implementada más tarde.

El Presidente Eisenhower llegó a Chile el 1° de Marzo de 1960 como parte de una visita programada a América Latina, cuando su administración estaba por terminar. Su viaje incluyó cuatro de los países más importantes del continente: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, todos los cuales gozaban en ese momento de gobiernos democráticos. Al recibirlo, en su discurso de bienvenida, el Presidente Jorge

*Esta es una versión revisada del trabajo presentado en el "Dwight D. Eisenhower Symposium", efectuado en Gettysburg College, Pennsylvania, del 11 al 13 de octubre de 1990, con motivo de la celebración del centenario del nacimiento del Presidente Eisenhower. Su original aparecerá próximamente en un libro editado por Shirley Anne Warshaw. La investigación se realizó en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y en el National Archive, Washington, D.C. Su preparación fue posible gracias a la Fundación Tinker y Lampadia que financiaron mi estadía en los Centros de Estudios Latinoamericanos de las Universidades de Brown y Connecticut, como profesor e investigador asociado durante 1990-91. Quiero agradecer a los profesores Hugh M. Hamill, Thomas Paterson y Thomas E. Skidmore por sus útiles comentarios y sugerencias al manuscrito original. Como siempre, las opiniones aquí vertidas son de mi exclusiva responsabilidad y en nada comprometen a las instituciones y personas anteriormente mencionadas.

Alessandri insistió en eliminar la "sospecha, miedo y reticencia" que permeaban las relaciones chileno-estadounidenses antes de que se pudiera intentar establecer una relación de mayor confianza entre ambos países. Un reciente estudio acerca de la evolución de estas relaciones después de la Segunda Guerra Mundial las ha caracterizado como "una amistad esquivia".¹

Los estudios revisionistas han elogiado el estilo de liderazgo de Eisenhower por su conducción de las relaciones exteriores de los Estados Unidos durante la Guerra Fría y su éxito en resolver crisis internacionales, como las de Corea y China. También, entre los principales logros que se atribuyen a Eisenhower figuran sus advertencias tempranas en contra de los peligros potenciales que encerraba el creciente complejo industrial-militar, su importante papel en la limitación de los gastos de defensa y su constante oposición a que los Estados Unidos se involucraran en operaciones militares en gran escala en Vietnam. Sin embargo, esta perspectiva ha sido cuestionada por recientes estudios académicos sobre el papel del liderazgo de Eisenhower en el manejo de los acontecimientos políticos del Tercer Mundo. Los antirevisionistas han sugerido que las políticas de Eisenhower restaban importancia a los factores sociales y económicos para confrontar el cambio político en América Latina. Al insertar intentos de sublevaciones revolucionarias u otros que fueron exitosos, como la revolución cubana en el contexto de la Guerra Fría, Eisenhower fracasó en la implementación de políticas apropiadas y oportunas que llegaran hasta las raíces del descontento político.²

Del mismo modo, hay dos interpretaciones que han dominado el debate sobre el estilo de liderazgo de Eisenhower. James D. Barber, en su estimulante libro sobre el desempeño presidencial, clasificó a Eisenhower como poseedor de un carácter pasivo-negativo. Sin embargo, advirtió que Eisenhower podría no caer estrictamente dentro de esta categoría. Ciertos aspectos de su desempeño requerirían un análisis más en profundidad. De acuerdo con esta perspectiva, el desprecio de Eisenhower por la política partidista, su

¹Gisela Silva, *Jorge Alessandri, su pensamiento político*, (Santiago de Chile, 1985), pp. 147-8; Herald Muñoz y Carlos Portales, *Las relaciones entre Chile y los Estados Unidos: historia de una amistad esquivia*, (Santiago de Chile, 1987).

²Ver Robert J. Mc Mahon, "Eisenhower and Third World Nationalism: a Critique of the Revisionists", *Political Science Quarterly* 3 (1968), pp. 453-473; Steven G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anti-Communism*, (Chapel Hill, 1988), p. 177; Burton I. Kaufman, *Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953-1961*, (Baltimore, 1982).

autodisciplina y sentido del deber, "revitalizaron la confianza nacional casi a pesar de sí mismo". No obstante, al encerrarse en sus principios y virtudes personales, Eisenhower habría escondido su inhabilidad para producir y usar el poder presidencial con el fin de "estimular una tensión creativa". Un punto de vista diferente plantea Fred S. Greenstein, quien ha resaltado el exitoso uso de una estrategia encubierta por parte de Eisenhower, tanto en los asuntos nacionales como internacionales. De acuerdo a Greenstein, su uso instrumental del lenguaje, su rechazo a enfrentarse públicamente con personalidades (pero haciéndolo privadamente) y su uso de la delegación selectiva y otras técnicas organizacionales indican la existencia de un estilo de liderazgo "activo" bien disimulado. Así, no sólo hay evaluaciones contradictorias de los logros de Eisenhower en política exterior, sino diversas interpretaciones sobre su estilo de liderazgo que pueden ayudar a esclarecer la naturaleza de esas políticas. Como ha concluido correctamente Greenstein, "el estudio de cómo Eisenhower manejó su liderazgo ha comenzado recién".³

Las relaciones entre Chile y los Estados Unidos en los años 60 deben colocarse en el contexto de la lógica de Guerra Fría que dominaba la política exterior estadounidense hacia la región y las tensiones provocadas por la revolución cubana en las relaciones interamericanas.

Los gobiernos de Carlos Ibáñez (1952-1958) y Jorge Alessandri (1958-1964), movidos por un profundo nacionalismo y preocupación por el no intervencionismo, desplegaron señales de creciente autonomía frente al papel hegemónico de los Estados Unidos en la región. Caracterizada por gran desigualdad social y poca participación de las masas en el proceso político, la democracia chilena tradicional necesitaba urgentemente promover reformas estructurales e implementar políticas redistributivas frente a una movilización creciente y a un desplazamiento hacia la izquierda del electorado chileno. Mientras que para la izquierda chilena —la alianza de los partidos Socialista y Comunista chilenos en el Frente de Acción Popular (FRAP)— la revolución cubana era un ejemplo para ser imitado por los chilenos, como una alternativa política real a la pobreza causada por el capitalismo; para los Estados Unidos el castrismo amenazaba su hegemomo-

³James D. Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, (Englewoods Cliffs, N.J., 1985); Fred I. Greenstein, *The Hidden-Hand Presidency: Eisenhower as Leader*, (New York, 1982), p. 248.

nía, sus intereses económicos y la estabilidad política de la región. El antiamericanismo entre los pobres de Chile y de América Latina surgió como resultado de una aparente falta de compromiso por el cambio social de parte de los Estados Unidos. Simultáneamente, una Unión Soviética agresiva, que había fortalecido sus lazos económicos y su papel político en la región, hizo surgir preguntas sobre el liderazgo de los Estados Unidos y la necesidad de atraer inversión privada estadounidense, para superar los problemas del desarrollo. En ese tiempo, la supervivencia política de las elites tradicionales chilenas y por largo tiempo aliadas de las políticas de los Estados Unidos en el área, bien representadas en el gobierno de Alessandri, parecía en peligro. La paradoja para los Estados Unidos era que "la no intervención y el estímulo del capitalismo de libre empresa no eran capaces de contribuir a unas relaciones amistosas de largo plazo con Chile".⁴

Este artículo discute los logros y el impacto de la visita de Eisenhower en las relaciones chileno-estadounidenses y examina su estilo de liderazgo y su desempeño a la luz de las dos interpretaciones resumidas anteriormente. Argumenta que, a pesar del fracaso de Eisenhower para mejorar las relaciones entre Chile y los Estados Unidos, su percepción del papel ejercido tradicionalmente por este último país en América Latina sufrió una profunda transformación en el curso del viaje. Sugiere que su visita a Chile fue particularmente determinante en reforzar una tendencia existente hacia la justificación y diseño de una nueva política de los Estados Unidos, que sería plenamente implementada bajo Kennedy como la Alianza para el Progreso. El artículo también pone de relieve cómo el desempeño de Eisenhower desplegó un potencial para ser tremendamente adaptable e innovador en su respuesta a una nueva realidad, sin carecer de flexibilidad e iniciativa. Mientras públicamente fortalecía los principios de no intervención en el trato con Castro, Eisenhower, en forma simultánea, usaba una "estrategia encubierta", transformando una preocupación por el no intervencionismo en un programa disimulado de manipulación para estimular reformas sociales.

El viaje de Eisenhower intentó fortalecer su posición de poder para la cumbre de París de 1960, con el premier soviético Nikita Krushev, demostrándole a Moscú que contaba con el apoyo de los

⁴Frederick B. Pike, *Chile and the United States, 1860-1962; the Emergence of Chile's Social Crisis and the Challenge to United States Diplomacy*, (Notre Dame, 1963), 304. Ver también Ernst Halperin, *Nationalism and Communism in Chile*, (Cambridge, 1965).

gobiernos democráticos de los países más grandes e influyentes de América Latina:

"Una de mis metas al venir a América del Sur es consultar con los Jefes de Estado sobre los muchos problemas que confunden al mundo hoy. He venido sinceramente inspirado para ser receptivo a los puntos de vista de nuestros vecinos, a fin de ir a París con una clara comprensión de su posición. Estamos buscando maneras de fortalecer la amistad y cooperación entre nuestras dos naciones y las del hemisferio. Queremos aprender acerca del desarrollo económico de Chile y de la efectividad de nuestros programas de ayuda entregados a través de instituciones financieras oficiales y privadas".⁵

Pero Eisenhower también reconoció el potencial de Fidel Castro para convertirse en el héroe de las masas en muchas naciones latinoamericanas:

"A principios de 1960 ya no había dudas en la administración de que 'había que hacer algo'. Las preguntas eran: ¿qué, cuándo y bajo qué circunstancias...? Se precisaba una acción colectiva (y) decidí que había llegado el tiempo de efectuar un viaje presidencial a América del Sur. Chile fue incluido en un serio esfuerzo por aprender".⁶

En la declaración conjunta, firmada por los Presidentes Eisenhower y Alessandri, se concluyó que Chile y los Estados Unidos deberían colaborar en organizaciones internacionales, fortalecer el sistema interamericano, contribuir al respeto de los derechos humanos, promover la democracia representativa y guiarse por el principio de no intervención en asuntos externos. Además, ambos países acordaron detener una creciente carrera armamentista en América Latina y provocar el desarrollo económico atrayendo la inversión pública y privada. Esencial para los objetivos políticos de Eisenhower fue el hecho de que el castrismo tenía que ser "repudiado por las naciones

⁵Discurso del Presidente Eisenhower en La Moneda, Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria de 1960*, (Santiago, 1960), p. 53. En una carta enviada después a Eisenhower, el 6 de Junio de 1960, Alessandri "lamentó sinceramente que (la cumbre de París) no disminuyera las tensiones mundiales", en: República de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Oficios ordinarios recibidos*, Vol. 1, (Santiago, 1960).

⁶Dwight D. Eisenhower, *The White House Years: Waging Peace, 1956-1961*, (New York, 1965), p. 525. El viaje de Eisenhower a América Latina careció de una planificación previa. La documentación confidencial enviada desde la Embajada de Chile en Washington al Ministerio de Relaciones Exteriores no menciona esta visita sino a mediados de febrero, dos semanas antes de que llegara a Santiago.

del continente latinoamericano" y que si ello no se hacía, se cortaría el aumento de la inversión privada en América Latina. Si bien la tradicional política de no intervención fue sostenida públicamente, Eisenhower "urgió a los líderes sobre la necesidad de reformas sociales internas, si es que la ayuda estadounidense iba a ser verdaderamente útil".⁷

¿Repudió Alessandri al castrismo e implementó las reformas sociales que respondían a esos objetivos de política? La evidencia sugiere que Eisenhower no fue capaz de influir en Alessandri sobre el tema cubano. A pesar de la amistosa afirmación de Eisenhower sobre su intención de "construir una relación confiable cumpliendo con los principios de no intervención" y a la positiva impresión de su personalidad, Alessandri no se movió para condenar a Cuba. El felicitó a Eisenhower por su "extraordinario atractivo personal (y) por la humildad y simplicidad" de sus maneras. En La Moneda le expresó sentimientos parecidos: "Ud. se ha ganado el afecto de todos los chilenos con su simpatía personal, modestia, franqueza y humildad, que es el mejor lenguaje con el cual ha comunicado sus ideales". Pero mientras Eisenhower fue cuidadoso para transmitir su cálida imagen de Jefe de Estado, pronunciando discursos benignos, instruyó al Secretario Herter para ser más agresivo. En una reunión con su colega chileno, Herter argumentó que "el mundo estaba dividido en dos bandos, y uno de ellos intenta controlarlo todo. Pero estamos decididos a detenerlo".⁸

Alessandri rompió relaciones diplomáticas con Cuba sólo en agosto de 1964, el último mes de su gobierno. Gran parte del peso de la resistencia, sin embargo, fue cargado durante la administración de Kennedy. Chile no condenó a Cuba en la reunión de 1960 en la OEA, en Costa Rica. Alessandri resistió la presión del enviado especial Adlai Stevenson, en 1961, y de Dean Rusk, en Punta del Este, en 1962, para excluir a Cuba de la OEA. Finalmente, el mismo Kennedy no fue capaz de persuadir a Alessandri para romper relaciones con Cuba durante su viaje a Washington en diciembre de 1962. Sólo se sintió presionado por la resolución adoptada en la conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores en Washington, en julio de 1964,

⁷Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria de 1960*, 71, Eisenhower, *The White House Years*, op. cit., p. 531.

⁸Carta dirigida a Eisenhower el día que dejó Chile (2 de marzo de 1960), Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria de 1960*, pp. 67, 70-71.

si bien Chile actuó en contra de ella. Durante todo ese período, Chile mantuvo relaciones comerciales con Cuba y Alessandri se opuso al embargo, con el motivo de que lanzaría a Cuba dentro de la esfera de influencia de la Unión Soviética.⁹

Si bien Alessandri y Eisenhower compartían una perspectiva similar del mundo, sus percepciones sobre Cuba y el comunismo eran muy diferentes. Luego de asumir el poder en diciembre de 1958, Alessandri se identificó con las metas políticas, sociales y económicas que los Estados Unidos intentaban cumplir en el hemisferio: Como resultado, esperaba un proceso de colaboración mutua entre ambos países. Recibió bien el discurso sobre el estado de la nación de 1959, en el cual Eisenhower reveló su interés y preocupación por el desarrollo económico del hemisferio. Sin embargo, antes de ser elegido a la presidencia, Alessandri dio muestras de tener una visión fuertemente independiente sobre la política exterior. Mientras fue Senador se presentó como un celoso guardián de su propia independencia política y "mil veces más", de la de su propio país: "Debemos considerar primero el interés de Chile", dijo en el Senado en julio de 1957, al discutirse allí sobre asuntos hemisféricos. Del mismo modo, tratando de mantener distancia de los Estados Unidos, en la inauguración de su campaña presidencial, en octubre de 1957, indicó que "tener una estrecha amistad con otros países no significa amarrar el futuro del país a soluciones colectivas e indiscriminadas". Esta declaración ya significaba un retroceso para la futura política de intervencionismo colectivo de Eisenhower. Y en enero de 1959, después del estallido de la revolución cubana, Alessandri se apresuró a declarar que no tocaría el tema del comunismo en Cuba, sobre la base de que era un problema interno de un Estado soberano. Su posición en contra del intervencionismo fue reforzada en la Conferencia Interamericana de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago, en agosto de 1959: "Los países, como los individuos, son celosos de su soberanía. Si queremos que prevalezca la libertad en América, dejemos que cada nación se ocupe de su propio destino". Un examen detallado de las declaraciones de Alessandri garantizaban su oposición a las sanciones en contra de Cuba. Más todavía, el conocimiento de la política de

⁹Ver Muñoz y Portales, *Las relaciones entre Chile y los Estados Unidos*, op. cit., p. 57-59; Arturo Olavarría Bravo, *Chile entre dos Alessandri: Memorias Políticas*, Vol. III, (Santiago, 1965), pp. 89-98; Enrique Bernstein, *recuerdos de un diplomático: el honor de representar a Chile, 1957-1965*, Vol. II, (Santiago, 1986), pp. 101-119; Miles D. Wolpin, *Cuban Foreign Policy and Chilean Politics*, (Lexington, Massachusetts, 1972), pp. 113-121.

neutralidad seguida por Chile en asuntos externos, especialmente en contra de los intentos estadounidenses para forzar a Chile a romper con los países del Eje y tomar partido por los aliados a principios de la Segunda Guerra Mundial, constituía otra clave importante para añadir a la postura personal de Alessandri.¹⁰

En la decisión de Alessandri sobre Cuba no sólo pesó su prestigio de independencia partidaria, y la de su gobierno, sino también las consecuencias políticas que podría tener para la estabilidad política del país un rompimiento en las relaciones bilaterales. Resistió la presión del Partido Liberal y Conservador, que apoyaron su candidatura y su gobierno, para adoptar sanciones contra Cuba y el Partido Comunista chileno. Argumentando que el Presidente no podía liberarse de las responsabilidades de acceder a las presiones de los Estados Unidos, rechazó la propuesta concerniente al Partido Comunista sobre la base de que había sido el Congreso chileno el que "recientemente había rechazado una ley para declarar ilegal al Partido Comunista chileno".¹¹ La "Ley de Defensa de la Democracia", promulgada por el Presidente González Videla a fines de los años cuarenta, prohibió a los comunistas participar en su gobierno y declaró ilegal al Partido Comunista.

Alessandri sabía que había ganado la elección presidencial de 1958 sobre el candidato socialista Salvador Allende por una mayoría de sólo treinta mil votos. Acceder a las demandas de los americanos significaría desatar un proceso de movilización social conducido por los partidos Socialista y Comunista, que estaban unidos en el Frente de Acción Popular (FRAP), la coalición electoral que apoyaba a Allende. Y la atmósfera política era favorable a tal resultado. Debido al estancamiento económico y a profundos problemas sociales que enfrentó el país durante el último año de la administración de Ibáñez, varios días de violentas manifestaciones sacudieron a Santiago en abril de 1958, cinco meses antes de la elección presidencial. Se requirió la intervención de los militares para ponerles fin. Ibáñez, bajo presión estadounidense, en 1955, había bajado los impuestos que pagaban las compañías americanas que explotaban el cobre, del

¹⁰*La Nación*, 15 febrero 1959; *El Mercurio*, 26 enero 1959; Silva, *Jorge Alessandri*, op. cit., pp. 143-144, 146. Ver también Michael J. Francis, *The Limits of Hegemony; United States Relations with Argentina and Chile during World War II*, (Notre Dame, 1977); Arthur P. Whitaker, *The United States and the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay*, (Cambridge, 1976).

¹¹*El Mercurio*, 26 enero 1959; *La Nación*, 22 diciembre 1961.

85 al 75 por ciento de sus ganancias operativas brutas, que ese mismo año habían significado la mitad de todos los ingresos del gobierno chileno.¹² La izquierda decretó la movilización, argumentando que esto significaba una intervención contra la soberanía nacional que restaba importantes recursos al gobierno. Ahora, presionado por una inflación galopante, déficit fiscal y la implementación de estrictas medidas impuestas por las políticas monetarias del FMI, que también fueron fuertemente resistidas por una poderosa izquierda, Alessandri no quiso abrir otro frente en el escenario internacional. Ello complicaría todavía más a su gobierno, ganándose la enemistad de los partidos de izquierda, con los cuales se había arreglado para mantener una relación de trabajo. Su cautela fue ratificada por la victoria electoral de la izquierda en las elecciones municipales de 1960 y en las congresales de 1961. Alessandri entendió la necesidad de promover una reforma social limitada para luchar contra la pobreza, y así evitar el peligro de una experiencia como la cubana en Chile. Pero cortar relaciones con Cuba iría en contra de su propia posición personal sobre asuntos externos y colocaría a su gobierno en una situación confrontacional bajo circunstancias de extrema presión económica. Más todavía, las catastróficas consecuencias de uno de los peores terremotos en el país, que se produjo en el Sur en 1960, aumentó las penurias económicas de Chile.¹³

La evaluación de Alessandri se vio aún más justificada cuando se considera que la llamada "Doctrina Alessandri", que demandaba una restricción planeada sobre los gastos militares hemisféricos había obtenido amplio apoyo de todos los partidos, incluido el Comunista, y un reconocimiento personal de Salvador Allende.¹⁴ El esquema proponía invertir esos recursos en programas de desarrollo socioeco-

¹²J. Lloyd Meacham, *A survey of United States - Latin American Relations*, (Boston, 1965), p. 429.

¹³Alessandri vio a la presidencia como una fuente de poder moral para salvar al país de "una profunda crisis moral y financiera" en la cual Ibáñez dejó a Chile y se vio a sí mismo como gobernando por sobre los partidos políticos. Usó el poder presidencial en forma limitada y generalmente evitó conflictos con el Congreso. Su permanente búsqueda de moralidad —el Presidente "debía ser el primero en sacrificio, austeridad y cumplimiento de sus deberes"—y el ajuste de su conducta a estrictos estándares morales lo llevó a una especie de autoinmolación en la presidencia, pensando que el sacrificio sería útil para la nación. Alfredo Rehren, "Personalidad presidencial y liderazgo ejecutivo en el Chile contemporáneo: análisis preliminar de las administraciones de Alessandri, Frei y Allende", *Poltica*, 22/23 (Junio 1990), pp. 34-38.

¹⁴Ver *El Mercurio*, 25 noviembre 1959; *El Diario Ilustrado*, 26 noviembre 1959; *El Siglo*, 25 noviembre 1959.

nómico y urgía a las naciones industrializadas a no permanecer indiferentes a las compras de armas efectuadas por los países en desarrollo. Formulada durante los primeros meses de su gobierno, la propuesta dio un grado sustancial de prestigio político a Alessandri. Una encuesta efectuada a fines de 1959 dio 2.250 preferencias a esa iniciativa, como el evento político más importante del año, contra sólo 800 entrevistados, que mencionaron la revolución cubana: el tema del castrismo como una amenaza hemisférica no fue una preocupación seria para la opinión pública.¹⁵ Walter Müller, el Embajador chileno en los Estados Unidos, reaccionó correctamente a los comentarios del Secretario Herter, efectuados durante una reunión con embajadores latinoamericanos en Washington, donde Herter les advirtió que en París "Kruschev expresó sus deseos de que todos los países latinoamericanos deberían liberarse del imperialismo americano", reportando al Ministro de Relaciones Exteriores que "aquí (en Washington) se olvida que en nuestros países el comunismo es un problema político interno antes que un tema internacional".¹⁶ Sin embargo, la perspectiva dominante en los Estados Unidos era que el castrismo era un fenómeno de la Guerra Fría. Para contener al comunismo, Eisenhower optó por fortalecer a los militares, una política que estimuló una carrera armamentista creciente. En países con una historia de disputas fronterizas (especialmente entre Chile y Argentina, Perú y Bolivia), la ayuda militar aumentó la desconfianza y rivalidad entre los militares y Alessandri sintió la presión constante de los militares chilenos por tener más y mejores armamentos. El culpable de esta política fue Eisenhower, y durante su viaje trató de compensarlo.

Dos componentes del estilo de liderazgo de Eisenhower emergen como defectuosos cuando se analizan en el contexto de América Latina. El primero concierne al articulado y poderoso uso por Eisenhower de diseños organizacionales para formular, coordinar y llevar a cabo la política exterior a nivel presidencial. En el caso latinoamericano no existió un equipo activo asesor de políticas hasta muy avanzado su gobierno. Su confianza en individuos claves como asesores estrechos e informales no reemplazó a un equipo bien organizado y especializado en el diseño de políticas. Su hermano Milton,

¹⁵ *Ercilla*, 6 enero 1960, p. 17; ver también Wolpin, *Cuban Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 211-222.

¹⁶ Confidential Memorándums N°1043/54 del 25 mayo 1960, de Walter Müller, Embajador de Chile en los Estados Unidos, dirigidos al Ministerio de Relaciones Exteriores.

responsable de subrayar el daño potencial que América Latina significaba para los Estados Unidos después de la agitada visita de Nixon, y el Subsecretario de Estado Douglas Dillon, que tuvo un papel decisivo en negociar el paquete de ayuda de Eisenhower ante el Congreso, en agosto de 1960, fueron ambos personajes que llegaron tarde al proceso de formulación de políticas hacia América Latina. Hasta entonces, el punto de vista predominante era el del Secretario de Estado Dulles, que consideraba a la región segura para los intereses estadounidenses. El uso de delegar selectivamente, o, para esta materia, una confianza excesiva en Dulles, sin su involucramiento en un área específica de política, no fue frecuente en Eisenhower. Sin embargo, parece haber dedicado poca atención a América Latina y más tarde lamentó no haber sido capaz de viajar antes a la región.¹⁷ El viaje de Eisenhower a América Latina intentaba revertir esa indiferencia personal y organizativa, haciendo que lo acompañaran en el viaje todos los miembros del recientemente creado Comité Nacional Asesor para Asuntos Interamericanos (NACIAA). Cuando le contestó a Alessandri acerca de su pedido urgente de que los Estados Unidos debían entender la importancia de los problemas hemisféricos, tales como precios deprimidos de materias primas, crecientes expectativas de los sectores populares, amenaza de inestabilidad institucional y una carrera armamentista, Eisenhower le contestó que la NACIAA estaba "encargada del estudio permanente de las relaciones interamericanas y de efectuar las recomendaciones a nuestro gobierno e instituciones privadas". Las percepciones de Alessandri sobre esta atrasada iniciativa fueron correctas: "se nos está terminando el tiempo".¹⁸

Eisenhower fue vago sobre un tema clave para Chile, como las tarifas impuestas por los Estados Unidos al cobre chileno. Cuando Alessandri le preguntó si las iba a derogar, Eisenhower evadió la pregunta diciendo "que no estaba familiarizado con los detalles y que tendría que estudiarlos". Eisenhower generalmente evitaba la responsabilidad estableciendo públicamente que carecía de conocimiento profundo sobre determinados problemas, prefiriendo referirlos a cuerpos especializados. No haber preparado una declaración o

¹⁷Milton S. Eisenhower, *The Wine is Bitter: The United States and Latin America*, (New York, 1963), pp. 249-251; Rabe, *Eisenhower and Latin America*, pp. 113-114.

¹⁸Esos miembros de la NACIAA que lo acompañaban eran Walter Donally, Milton S. Eisenhower, Kenneth Holland, O.A. Knight, Charles Meyer, Dana Munro. Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria 1960*, pp. 44, 48-50.

un conjunto de alternativas sobre este tema, que de seguro sería tocado durante su visita, reflejaba, ya bien el apuro con el cual se planificó el programa de la visita, o bien el inefectivo uso que hizo Eisenhower de su característica vaguedad para evitar compromisos públicos específicos. La mayoría de los diarios chilenos concluyeron de esta declaración que una seguridad "para estudiar el problema" había sin duda significado un compromiso del Presidente para "eliminar las tarifas".¹⁹ El uso impropio de esta vaguedad en un ambiente cultural diferente debería tal vez apuntar a la necesidad de reevaluar lo que se había dado como seguro de ser una cualidad de su estilo de liderazgo en los Estados Unidos.

La otra crítica concierne a la habilidad de Eisenhower para actuar a partir de información confiable y de un análisis de personalidad. Prefería persuadir a los líderes a través de un discurso razonado, pero lo hacía sólo con sus contrapartes que él pensaba que tenían la capacidad y motivación para ser influidos por argumentos racionales.²⁰ Alessandri lo impresionó como "inteligente y confiable" y después reconoció que "nunca un Jefe de Estado le había hablado con tal dignidad y sinceridad". Pero el fracaso de Eisenhower para obtener la cooperación de Alessandri para aislar a Cuba debía encontrarse no sólo en el *record* de independencia sobre política exterior de este último, sino también en la inteligencia de su análisis en relación a la política mundial: "Los perceptivos puntos de vista (de Alessandri) con respecto al rol de mi país en este tema crítico me dan seguridad en la razonable perspectiva de la posición chilena". En su misión indagadora, Eisenhower no estaba totalmente consciente de la dinámica de la política interna chilena, pero ciertamente demostró su capacidad para desenvolverse en una situación compleja y aprender de ella, experiencia que influiría en sus políticas hacia América Latina en el curso de este viaje. Eisenhower confesó que "al dejar Santiago me siento mucho más informado y perceptivo que cuando descendí del avión".²¹ ¿Qué fue lo que aprendió el Presidente durante su estadía en Chile?

¹⁹ *The Washington Post*, 6 marzo 1960, memo N°472/154 del 10 marzo 1960, del Encargado de Negocios de la Embajada chilena en Washington.

²⁰ Greenstein, *The Hidden Hand Presidency*, *op. cit.*, p. 70.

²¹ Eisenhower, *The White House Years*, *op. cit.*, p. 528; *La Nación*, 17 marzo 1960; Carta de Eisenhower a Alessandri, el 3 de marzo de 1960 en: República de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Washington: Oficios ordinarios recibidos*, Tomo I, 1960.

A pesar de la derrota de su iniciativa respecto a Cuba, Eisenhower comprendió que las raíces del descontento político en América Latina eran más el resultado de la injusticia social que la consecuencia directa de una lucha de poder internacional provocada por la Guerra Fría. Descubrió que un gobierno democrático, incluso uno conservador como el del Presidente Alessandri, estaba muy motivado en promover reformas sociales dentro de un clima de respeto a la empresa privada y a la oposición política. Entre esas iniciativas había un programa de reforma agraria, que fue implementado en 1962 después de diversas propuestas que habían sido discutidas entre 1958 y 1960, antes de que comenzara a funcionar la Alianza para el Progreso. Con metas poco ambiciosas, esta reforma intentaba redistribuir la tierra estatal y prestar asistencia técnica a los campesinos pobres, sin inmiscuirse en los latifundios, la base del poder de la derecha chilena. El esfuerzo complementó la iniciativa más progresista y pionera de la Iglesia Católica chilena, que redistribuía suelos de sus propios fundos entre los campesinos sin tierra. Eisenhower encontró en Chile un serio esfuerzo por parte de un gobierno democrático, para lanzar un programa limitado de reforma agraria. Muy motivado, y convencido de que iniciativas de este tipo contrarrestaban la experiencia cubana, las respaldó y reconoció después de un tiempo que "no podemos apoyar gobiernos que rechacen efectuar reformas agrarias y sociales".²²

Otros dos eventos impactaron a Eisenhower durante su visita a Chile.²³ Uno fue la carta que recibió de la Federación de Estudiantes de Chile (FECH), la organización nacional de los estudiantes. La carta, que definió como "respetuosa y cariñosa", hacía responsable a los Estados Unidos por la actual condición de América Latina y advertía a Eisenhower contra las consecuencias de intervenir en Cuba. En un lenguaje más directo que el que usaba Alessandri, la carta decía que la brecha que separaba los países industrializados de aquellos exportadores de materias primas se ensanchaba cada año; la capitalización del mundo desarrollado crecía a expensas de las naciones subdesa-

²²Eisenhower, *The White House Years*, op. cit., pp. 536-39.

²³Un comentarista político afirmaba que, dada la breve visita de Eisenhower a América del Sur, no recordaría después si había hablado con Alessandri en Bariloche o con Frondizi en Sao Paulo, o si la carta de protesta la habían enviado los estudiantes peronistas en Buenos Aires o en otra parte. Luis Hernández Parker, "Lo invisible y visible durante la visita de Ike", *Ercilla*, 2 marzo 1960, p. 10. Sin embargo, las Memorias de Ike probaron que no sólo había quedado positivamente impactado por la personalidad de Alessandri sino también por eventos como la carta de los estudiantes y su visita a una de las poblaciones pobres de Santiago.

rolladas que vendían sus productos en el mercado mundial a bajos precios. Luego, la carta planteaba la siguiente pregunta:

"¿Han llegado los Estados Unidos a ser una nación satisfecha, que lucha para mantener el *status quo* tanto en el mundo como en América Latina? Si es así, le diremos respetuosamente que los Estados Unidos tienen poco que ofrecer a las generaciones jóvenes y a los pobres, que comprenden más del 90 por ciento de la población latinoamericana. Y habríamos perdido toda esperanza en el genio y liderazgo norteamericano. La intervención de los Estados Unidos en Cuba no sería un crimen, sino una estúpida equivocación".²⁴

La reacción inicial de Eisenhower fue descartar a los estudiantes como "jóvenes irresponsables, que deberían apoyar sus opiniones con hechos históricos y estadísticas reales". Pero estaba profundamente conmovido por la sinceridad de los estudiantes. La carta revelaba "más aguda, clara y conmovedoramente, la verdadera situación en los países latinoamericanos, que cualquier documento oficial emitido por algún funcionario extranjero o cualquier discurso de un ministro o presidente latinoamericano". En la respuesta oficial a ella se reconocía que los Estados Unidos no se oponían a la reforma agraria y a los cambios sociales en América Latina, si eran efectuados democráticamente. La respuesta, preparada en el Departamento de Estado y entregada a los estudiantes chilenos por el Embajador, fue una primicia de los cambios en la política estadounidense que Eisenhower había decidido apoyar. La respuesta se transformó "esencialmente en un borrador oficial sobre las políticas de los Estados Unidos hacia América Latina".²⁵

El otro evento que impresionó a Eisenhower fue su visita a San Gregorio, una comunidad pobre en los alrededores de Santiago, donde se efectuaba un proyecto de autoconstrucción del gobierno con ayuda de los Estados Unidos. La importancia que Eisenhower asignó a este proyecto fue una demostración de lo que la ayuda norteamericana podía alcanzar en cooperación con otros gobiernos de la región. San Gregorio, el lugar donde Eisenhower conversó con los pobres urbanos que construían sus propias casas, parecía ser un "símbolo de lo que la Casa Blanca pensaba con respecto a la ayuda a

²⁴Luis Hernández Parker, *Ibid.*, p. 16.

²⁵Milton S. Eisenhower, *The Wine is Bitter*, *op. cit.*, pp. 245-247.

América Latina". El Subsecretario de Estado Douglas Dillon que defendió la propuesta de Eisenhower de US\$ 500 millones para financiar programas de desarrollo social en América Latina ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, en agosto de 1960, mencionó vivienda y salud como áreas prioritarias. Al hacerlo, tuvo presente a San Gregorio: "Debemos fomentar el flujo de capital privado hacia las asociaciones de ahorro y préstamo y en proyectos de autoconstrucción". La política respondió a la recomendación de Milton Eisenhower al Presidente, de que este proyecto "debería repetirse en cada comunidad de América Latina".²⁶

Se debe acreditar a Alessandri con la puesta en marcha, en 1962, de un sistema nacional de ahorro y préstamo que resolvió el problema de vivienda para miles de chilenos de clase media hasta 1975.

Antes que Eisenhower iniciara su viaje a América Latina, sus puntos de vista sobre el desarrollo no reflejaban un compromiso profundo para promover reformas sociales en el continente. Fue en el curso de tal viaje que Eisenhower fue presionado para diseñar una política innovadora hacia América Latina, forzado por el impacto de la revolución cubana, por un lado, y restringido por la tradicional acusación contra la intervención directa de los Estados Unidos, por la otra. Su política de libre comercio e inversión privada extranjera evolucionaron lentamente hacia una nueva forma de intervencionismo colectivo. Habiendo comprendido que "el capital público y privado que había fluído generosamente hacia América Latina había fracasado en beneficiar a las masas", y "que la ayuda tradicional unilateral estaba apoyando el orden social prevaleciente", Eisenhower decidió usar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como un instrumento para promover programas de reforma social. Una institución financiera multilateral "que insistiera en las reformas sociales como una condición de extender el crédito para el desarrollo" borraría el cargo de intervención directa. Dentro de este esquema, la reforma agraria sería la fuerza conductora tras las operaciones del BID. El 26 de abril de 1960, el secretario Herter advirtió a la OEA que "el problema de distribución de tierras demandaba ahora la atención

²⁶Memo N°472/154, del 10 de marzo de 1960, del Encargado de Negocios de la Embajada chilena en Washington dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores. Memo Confidencial N°2266/77, del 30 de agosto de 1960, del Embajador de Chile en Washington al Ministro de Relaciones Exteriores en República de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajada de Chile en Washington, Oficios Confidenciales enviados y recibidos. *Circulares confidenciales recibidas*, vol. I, (1960); Milton S. Eisenhower, *The Wine is Bitter*, op. cit., pp. 248-249.

de todas las naciones americanas". El 6 de julio de 1960, Eisenhower aprobó una moción para incluir en una recomendación al Congreso un aumento del capital del BID, que hiciera una "provisión para reforma agraria". Finalmente, el Acta de Bogotá, firmada el 13 de septiembre, "especificaba medidas cooperativas para mejorar la tenencia de la tierra" que, en palabras de Douglas Dillon, significaban "ayuda (para los menos privilegiados) para adquirir títulos de dominio de la tierra y medios para su uso productivo". De acuerdo al Embajador chileno en Washington, esta estrategia constituyó "un cambio de política, que (fue) el resultado del silencioso y activo trabajo de la NACIAA". Eisenhower fue "especialmente cuidadoso de no mencionar la experiencia cubana al formular su plan; sin embargo, lo que guió la toma de decisiones presidencial fue la amenaza planteada por Cuba".²⁷

Se puede concluir que el cambio en la perspectiva de Eisenhower como consecuencia de su viaje contrapesa su falta de influencia para convencer al Presidente Alessandri y a otros presidentes latinoamericanos de romper sus relaciones con Cuba. En el caso chileno, esta falla reflejó la falta de cálculo de Eisenhower para evaluar la política exterior chilena, la fuerte postura antiintervencionista de Alessandri y la dinámica interna de la política chilena. Más que persuadir a Alessandri para que iniciara reformas sociales, encontró a un Presidente ya comprometido a limitadas reformas y profundamente preocupado sobre el impacto de la revolución cubana, que pedía una política más innovadora por parte de los Estados Unidos. El énfasis en la Guerra Fría como la principal causa de cambio revolucionario oscureció por mucho tiempo la dimensión socioeconómica envuelta en la crisis cubana y en su consiguiente desafío a América Latina. Esto daría cierta credibilidad a posiciones antirevisionistas que critican la política exterior de Eisenhower en el Tercer Mundo. Sin embargo, lo que muestra este estudio de caso es cómo Eisenhower, una vez confrontado con una nueva realidad, tuvo la habilidad para percibirla en forma diferente, modificando sus puntos de vista sobre el problema e implementando políticas innovadoras.

²⁷Eisenhower, *The White House Years*, *op. cit.*, pp. 536-539; Memos confidenciales N^{os}. 1940/71 del 15 julio 1960 y 2854/101, del 2 diciembre 1960, del Embajador de Chile en los Estados Unidos, Walter Müller, dirigido al Ministro de Relaciones Exteriores, República de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, Embajada de Chile en Washington. *Oficios Confidenciales enviados y recibidos*. Circulares confidenciales recibidas, Vol. I (1960).

Si bien el cambio llegó demasiado tarde a su administración, pavimentó el camino para la consolidación de nuevas políticas de desarrollo hacia América Latina.

Al retornar de su viaje, Eisenhower diseñó estrategias organizativas con el BID, presionado por reformas sociales y demostrando un contundente liderazgo legislativo para obtener, en un tiempo *record*, la aprobación por parte de un Congreso crítico de su paquete de ayuda para América Latina (15 de agosto hasta 8 de septiembre de 1960). También, a pesar de su tardía creación, la NACIAA parecía haber dejado su huella al reorientar la política de los Estados Unidos hacia América Latina. Eisenhower debe entonces recibir el crédito por haber establecido la infraestructura organizativa que hizo posible la implementación de la Alianza para el Progreso. Sin embargo, este programa llevado a cabo por Kennedy tuvo una vida efímera y conflictiva. Por el contrario, la iniciativa de Eisenhower del Banco Interamericano de Desarrollo sobrevive hasta hoy. Por supuesto, este cambio de perspectiva no invalida la afirmación de que las medidas y programas concebidos por Eisenhower formaban parte de un esquema diseñado para combatir el castrismo, lo que de ninguna manera excluía el apoyo a actividades encubiertas. La caída del gobierno izquierdista de Guatemala, en 1954, y el diseño de planes para llevar a cabo una actividad similar contra Cuba, tan pronto como volvió de América Latina a los Estados Unidos, son ejemplos de ello.

Este breve análisis destaca la importancia asignada por el estilo de liderazgo de Eisenhower a estrategias organizativas en el manejo de los conflictos políticos. El estudio también destaca algunos de los problemas involucrados en la utilización, por Eisenhower, de su "liderazgo encubierto", tanto en la formulación de sus políticas internas como en su implementación en América Latina. Mientras la presión personal sobre los presidentes latinoamericanos para repudiar el castrismo no tuvo éxito, las consecuencias del uso político de estrategias organizacionales, como aquellas relacionadas con el BID, han persistido hasta el día de hoy. Un estudio en profundidad centrado en estas estrategias ayudaría a evaluar mejor el estilo de liderazgo de Eisenhower en el continente latinoamericano y colocaría su estudio en el contexto de una preocupación renaciente por las instituciones políticas.